

KORRELASI ASPIRATIF ANTARA RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Rasji*

ABSTRACT

Nowadays, there are a lot of demonstrations conducted by our people. They urge that our government, the House of People Representative (DPR), and People Representatives Assembly (MPR) to carry out their aspirations. Regarded to the Constitution of 1945, DPR and MPR have a correlation in observing aspirations of the people. But, the DPR has no direct correlation to the people, if the MPR has constituted the matter in its decrees. Even in fact the MPR itself cannot change its decrees before the general conference held in every five years.

I. PENDAHULUAN

Kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara, akhir-akhir ini sering diwarnai dengan munculnya berbagai kehendak rakyat melalui unjuk rasa, demonstrasi, protes, pernyataan tekad, dan sebagainya. Hal itu tidak saja terjadi di bidang ekonomi, misalnya berbagai unjuk rasa yang dilakukan oleh para karyawan perusahaan, namun terjadi pula di bidang politik.

Munculnya berbagai kehendak rakyat di bidang politik semakin marak menjelang pemilihan umum (pemilu) 1997. Sebagai misal, antara lain: munculnya kehendak rakyat dalam bentuk Partai Rakyat Demokrasi (PRD), Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), dan berbagai protes atau demonstrasi simpatisan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pro-Megawati Sukarnoputri.

Secara demokratis, munculnya berbagai kehendak seperti di atas, merupakan hal yang wajar, bahkan ini suatu pertanda telah tertanamnya kesadaran politik dalam masyarakat Indonesia. Rakyat sudah semakin mengerti dan memahami letak dirinya dalam alam demokrasi Indonesia, yakni sebagai pemegang kedaulatan di dalam negara. Namun permasalahannya adalah apa yang dikehendaki rakyat tersebut belum mendapat jawaban yang sesuai, bahkan pihak pemerintah melihat hal tersebut sebagai suatu bentuk kejahatan atau pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu. Kenyataan ini menggambarkan bahwa rakyat seakan-akan sebagai objek kekuasaan. Jika demikian, apa hakekatnya kedaulatan rakyat di Indonesia, dan bagaimana peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam menyalurkan aspirasi rakyat?

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

II. KONSEP KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA

A. Pengertian kedaulatan

Istilah "kedaulatan adalah padanan kata dari istilah "souveranitat" (Jerman), "Souvereniteit" (Belanda), "Sovereignty" (Inggris). Pada awalnya, istilah ini berasal dari bahasa latin yaitu "superanus" yang berarti "atas". Kemudian pengertian itu berkembang menjadi "teratas", "tertinggi" dan "tidak terbatas".¹ Dalam hubungannya dengan kekuasaan, kemudian pengertian istilah tersebut berkembang menjadi "kekuasaan tertinggi (supreme) dan tidak terbatas".

Beberapa ahli ketatanegaraan telah merumuskan pengertian kedaulatan. Jean Bodin, yang dikenal sebagai bapak kedaulatan mengartikan kedaulatan sebagai berikut:²

Kedaulatan sebagai kekuasaan asli, tertinggi, dan tidak terbagi-bagi. Kekuasaan asli artinya kekuasaan itu tidak berasal atau bersumber atau limpahan dari kekuasaan lain. Kekuasaan tertinggi artinya kekuasaan tersebut tidak ada lagi yang di atasnya, ia merupakan kekuasaan puncak. Kekuasaan tidak terbagi-bagi artinya kekuasaan itu baik ke dalam maupun ke luar merupakan kekuasaan penuh. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang dalam ketiadaterbatasannya menguasai semua rakyat, ia sendiri tidak dapat diikat oleh suatu undang-undang atau peraturan lainnya.

Sepaham dengan itu, George Jellinek mengatakan bahwa: kedaulatan adalah kekuasaan negara yang atas dasar itu negara mempunyai kemampuan penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri.³ Lebih lanjut beliau mengatakan: ⁴

Apabila kemampuan itu merupakan sesuatu yang bersifat mutlak serta menutup kemungkinan bagi lain-lainnya, dan tidak mengenai adanya kekuasaan di atasnya dan sekaligus merupakan kekuasaan yang tidak bergantung kepada kekuasaan lain, dan karenanya merupakan kekuasaan tertinggi, maka itu tanda kedaulatan.

