

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Konsekuensi dari pasal tersebut telah menempatkan MPR sebagai organ negara yang super body dan merupakan lembaga tertinggi dalam negara. Oleh karena itu, peran rakyat dalam proses penyelenggaraan negara hanya diperlukan pada saat Pemilu yang dilakukan setiap lima tahun sekali guna mengisi lembaga MPR, DPR dan DPRD. Dengan kata lain, setelah Pemilu selesai suara rakyat tak terdengar, karena segala kebijakan yang menyangkut kepentingan rakyat cukup ditangani oleh MPR, DPR dan DPRD. Jadi, konsep kedaulatan ada ditangan rakyat hanya dipraktekkan setengah hati.

Dalam Perubahan UUD 1945, pemahaman konsep tentang kedaulatan rakyat di atas mengalami perubahan yang fundamental. Perubahan konsep kedaulatan rakyat ini, dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen sbb. : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (2) ini adalah bahwa MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku dan pelaksana kedaulatan rakyat.²⁴⁷ Pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD. Dengan demikian, antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan sehingga menegaskan dianutnya prinsip “*constitutional democracy*” yang pada pokoknya tidak lain adalah “Negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis”.²⁴⁸

Perubahan dalam konsep kedaulatan rakyat tersebut, diikuti pula perubahan dalam tataran kekuasaan legislatif. Artinya, kekuasaan legislatif yang semula menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, setelah perubahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2)

²⁴⁷Hal ini karena di samping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat, misalnya Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi ... Op. Cit.*, hlm. 3.

²⁴⁸*Ibid.*, hlm. 4.