

# DEMOKRATISASI DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Rasji\*

## ABSTRACT

Since the reform era rolled on in the Indonesian constitutional life, democracy had been claimed by the Indonesian people who wanted to return the sovereignty to their hand. This phenomenon appeared in many forms, beginning from the people action to launch the demonstration to the amendment of the 1945 Constitution. Until the third amendment, the constitution has presented the amendment to the democratization in Indonesia. Although the sovereignty is still in the hand of the people, but it is not fully implemented by the People's Consultative Assembly but by the constitution. The 1945 Constitution and its amendment allows ten matters which may directly be done by the people in the framework of making use if their sovereignty, and the res, people submit their sovereignty to be implemented by the state institutions or government. This democracy is the constitutional democracy as the writer means.

Kata kunci: Demokrasi, Undang-undang Dasar.

## I. PENDAHULUAN

Sejak krisis moneter (pertengahan tahun 1997), bahkan merambah ke krisis multidimensi, melanda Indonesia, rakyat kerap melakukan berbagai aksi secara langsung, baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik. Aksi-aksi tersebut dilakukan melalui berbagai cara dengan mengusungkan isu-isu kerakyatan. Mulai dari dialog ilmiah dalam berbagai forum, demonstrasi di jalan, hingga pada aksi penjarahan dan perusakan terhadap asset negara maupun milik masyarakat tertentu. Hingga kini, beberapa aksi rakyat tersebut terus berkesinambungan. Pada hakikatnya, semua itu menginginkan agar rakyat dijadikan dasar dan tujuan dari proses penyelenggaraan di berbagai bidang kehidupan kenegaraan.

Berbagai aksi di atas mengindikasikan penomena rakyat tidak mempercayai lembaga formal yang bertindak sebagai wakilinya, baik yang menetapkan kebijakan negara maupun yang menyelenggarakan kebijakan

---

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.

negara. Lembaga formal dimaksud di sini adalah pemerintah (Presiden dan jajarannya ke bawah), DPR, dan MPR, bahkan lembaga-lembaga negara lainnya. Turunnya Presiden Soeharto, dilaksanakannya kembali pemilu yang dipercepat pada tanggal 7 Juli 1999 (seharusnya dilaksanakan tahun 2003) untuk menggantikan anggota DPR dan MPR hasil pemilihan umum tahun 1998, munculnya sistem multi partai yang diatur dalam Undnag-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan sebagainya merupakan bukti penomena tersebut. Selain itu, isu-isu yang menginginkan terbentuknya Presidium Pemerintahan Transisi, Komite Rakyat Indonesia, dan sebagainya juga mewarnai penomena ini.

Hal lain yang dianggap sebagai penyebab terpuruknya bangsa ini ke dalam berbagai krisis adalah kekuasaan rezim orde baru yang dianggap otoriter atau diktator. Rezim ini dianggap telah menyalanggunakan kekuasaan dengan mengorbankan kedaulatan rakyat. Berbagai kebijakan dan implementasinya dianggap tidak berpihak kepada rakyat, melainkan kepada kekuasaan semata. Karena itu gugatan terhadap asas kedaulatan rakyat dan implementasinya ke dalam berbagai bidang kehidupan kenegaraan, terus diapungkan oleh rakyat. Bahkan dalam praktik telah terjadi berbagai aktivitas rakyat yang mengatasnamakan demokrasi tetapi tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Misalnya, penjarahan, ketidaktaatan terhadap kebijakan pemerintah dan peraturan yang berlaku, dan sebagainya.

Salah satu penyebab penguasa bertindak otoriter adalah Undnag-undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dianggap "*executive heavy*". Lembaga perwakilan rakyat menjadi tidak berdaya, karena kekuasaan Presiden dianggap terlalu besar, bahkan dianggap sentral. Karena itu, UUD 1945 menjadi sasaran rakyat, agar diubah sesuai dengan keinginan rakyat atau demokrasi. Hal ini telah direspon oleh lembaga yang berwenang, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga terjadilah perubahan UUD 1945. Sampai saat ini (tahun 2001), MPR telah melakukan tiga kali perubahan terhadap UUD 1945, yakni perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, dan perubahan ketiga tahun 2001. Tampaknya perubahan ini masih dianggap belum memenuhi tuntutan demokrasi, sehingga MPR telah mencanangkan perubahan keempat pada tahun 2002.