Logemann juga mengatakan bahwa: kedaulatan adalah kekuasaan mutlak atau kekuasaan tertinggi atas penduduk dan wilayah bumi beserta isinya yang dipunyai oleh negara nasional yang berdaulat.⁵ A.G.Pringgidigdo melihat kedaulatan dari dua sisi, pertama ia melihatnya dari sisi formal, bahwa kedaulatan itu bentuk kekuasaan tertinggi atau mutlak;

¹ C.S.T. Kansil, *Latihan Ujian Hukum Tata Negara untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994, hlm. 93.

² A.. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi*, Jakarta: FH. UI., 1990, hlm. 128-129.

³ George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Zurich: Max Gehlen, Dritte Auflage, 1900, hlm.481.

⁴ George Jellinek, *Gesets und Verordnung*, Tubingen: Neudruck, 1919, hlm. 196-197.

⁵ C.S.T., Kansil, *Op.Cit.* hlm. 93.

sedang kedua, ia melihatnya dari sisi informal bahwa siapa yang melaksanakan kekuasaan tertinggi di dalam negara, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara.⁶

Jika kedaulatan ini dihubungkan dengan negara, maka kedaulatan negara adalah kekuasaan tertinggi negara yang bersifat mutlak dan tidak terbagi-bagi. Namun timbul persoalan, apakah suatu negara yang berdaulat berarti tidak tunduk kepada kekuasaan lainnya. Terhadap persoalan ini, di antara para ahli hukum masih berbeda pendapat. Misalnya, Logemann mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi negara tidak tunduk kepada kekuasaan lain ke dalam maupun keluar negara, karena kekuasaan negara bersifat permanen, mutlak dan tidak ada lagi kekuasaan di atasnya.⁷ Jimly Asshiddiqie juga mengatakan bahwa kedaulatan adalah konsep kekuasaan negara tertinggi yang dapat bersifat eksternal artinya hubungan antar negara dan bersifat internal artinya hubungan antara negara dengan warganya. Karena itu kedaulatan tidak tunduk pada kekuatan eksternal (internasional) maupun internal (nasional).⁸ Pendapat-pendapat tersebut sejalan dengan pendapat C.F.Strong yang mengatakan:⁹

As we have seen earlier, sovereignty has two aspects, internal and external. We have defined internal sovereignty as the supremacy of a person or body of person is the state over the individuals or associations of individuals within the area of its jurisdiction, and external sovereignty as the absolute independence of one state as a whole with reference to all other states.

Berbeda dengan pendapat di atas, Arifin P. Soeriaatmadja mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan negara tertinggi, namun ke dalam ia tunduk kepada hukum nasional tertinggi (UUD 1945) dan keluar ia tunduk kepada Hukum Internasional.¹⁰ A. Hamid S. Attamimi membenarkan bahwa kedaulatan negara dapat tunduk kepada kekuasaan lain. Namun menurut beliau, tunduknya kedaulatan negara bukan karena ditundukkan oleh kekuasaan lain, melainkan karena menundukan diri kepada kekuasaan lain tersebut.¹¹

Dari perbedaan pendapat tersebut di atas, bagaimana dengan kedaulatan rakyat Indonesia. Apakah rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi yang tidak tunduk kepada kekuasaan lain ataukah rakyat tunduk kepada kekuasaan lain di Negara Republik Indonesia?

⁶ A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta: Pembangunan, 1964. hlm. 62.

⁷ C.S.T., *Kansil. Op.Cit.* hlm 94.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Raktar dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 22.

⁹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson, 1973. hlm. 68.

¹⁰ Arifin P. Soeriaatmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta: Gramedia, 1983, hlm. 42.

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 133.

B. Konsep Kedaulatan Rakyat Indonesia

Kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara muncul sebagai reaksi terhadap kekuasaan absolut seorang Raja. J.J. Rousseau, yang mengemukakan ajaran "perjanjian masyarakat (contract social)", mengatakan bahwa rakyat mempunyai hak yang harus dipertahankan keberadaannya. Untuk melindungi hak-hak tersebut, rakyat (masyarakat) mengadakan perjanjian, yang dikenal dengan nama perjanjian masyarakat (contract social) untuk membentuk negara. Kemudian rakyat mengangkat seorang penguasa dan menyerahkan sebagian hak kepadanya, sedangkan hak-hak yang bersifat asasi tetap dimiliki rakyat. Penguasa negara memiliki kekuasaan berasal dari rakyat, sehingga rakyatlah sebenarnya yang menjadi sumber kekuasaan.¹² Ajaran ini meletakkan dasar paham kedaulatan rakyat dalam kehidupan bernegara, yang kemudian melahirkan negara demokrasi.