Ada hal yang menarik dari perubahan UUD 1945, menyangkut demokratisasi yang diinginkan oleh rakyat. Di satu sisi rakyat terus menghendaki perubahan dalam proses demokratisasi, dan di sisi lain UUD terus mengantisipasinya. Karena itu, melalui tulisan ini, penulis mencoba

menyajikan hal itu di bawah judul tulisan seperti yang penulis kemukakan di atas.

## II. PERMASALAHAN

Meskipun UUD 1945 telah diubah hingga ketiga kali, namun tuntutan demokratisasi masih terus diajukan oleh rakyat melalui berbagai forum. Aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai kalangan masih mewarnai demokrasi di Indonesia. Rakyat masih kerap melakukan aksi secara langsung terhadap hal-hal yang dianggap berada di dalam lingkungan kekuasaan rakyat, padahal hal-hal itu telah diantisipasi dengan perubahan UUD 1945. Apakah hal ini disebabkan oleh amandemen UUD 1945 belum memenuhi tuntutan demokratisasi yang diinginkan oleh rakyat, ataukah karena rakyat telah keluar dari konsep demokratisasi yang dibangun bangsa Indonesia melalui perubahan UUD. Terlepas dari pertanyaan tersebut, penulis akan melihat konsep demokratisasi setelah dilakukan perubahan UUD 1945. Karena itu, permasalahan yang diangkat penulis adalah bagaimana sebenarnya konsep demokratisasi di Indonesia pasca perubahan UUD 1945?

## III. PEMBAHASAN

### A. Hakekat Demokrasi

Secara teoretis, demokrasi berasal dari kata "*demos*" artinya "rakyat" dan "*kratos/kratein*" artinya "pemerintahan" (Saragih, 1993: 174). Secara harfiah, demokrasi mengandung arti pemerintahan rakyat. Pemerintahan dimaksud adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Soemantri, 1986: 1). Rakyat adalah sumber kekuasaan, rakyat yang menjalankan kekuasaan, dan rakyat pulalah yang menjadi tujuan kekuasaan negara. Mengingat demikian, maka pada hakikatnya demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau sebagai pemerintahan yang berkedaulatan rakyat (Soemantri, 1984: 25-26).

Kedaulatan adalah padanan kata dari "*souveranitat*" (Jerman), "*souveraniteit*" (Belanda), "*sovereignty*" (Inggris). Istilah ini berasal dari bahasa Latin yaitu "*superantus*" yang berarti "atas". Kemudian, pengertian itu berkembang menjadi "teratas", "tertinggi", dan "tidak terbatas". Dalam hubungannya dengan kekuasaan negara, pengertian tersebut berkembang menjadi "kekuasaan tertinggi (supreme) dan tidak terbatas" (Kansil, 1994: 93).

Jean Bodin mengatakan “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, karena ia merupakan kekuasaan puncak. Kekuasaan tidak terbagi-bagi artinya kekuasaan itu baik ke dalam maupun ke luar merupakan kekuasaan penuh. C.F Strong juga mengatakan:

*“As we have been earlier, sovereignty has two aspects, internal and external. We have defined internal sovereignty as the supremacy of the person or body of person in the state over the individuals or associations of individuals within the area of its jurisdiction, and external sovereignty as the absolute independence of the one state as a whole with reference to all other states” (Strong, 1973: 68).*

Kedaulatan adalah kekuasaan yang dalam ketidakterbatasannya menguasai semua rakyat, dan ia sendiri tidak dapat diikat oleh suatu undang-undang atau peraturan lainnya” (Attamimi, 1990: 128-129), meskipun ia dapat menundukan dirinya kepada keputusannya sendiri. Pendapat ini menunjukkan bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan yang bukan pemberian/limpahan/turunan dan tidak ada yang menandinginya.