Demokrasi berasal dari kata "demos" yang berarti "rakyat" dan "cratein" yang berarti "pemerintah". Secara harfiah demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian menjadi pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (from the people, by the people, and for the people).¹³ Althusius juga mengatakan bahwa penguasa yang tirani (Raja) adalah sekadar mandataris rakyat yang memegang kedaulatan.¹⁴

Pengertian kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, pada awalnya dimiliki dan dilakukan oleh rakyat sendiri. Rakyat sendiri yang langsung berperan dalam mengambil keputusan, sehingga melahirkan direct democracy, misalnya yang dilakukan di dalam negara-negara kota (polis) di Yunani. Dalam perkembangannya, kekuasaan tertinggi di tangan rakyat mengalami aplikasi berbeda. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat hanya dipandang sebagai sumber kekuasaan, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan. Ini yang mengakibatkan munculnya indirect democracy, yang dipakai oleh negara-negara modern, karena direct democracy tidak mungkin dapat dilakukan. Hal ini sebagai akibat dari luasnya wilayah negara, banyaknya jumlah penduduk/warga negara, dan semakin kompleksnya urusan pemerintah negara.

Dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa kedaulatan rakyat hakikatnya adalah kekuasaan tertinggi rakyat untuk menentukan apa yang dikehendakinya dan bagaimana cara mencapai atau melaksanakan kehendaknya itu. Kehendak ini harus dipandang sebagai wewenang yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara,¹⁵ karena itu, rakyat

¹² Sri Soemantri Mertosoewignyo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1984, hlm. 25-26.

¹³ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 1.

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, "Op.Cit". hlm. 128.

¹⁵ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Varuna Jaya, 1968, hlm. 3.

harus ditempatkan pada posisi sentral atau sumber kekuasaan. Kehendak rakyat adalah menjadi kehendak negara, dan segala persoalan negara selalu dikembalikan kepada keputusan rakyat. Meskipun kedaulatan rakyat aplikasinya mengalami perkembangan, namun esensi kerakyatan tetap menjadi dasar segalanya.

Di Indonesia, konsep kedaulatan rakyat dapat dilihat dari beberapa ketentuan. Dalam Sila Keempat Pancasila dinyatakan bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Kemudian dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat ditegaskan bahwa "...Suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...". Berdasarkan hal-hal tersebut, muncullah aturan dasar negara dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Pasal 19 menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-undang. Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Angka (II.3) dijelaskan:

Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam Pembukaan ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, penulis mendapatkan beberapa gambaran bahwa "Kedaulatan ada di tangan rakyat", MPR adalah pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat", dan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat.

III. HUBUNGAN ASPIRATIF

Kedaulatan adalah di tangan rakyat mengandung pengertian kekuasaan negara tertinggi ada pada rakyat,¹⁶ atau "kedaulatan itu kepunyaan rakyat".¹⁷ Rakyatlah yang berdaulat, yang mempunyai kekuasaan menentukan kebijakan umum tertinggi di dalam negara. Dengan demikian kedaulatan adalah milik atau kepunyaan seluruh rakyat Indonesia.

Mengenai MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, menurut pengertian Penjelasan Umum angka III UUD 1945 adalah "kedaulatan rakyat di pegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi. Kemudian penjelasan Pasal 1 mengatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Dari rumusan tersebut, UUD 1945 mengartikan kata "pelaku sepenuhnya" sama dengan "pemegang atau penyelenggara".

¹⁶ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1982, hlm 11.

¹⁷ Harmaili Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Bakti, 1979, hlm.13.

Dalam bahasa Indonesia kata "pelaku" berarti "yang melakukan,"¹⁸ sedangkan kata "sepenuhnya" berarti "seluruh isi/semua".¹⁹ Secara harfiah "MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat" berarti "yang melakukan seluruh isi/semua kedaulatan rakyat". Di sini MPR sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan atau menyelenggarakan semua kekuasaan rakyat.