Dalam hubungannya dengan negara, G. Jellinek mengatakan “kedaulatan adalah kekuasaan negara yang atas dasar itu negara mempunyai kemampuan penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri. 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” (Atamimi, 1990: 126). Logemann juga mempertegasnya dengan mengatakan “kedaulatan adalah kekuasaan mutlak atau kekuasaan tertinggi atas penduduk dan wilayah bumi beserta isinya yang dipunyai oleh negara nasional berdaulat (Atamimi, 1990: 127).

Jika kedaulatan dihubungkan dengan negara, maka kedaulatan yang dimaksud di sini adalah kedaulatan negara. Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa kedaulatan negara adalah kekuasaan tertinggi negara yang bersifat mutlak dan tidak dibagi-bagi. Menurut Logemann, kekuasaan ini bersifat permanen dan tidak ada lagi kekuasaan di atasnya, sehingga kedaulatan negara tidak tunduk kepada kekuasaan lain ke dalam maupun ke luar negara (Kansil, 1994: 94). Artinya kekuasaan negara ini

tidak tunduk pada kekuasaan internal lainnya dan tidak tunduk pada kekuasaan eksternal (Asshiddiqie, 1994: 22).

Meskipun kedaulatan negara merupakan kekuasaan tertinggi dan mutlak, namun Arifin P. Soeriaatmadja mengatakan bahwa "ke dalam, kedaulatan itu tunduk kepada hukum nasional tertinggi (UUD 1945) dan ke luar, kedaulatan itu tunduk kepada hukum internasional" (Soeriaatmadja, 1983: 42). Pengertian tunduk di sini adalah bukan diundukan oleh kekuasaan lain, tetapi menundukan diri kepada kekuasaan lain (Attamimi: 1990: 133).

Suatu negara demokrasi meletakkan kekuasaan asli, tertinggi, mutlak, dan tidak terbagi-bagi kepada rakyat. Tidak ada kekuasaan tertinggi, selain kekuasaan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan itu datang dari dirinya sendiri. Rakyatlah yang menentukan apa yang menjadi kehendaknya. Kehendak ini harus dipandang sebagai wewenang yang menentukan segala yang ada di dalam negara (Suny, 1968: 3). Kehendak rakyat berada pada posisi sentral dari kehendak negara. Dalam negara demokrasi, kehendak negara identik dengan kehendak rakyat, dan pada akhirnya apa yang dicapai oleh negara adalah sesuai dengan yang ingin dicapai oleh rakyat (*from the people, by the people, and for the people*).

Bagi negara modern, apalagi memiliki wilayah luas, penduduk banyak, dan urusan pemerintahan sangat kompleks, maka kedaulatan rakyat tersebut menjadi problem untuk melaksanakannya. Apakah mungkin rakyat dapat melaksanakannya secara langsung?

Secara teoretis, demokrasi dapat langsung dilakukan oleh rakyat dan dapat pula dilakukan tidak langsung oleh rakyat. Demokrasi yang dilakukan langsung oleh rakyat disebut demokrasi langsung (*direct democracy*). Di sini seluruh rakyat ikut terlibat secara langsung dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijakan umum atau peraturan negara. Demokrasi ini pernah dilakukan oleh Negara Kota (*Polis*) pada zaman Yunani Kuno (Saragih, 1993: 174). Demokrasi ini dapat berjalan efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (di wilayah kota dan sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (sekitar 300.000 penduduk) (Budiardjo, 1979: 54).

Dalam perkembangannya, demokrasi langsung sulit dilaksanakan, karena itu muncullah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi ini tidak harus melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan umum, karena posisi rakyat diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat. Dalam demokrasi ini, yang penting adalah terpenuhinya unsur formal dan material demokrasi. Unsur formal dimaksud adalah adanya keterlibatan orang banyak dalam mengambil keputusan (*methode of decision*

*making*) dan pemerintahannya dilakukan oleh orang banyak. Unsur material dimaksud adalah isi dari keputusan (*contents of decision made*) untuk kepentingan orang banyak. Demokrasi yang mengutamakan unsur pertama disebut demokrasi formal sedangkan yang memenuhi unsur kedua disebut demokrasi material (Saragih, 1993: 175-176).

Pada hakikatnya kedua jenis demokrasi di atas meletakkan kekuasaan rakyat sebagai sumber kekuasaan negara. Suatu negara memiliki kebebasan untuk menentukan jenis demokrasinya, namun ketiga faktor di atas tetap menjadi pertimbangan negara. Bagi negara modern, yang memiliki kompleksitas urusan sangat tinggi, adalah sulit memilih jenis demokrasi langsung. Karena itu menurut Miriam Budiardjo, demokrasi tidak langsung merupakan sifat hakiki dari negara modern.

Terlepas dari bentuk demokrasi yang dipilih, M. Carter dan John Herz mengatakan bahwa suatu negara disebut demokrasi apabila yang memerintah dalam negara adalah rakyat dan kekuasaan pemerintahan terbatas (Saragih, 1993: 177). Keterlibatan rakyat menjadi hal yang mutlak dalam negara demokrasi. Pemerintah tidak dapat sewenang-wenang menentukan kebijakan, melaksanakan kebijakan, dan mencapai sasaran kebijakan, tanpa melibatkan rakyat. Meskipun demikian, mekanisme keterlibatan rakyat dalam kedaulatan negara sangat bergantung kepada jenis demokrasi yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

#### **B. Demokratisasi Pasca Perubahan UUD 1945.**

Meskipun Indonesia tidak menyatakan dirinya secara tertulis sebagai negara demokrasi, tetapi dari unsur-unsur kekuasaan negara yang tercantum di dalam UUD 1945 adalah sebagai negara demokrasi. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945, yang menyatakan "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Sejak keberadaannya hingga masa pemerintahan orde baru, rumusan pasal di atas dilaksanakan secara konsekuen, dan tidak ada yang mempersoalkan kebenarannya. Namun setelah memasuki era reformasi, rumusan pasal di atas dikritik masyarakat, dan dianggap tidak tepat bagi demokrasi yang diinginkan oleh rakyat Indonesia sekarang. Sebanarnya apa kelemahan dan konsep yang terkandung di dalam rumusan pasal di atas, sehingga rumusannya dianggap tidak tepat?

Ada dua terminologi yang terkandung di dalam pasal di atas, yang perlu mendapat kejelasan maknanya. Pertama adalah kata "kedaulatan di tangan rakyat", dan kedua adalah "dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Menurut

Harmaily Ibrahim. kedaulatan di tangan rakyat mengandung arti kedaulatan kepunyaan rakyat (Ibrahim, 1979: 13). Ini berarti rakyatlah yang memiliki kedaulatan/kekuasaan tertinggi di Indonesia. Sementara itu, kata "dilakukan sepenuhnya oleh MPR" mengandung arti "seluruh atau semua kekuasaan rakyat dilakukan oleh atau diserahkan kepada MPR. MPR-lah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat" (Soemantri, 1986: 157, lihat pula Asshiddiqie 1994:74). Dari dua makna tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kedaulatan negara adalah milik rakyat rakyat, tetapi yang melakukannya adalah MPR.

Menurut Logemann, dianutnya asas kedaulatan rakyat oleh Indonesia seperti di atas adalah untuk menyesuaikan diri dengan mitos negara modern dan memindahtanamkan (*over planting*) sistem pemerintahan "desa" ke dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia (Logemann, terjemahan Darmodihardjo, tanpa tahun: 17). Konsep kedaulatan rakyat Indonesia mengambil alih konsep kedaulatan rakyat desa, yang menetapkan kedaulatan pemerintahan desa ada di tangan rakyat desa yang tergabung di dalam "rembuk desa". Karena itu, A. Hamid S. Atamimi menyatakan rumusan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 adalah sesuai dengan dasar yang dianut oleh rakyat desa (Atamimi, 1990: 132).