Sri Soemantri tidak melihat arti kata "sepenuhnya" dari segi isinya melainkan dari segi lembaga yang menjalankan kedaulatan. Beliau mengatakan bahwa kata "sepenuhnya" dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 berarti kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain, seperti oleh Presiden bersama-sama DPR. Dengan perkataan lain kedaulatan rakyat hanya dilakukan oleh satu lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁰

Jimly Asshiddiqie melihat makna kata "sepenuhnya" dari dua segi, yaitu selain melihat isinya juga melihat lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Beliau mengatakan:²¹

Kata sepenuhnya...ada dua kemungkinan pengertian yang dapat diambil. Pertama, ia merujuk kepada pengertian kedaulatan rakyat. Ini berarti kedaulatan yang dimiliki rakyat itu sepenuhnya atau seluruhnya diserahkan kepada MPR yang akan menjadi pelaku atau pelaksananya dalam mekanisme kenegaraan. Kedua, kata sepenuhnya menunjuk kepada lembaga MPR itu sendiri, sehingga dalam hal ini berarti MPR merupakan satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.

Jika penulis melihat pengertian dan unsur-unsur kedaulatan sebagaimana tersebut di atas dan menghubungkannya dengan beberapa pendapat di atas, maka penulis berpendapat bahwa MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat mengandung makna semua isi kekuasaan tertinggi dilakukan oleh MPR dan MPR sebagai satu-satu lembaga yang melakukan kekuasaan tertinggi negara. Persoalannya adalah apakah dengan demikian berarti rakyat sudah tidak berdaulat lagi?

Terhadap persoalan di atas, Harmaily Ibrahim berpendapat bahwa rakyat melaksanakan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum untuk memilih MPR. Kemudian rakyat menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan rakyat kepada MPR yang harus

¹⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1987, hlm. 725.

¹⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, hlm. 749.

²⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1986, hlm.157.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hlm. 74

menyuarakan suara rakyat.²² Hal ini senada dengan J.C.T. Simorangkir, yang mengatakannya.²³

Pemilu sebagai perwujudan kedaulatan adalah di tangan rakyat... melalui pemilu rakyat dapatlah secara langsung memberikan suara dan menetapkan pilihannya yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan. Mereka semua akan menyuarakan suara rakyat demi kepentingan rakyat itu sendiri. Dengan demikian Majelis Permusyawaratan Rakyat dapatlah melakukan sepenuhnya kedaulatan yang adalah di tangan rakyat.

Berdasarkan penelitiannya, Sri Soemantri juga menyatakan pertama-tama diakui bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat warga negara. Kekuasaan tersebut diwujudkan melalui pemilihan umum. Hal ini mengandung arti bahwa rakyat warga negara Indonesia sekali dalam lima tahun, yang memenuhi syarat, menggunakan hak pilihnya. Kemudian pelaksanaan kedaulatan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana dikehendaki UUD 1945 harus bersumber kepada kedaulatan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat harus mendapat mandat dari rakyat.²⁴ Ini berarti kedaulatan rakyat tidak dilakukan sendiri oleh seluruh rakyat Indonesia, kecuali dalam peristiwa-peristiwa yang perlu memperlihatkan keberadaan rakyat Indonesia dalam mewujudkan dan memperlihatkan kedaulatannya, seperti pada Pemilihan Umum dan Referendum, umpamanya, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh suatu lembaga negara tertinggi, yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁵ Karena hakikat dari kata dilakukannya sepenuhnya oleh MPR berarti wewenang rakyat tadi telah dipercayakan sepenuhnya kepada penjelmaan rakyat yaitu MPR, kecuali mengubah UUD 1945 dan melakukan pemilihan umum.²⁶

Menurut hemat penulis, pemilihan umum adalah suatu proses bagi rakyat untuk memilih wakilnya di DPR, yang kemudian menjelmakan dirinya menjadi MPR, sedangkan referendum adalah suatu proses kembalinya wujud MPR menjadi rakyat yang asli. Karena itu, selama rakyat tidak atau belum menjelma dalam wujud baru, yakni MPR, maka rakyat sebenarnya (asli) dapat melakukan kedaulatannya sendiri, meskipun sebagai pengecualian. Sebaliknya, jika rakyat sudah menjelma menjadi wujud baru, yakni MPR, maka rakyat dalam wujud asli tidak lagi berdaulat, karena kedaulatannya dilakukan sepenuhnya oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia atau "citoyen atau burger" (rakyat yang

²² Harmily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Bhakti, 1979, hlm. 15.

²³ J.C.T. Simorangkir, "Kedaulatan Ada di Tangan Rakyat," *Sinar Harapan*, 21 Maret 1985.

²⁴ Sri Soemantri, *Prosedur...Op.Cit.* hlm. 158 dan 161.

²⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 132.