Pengambilalihan konsep kedaulatan rakyat desa pernah diajukan oleh Soepomo di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Kemudian setelah tahun kedua Indonesia merdeka, Soepomo, melalui Penjelasan UUD 1945 (Penjelasan Umum angka III) yang dibuatnya, menjelaskan makna kedaulatan rakyat Indonesia bahwa "kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die Gesamte Staatsgewalt lieght alien bei der Majelis*)". Lebih lanjut penjelasan itu menyatakan "kedaulatan rakyat di pegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertetrungsorgan des willens der staatsvolkens*)". Kemudian pada penjelasan Pasal 1, Soepomo mengatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara". Secara singkat, pendapat Soepomo ini memperlihatkan bahwa meskipun kedaulatan itu ada di tangan rakyat, namun rakyat tidak melaksanakannya sendiri. Rakyat melaksanakan kedaulatannya melalui wujud penjelmaan dirinya yaitu MPR. Karena itu, pelaksanaan kedaulatan sehari-hari adalah oleh sebuah badan yang bernama MPR.

Mengingat pendapat Soepomo dituangkan ke dalam Penjelasan UUD 1945, yang diundangkan melalui Berita Negara Nomor 75 tahun kedua tanggal 15 Februari 1945, maka pemerintahan Soekarno dan Soeharto mengakuinya sebagai Penjelasan Resmi UUD 1945. Karena itu, penjelasan UUD tersebut digunakan sebagai bagian dari Konstitusi (UUD) Republik Indonesia. Akibatnya, demokrasi yang dijalankannya adalah didasarkan pada ketentuan Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 beserta penjelasannya. Berdasarkan ketentuan ini, kedaulatan hanya sebagai prinsip kekuasaan negara, namun secara real rakyat tidak melaksanakan kedaulatannya, karena yang melaksanakan sepenuhnya adalah MPR. Kekuasaan, keinginan, atau kehendak rakyat dilaksanakan oleh MPR. Berbagai kebijakan dasar yang menentukan nasib bangsa dan negara ditetapkan oleh MPR, sehingga kehidupan dan pelaksanaan demokrasi ditentukan oleh MPR beserta kebijakan dasar yang dikeluarkannya, namun tetap berdasarkan kepada Pancasila. Ini yang dikenal dengan sebutan Demokrasi Pancasila.

Setelah era reformasi bergulir, rakyat menggugat demokrasi yang selama ini dilaksanakan oleh rezim orde baru. Rakyat menilai demokrasi pada saat itu tidak berjalan, bahkan ada yang menyatakan sebagai rezim otoriter. Untuk menghidupkan demokrasi yang diinginkannya, rakyat menghendaki agar UUD 1945 diubah. Keinginan ini direspon oleh MPR sebagai lembaga yang memiliki otoritas mengubah UUD, sehingga sejak tahun 1999 hingga tahun 2001 MPR telah tiga kali mengubah UUD 1945.

Beberapa Pasal UUD 1945 yang dianggap tidak atau kurang memberi warna demokrasi telah diubah. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menjadi landasan demokrasi di Indonesia diubah, sehingga rumusannya menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar". Permasalahannya adalah apa makna rumusan pasal ini bagi demokratisasi di Indonesia? Sejauhmana rakyat dapat melakukan demokratisasi dalam segala aspek kehidupan kenegaraan?

Secara normatif, kedua permasalahan di atas sulit dicarikan jawabannya. Selain tidak ada pasal-pasal lain yang memberi penjabaran lebih lanjut, juga tidak ada penjelasan dari rumusan pasal di atas. Apalagi keberadaan Penjelasan UUD 1945, yang pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno dan Soeharto dijadikan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, sudah ditiadakan. Penjelasan UUD tidak diakui lagi oleh MPR (melalui Ketetapan MPR No. III/MPT/2000 tentang Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan) sebagai sumber hukum dasar nasional, karena MPR hanya mengakui dua sumber hukum dasar nasional yaitu Pembukaan Undang-undang Dasar (Pancasila) dan Batang Tubuh Undang-undang Dasar.