²⁶ Muhammad Ridwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, Jakarta: Haji Masagung, 1988, hlm. 120-122.

berdaulat), dan rakyat asli menjadi rakyat yang diperintah atau "suyet atau onderdaan" (rakyat yang diperintah).²⁷

Rakyat dalam wujud asli dan dalam wujud MPR, pada hakikatnya adalah rakyat itu sendiri. Ini berarti rakyat Indonesia dalam wujudnya yang asli (seluruh rakyat yang sebenarnya) dapat melakukan kedaulatannya sendiri, meskipun sebagai pengecualian selama MPR belum terjelma dan dapat pula melakukan kedaulatannya dalam wujud penjelmaannya (MPR sebagai penjelmaan rakyat). Jadi pada hakikatnya, kedaulatan dilakukan oleh rakyat, namun ketika melakukan kedaulatan, rakyat menampakkan dirinya dalam dua wujud, yaitu: wujud rakyat asli, dan wujud penjelmaan, yakni MPR. Dengan demikian, rakyatlah yang memegang, menguasai, mempunyai, dan melaksanakan kedaulatan rakyat di Indonesia, meskipun dalam melaksanakan kedaulatan itu rakyat harus menampakkan dirinya ke dalam dua wujud tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga perwakilan rakyat. Istilah "perwakilan" berasal dari kata "wakil" yang berarti "orang yang dikuasakan (bertindak) menggantikan (sebagai ganti) orang lain, orang yang ditunjuk atau dipilih sebagai utusan (perkumpulan, rakyat, dsb.)" atau "deputy/representative/ yang mewakili",²⁸ sedangkan istilah "perwakilan" mengandung arti "urusan wakil-mewakili atau seseorang atau kelompok yang mempunyai kemampuan dan kewajiban bicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar".²⁹ Dari arti kata tersebut, secara harfiah, istilah "perwakilan rakyat" berarti sekelompok orang (lembaga) yang bertindak dan berbicara atas nama atau kuasa rakyat. "Seorang wakil datangnya harus ditentukan oleh yang diwakilinya, yang dalam hal ini adalah rakyat".³⁰ Dalam "perwakilan" terdapat dua pihak yang berbeda yaitu yang diwakili dan yang mewakili. Pihak yang mewakili bertindak dan berbicara atas nama atau kuasa pihak yang diwakili. Tindakan dan pembicaraan pihak yang mewakili terbatas pada kekuasaan yang dilimpahkan dari yang diwakili kepadanya. Karena itu, rakyat dengan lembaga perwakilan rakyat merupakan dua pihak yang berbeda, yang mempunyai hubungan wakil-mewakili.

Sebagai lembaga perwakilan, DPR mempunyai kekuasaan yang terbatas, yang ditetapkan oleh rakyat penjelmaan (MPR) melalui UUD 1945. Kekuasaan tersebut meliputi tiga macam kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif bersama Presiden (Pasal 5 Ayat (1),

²⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 133-135.

²⁸ Muhammad Ridwan Indra, *Op.Cit.*, hlm. 19.

²⁹ W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit.*, hlm. 1145 dan 1146. jo. Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, hlm. 1123.

³⁰ Muhammad Ridwan Indra, *Op.Cit.*, hlm. 19.

kekuasaan budgeting bersama Presiden (Pasal 23 Ayat (1), dan kekuasaan kontroling terhadap pemerintah (Penjelasan umum). Karena itu DPR tidak dapat melakukan tindakan lain selain ketiga hal yang dikuasakan rakyat kepadanya.

Ketiga kekuasaan DPR tersebut di atas, mempunyai fungsi penyeimbang kekuasaan yang datang dari atas, dalam hal ini rakyat yang berdaulat (MPR) dan aspirasi arus bawah yaitu rakyat biasa/ yang diperintah. Karena itu dalam menjalankan kekuasaannya, DPR harus memperhatikan aspirasi rakyat. Di sinilah sebenarnya segala aspirasi rakyat diterima, ditampung, diperjuangkan, dan direalisasikan. Sehingga segala bentuk aksi rakyat dalam menyampaikan aspirasinya, baik berupa protes, demonstrasi, unjuk rasa, dan sebagainya harus dialamatkan kepada DPR dan menjadi kewajiban DPR untuk memperjuangkannya.