Apabila dilihat dari rumusan perubahan Pasal 1 Ayat (2) di atas, penulis mengartikan bahwa kedaulatan masih tetap ada di tangan rakyat. Rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia. Rakyatlah yang berkuasa menentukan arah kebijakan dan tujuan yang ingin dicapai oleh negara. Namun pelaksanaan kedaulatan rakyat mengalami perubahan, yakni tidak lagi dilakukan oleh MPR, melainkan dilakukan menurut UUD. Permasalahan selanjutnya adalah apakah pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD tersebut berarti rakyat yang secara langsung melaksanakannya atau melalui lembaga negara/pemerintah tertentu?

Permasalahan di atas menyiratkan makna bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam UUD. Pengertian UUD di sini meliputi UUD 1945 dan UUD Perubahannya. UUD adalah hukum dasar negara atau hukum yang tertinggi di Indonesia. Secara teoretis, ada yang membedakan hukum dasar atau konstitusi menjadi dua macam, yaitu hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis. Di Indonesia, yang dimaksud hukum dasar tertulis adalah UUD 1945 beserta UUD perubahannya, sedangkan hukum dasar yang tidak tertulis adalah konvensi ketatanegaraan (Ibrahim, 1983: 64-65). Mengingat Pasal 1 Ayat (2) di atas telah secara eksplisit menyebutkan kata "menurut UUD" maka pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut adalah menurut/sesuai/berdasarkan hukum yang tercantum dalam konstitusi tertulis, yakni UUD 1945 dan perubahannya. Hal ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan kata lain demokratisasi pasca perubahan UUD 1945 adalah Demokrasi Konstitusional Pancasila.

Pada demokrasi yang terakhir ini, keterlibatan rakyat dalam proses demokrasi ditentukan oleh UUD 1945 dan Perubahannya. Apabila penulis mengkaji UUD 1945 dan Perubahannya ada beberapa aktivitas penyelenggaraan negara yang melibatkan rakyat secara langsung dan ada aktivitas yang tidak melibatkan rakyat secara langsung. Beberapa aktivitas yang melibatkan rakyat secara langsung adalah:

1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A UUD 1945 Perubahan I);
2. Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui Pemilihan Umum [Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan II];
3. Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Pemilihan Umum [Pasal 22 C Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III];
4. Hak dan wajib membela negara [Pasal 27 Ayat (3) UUD 1945 Perubahan II]

5. Melaksanakan hak asasi manusia (Pasal 28A sampai dengan 28J UUD 1945 Perubahan II).
6. Melaksanakan kemerdekaan beragama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya [Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945].
7. Hak dan wajib dalam upaya pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan II).
8. Hak mendapatkan pendidikan [Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945].
9. Menjalankan kebudayaan (Pasal 32 UUD 1945).
10. Menjalankan kegiatan usaha di bidang ekonomi (Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945).

Selain kesepuluh hal di atas, rakyat tidak dapat melaksanakan kedaulatannya secara langsung. Dalam hal ini kedaulatan rakyat dilakukan oleh lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan secara konstitusional (UUD 1945 dan Perubahannya). Lembaga-lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat dimaksud adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam hal:
  - a. Mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 3 UUD 1945 Perubahan III jo. Pasal 27 UUD 1945).
  - b. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi (Pasal 7A UUD 1945 Perubahan III).
  - c. Memilih calon Wakil Presiden dari dua calon Wakil Presiden yang diajukan oleh Presiden, pada saat terjadi kekosongan Wakil Presiden [Pasal 8 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].
  - d. Menerima sumpah Presiden dan Wakil Presiden apabila sumpah ini tidak dilaksanakan di hadapan DPR (Pasal 9 UUD 1945 Perubahan I).
2. Presiden, dalam hal:
  - a. Menjalankan kekuasaan pemerintahan negara [Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945].
  - b. Menetapkan perturan pemerintah/PP [Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945].
  - c. Memegang kekuasaan atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara (Pasal 10 UUD 1945).
  - d. Menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain dengan persetujuan DPR (Pasal 11 UUD 1945).
  - e. Menyatakan negara dalam keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945).