Dalam kaitannya dengan berbagai aksi penyampaian kehendak rakyat seperti tersebut di atas, MPR dapat bertindak dalam dua hal. Pertama, pada saat MPR baru terbentuk dan bersidang ia dapat memperjuangkan berbagai aspirasi rakyat yang muncul lima tahun sebelumnya ke dalam berbagai kebijakan umum negara untuk lima tahun yang akan datang. Kedua, setelah MPR menetapkan berbagai kebijakan umum negara melalui sidang-sidangnya, MPR tidak lagi sebagai lembaga penerima dan yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang muncul kemudian, karena hal itu menjadi kewajiban DPR. Meskipun demikian, aspirasi rakyat yang muncul kemudian tersebut, dapat diperjuangkan oleh MPR pada saat MPR baru terbentuk lagi dan sidang MPR yang baru.

Sesuai dengan uraian di atas, misalnya dalam hal rakyat menyampaikan kehendak melalui unjuk rasa agar dibentuk partai politik yang baru, maka (pada masa lima tahun ini (1993-1998) MPR atau DPR-pun tidak dapat memperjuangkan aspirasi tersebut. Hal itu karena partai politik yang ada dan yang berhak menjadi kontestan dalam pemilihan umum sudah ditetapkan oleh MPR dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum, yang dinyatakan masih berlaku. Dalam Tap. MPR tersebut dengan tegas ditetapkan Golongan Karya, dan dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang berhak menjadi kontestan pemilu 1998. Berdasarkan Tap tersebut, UU tentang Pemilu dan UU tentang Partai politik dan Golongan Karya yang kedudukannya lebih rendah dari Ketetapan MPR tidak dapat mengubah jumlah partai politik, meskipun aspirasi dari bawah menghendakinya. Karena itu, satu-satunya cara untuk hal tersebut adalah perubahan jumlah partai politik oleh MPR melalui Sidang Umum MPR yang baru (1988), namun itupun bergantung kepada besar kecilnya atau kuat lemahnya aspirasi arus bawah (rakyat) selama ini sampai pelaksanaan Sidang Umum MPR tersebut.

Hal seperti di atas juga berlaku bagi aspirasi rakyat di bidang-bidang kehidupan lainnya. Apabila suatu hal secara prinsip dan tegas telah ditetapkan oleh rakyat yang berdaulat (MPR), maka aspirasi rakyat yang muncul kemudian tidak dapat diperjuangkan oleh lembaga perwakilan rakyat. Meskipun demikian, bukan berarti hak menyatakan pendapat secara

lisan maupun tertulis (Pasal 28 UUD 1945) tidak ada. Hal tersebut tetap ada pada masyarakat/rakyat, tetapi hal itu hanya sebagai masukan bagi MPR yang baru untuk menetapkan kebijakan umum negara pada sidang umumnya yang akan datang. Sebaliknya hal-hal yang secara prinsip dan tegas belum ditetapkan oleh MPR, maka aspirasi rakyat yang muncul kemudian dapat diterima dan diperjuangkan oleh lembaga perwakilan rakyat untuk disalurkan dalam kebijakan umum yang dibentuknya.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa antara rakyat, DPR, dan MPR mempunyai hubungan aspiratif. Hubungan antara rakyat dan MPR bersifat penjelmaan aspiratif, artinya aspirasi rakyat menjelma dalam aspirasi MPR, sedangkan hubungan rakyat dengan DPR bersifat perwakilan aspiratif, artinya aspirasi rakyat diwakili oleh aspirasi DPR. Hubungan penjelmaan aspiratif adalah hubungan aspirasi dua pihak yang hakikatnya sama, artinya MPR sama dengan seluruh rakyat Indonesia, sehingga kekuasaannya adalah sama. Hubungan perwakilan aspiratif adalah hubungan dua pihak yang berbeda, artinya rakyat dan DPR merupakan dua pihak yang berbeda. Karena itu kekuasaan yang dikuasakan kepada DPR tidak sama dengan kekuasaan rakyat.

Aspirasi rakyat dapat diterima, ditampung dan diperjuangkan oleh DPR, apabila hal tersebut belum ditetapkan secara prinsipil dan tegas oleh MPR dalam ketetapanannya. Sebaliknya, apabila aspirasi rakyat tersebut sudah ditetapkan secara prinsipil dan tegas oleh MPR, maka DPR tidak dapat menerima dan memperjuangkannya dalam lima tahun masa kekuasaan MPR, namun aspirasi itu dapat ditampung dan diperjuangkan oleh MPR baru dalam sidangnya yang akan datang.