- f. Mengangkat duta besar dan konsul untuk negara lain serta menerima duta besar negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 UUD 1945 Perubahan I).
  - g. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan I).
  - h. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 UUD 1945 Perubahan I].
  - i. Memberi gelar, penghargaan, dan lain-lain tanda jasa (Pasal 15 UUD 1945 Perubahan I).
  - j. Mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 UUD 1945 serta Perubahan I dan III).
  - k. Menetapkan peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang/Perpu [Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945].
  - l. Mengesahkan pengangkatan anggota BPK [Pasal 23F Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].
  - m. Mengangkat anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR [Pasal 24B Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
  - n. Menetapkan anggota Mahkamah Konstitusi yang diusulkan oleh DPR (3 orang), oleh Mahkamah Agung (3 orang) dan oleh Presiden sendiri (3 orang) [Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
3. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal membuat undang-undang (UU) [Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 Perubahan I] atas berbagai materi konstitusi yang disebutkan dalam UUD, dengan kapasitas:
- a. DPR memegang kekuasaan membuat UU [Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan I].
  - b. Presiden atau DPR sebagai pembuat rancangan undang-undang [Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 Perubahan I].
  - c. Presiden bersama DPR sebagai pembahas dan pemberi persetujuan atas RUU [Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan I].
  - d. Presiden sebagai yang mengesahkan undang-undang [Pasal 20 Ayat (4) dan (5) UUD 1945 Perubahan I].
4. DPR dalam hal:
- a. Melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A UUD 1945 Perubahan II).
  - b. Mengajukan usul pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 7A dan Pasal 7B Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III).

- c. Menerima sumpah Presiden dan Wakil Presiden apabila sumpah ini tidak dilaksanakan di hadapan MPR (Pasal 9 UUD 1945 Perubahan I).
  - d. Membari persetujuan pernyataan perang dan perdamaian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden (Pasal 11 UUD 1945).
  - e. Memberi pertimbangan pengangkatan duta dan konsul untuk negara lain dan menerima duta dari negara lain (Pasal 13 UUD 1945 Perubahan I).
  - f. Memberi persetujuan atau penolakan atas perturan pemerintah pengganti undang-undang/Perpu yang diajukan oleh Presiden untuk dijadikan undang-undang [Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945].
  - g. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
  - h. Menyetujui pengangkatan anggota Komisi Yudisial oleh Presiden [Pasal 24B Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
  - i. Mengusulkan 3 orang calon anggota Mahkamah Konstitusi kepada Presiden [Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
5. Dewan Pertimbangan Agung, dalam hal memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan mengajukan usul pendapat kepada Pemerintah.
  6. Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya, dalam hal:
    - a. Melaksanakan kekuasaan kehakiman [Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].
    - b. Melaksanakan kekuasaan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU, dan melaksanakan wewenang lainnya yang ditetapkan oleh UU [Pasal 24A UUD 1945 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
    - c. Memberi pertimbangan pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden [Pasal 14 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan I].
    - d. Mengusulkan 3 orang calon anggota Komisi Konstitusi kepada Presiden [Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
  7. Pemerintah Daerah dalam hal menelenggarakan pemerintahan daerah, menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah [Pasal 18 UUD 1945 Perubahan II].
  8. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam hal:
    - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah [Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].

- b. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan/pemekaran/penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].
  - c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai: otonomi daerah, pembentukan/pemekaran/penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama [Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
  - d. Menyampaikan hasil pengawasan sebagaimana dimaksud huruf c di atas kepada DPR [Pasal 22 D Ayat (3) UUD 1945 Perubahan III].
  - e. Memberi pertimbangan pemilihan anggota BPK oleh DPR [Pasal 23F Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
9. Komisi Pemilihan Umum dalam hal melaksanakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD (Paal 22E UUD 1945 Perubahan III).
10. Badan Pemeriksa Keuangan, dalam hal:
- a. Memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.
  - b. Menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada DPR.
11. Komisi Yudisial, dalam hal:
- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR ([Pasal 24A Ayat (3) dan Pasal 24B Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
  - b. Melaksanakan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim [Pasal 24B Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
12. Mahkamah Konstitusi, dalam hal:
- a. Melaksanakan kekuasaan kehakiman [Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].
  - b. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai, memutuskan perselisihan hasil pemilu [Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 Perubahan III].
  - c. Memutus dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden [Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 Perubahan III].

13. Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan utama sistem pertahanan negara, yang menjalankan tugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara [Pasal 30 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 Perubahan II].
14. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama sistem keamanan negara, yang bertugas melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat serta menegakan hukum [Pasal 30 Ayat (2) dan (4) UUD 1945 Perubahan II].

Pada tingkat pelaksanaannya, baik kedaulatan yang langsung dilaksanakan sendiri oleh rakyat maupun oleh berbagai lembaga sebagaimana dimaksud di atas disesuaikan lebih lanjut dengan peraturan pelaksana dari UUD. Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 peraturan pelaksana UUD tersebut berjenjang secara hirarki mulai dari Ketetapan MPR, UU/Perpu, PP, Keputusan Presiden (Kepres) dan Peraturan Daerah. Bahkan selain itu, A. Hamid S. Atamimi menambahkan peraturan lain sebagai peraturan pelaksana, yakni Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Keputusan Direktur Jenderal Departemen, Keputusan Kepala Badan Negara, Keputusan Kepala Daerah, serta peraturan kebijakan (*beleidregels*) yang dikeluarkan oleh setiap pejabat pemerintah dalam menjalankan tugas administrasinya (Suprpto, 1993: 160). Contoh, meskipun kemerdekaan mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan boleh dilakukan secara langsung oleh rakyat dan dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, namun pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan yang digariskan oleh UU Nomor 9 Tahun 1999 tentang Menyatakan Pendapat Di Muka Umum.

#### **IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa sejak era reformasi bergulir yang diikuti dengan perubahan UUD 1945, telah terjadi demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan ketatanegaraan. Kedaulatan tetap di tangan rakyat, namun pelaksanaannya bukan lagi sepenuhnya oleh MPR, melainkan menurut UUD. Dengan demikian Indonesia telah menantukan jenis demokrasi, yakni demokrasi konstitusional. UUD beserta peraturan pelaksana di bawahnya menjadi landasan bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia. UUD menentukan sepuluh hal yang boleh dilakukan oleh rakyat secara langsung dalam melaksanakan kedaulatannya. Kesepuluh hal dimaksud adalah:

1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden,

2. Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui Pemilihan Umum,
3. Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Pemilihan Umum,
4. Hak dan wajib membela negara,
5. Melaksanakan hak asasi manusia,
6. Melaksanakan kemerdekaan beragama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaannya,
7. Hak dan wajib dalam upaya pertahanan dan keamanan negara,
8. Hak mendapatkan pendidikan,
9. Menjalankan kebudayaan,
10. Menjalankan kegiatan usaha di bidang ekonomi.

Selain kesepuluh hal di atas, rakyat menyerahkan pelaksanaan kedaulatannya kepada lembaga-lembaga negara maupun lembaga-lembaga pemerintah. Inilah demokratisasi yang dikembangkan oleh konstitusi di Indonesia yang harus dipahami bersama oleh seluruh rakyat Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1994.
- Atamimi, A. Hamid. S. "Peranan Keputusan Presiden Dalam Rangka Pelaksanaan pemerintahan Negara". *Disertasi*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1985.
- Darmodihardjo, Dardji. *Keterangan-keterangan Baru Tentang Terjadinya UUD Indonesia 1945*. Jakarta: Aries Lima, 1982.
- Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*.

\_\_\_\_\_. *Undang-undang Dasar 1945.*

\_\_\_\_\_. *Perubahan Pertama Undang-undang Dasar 1945.*

\_\_\_\_\_. *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar 1945.*

\_\_\_\_\_. *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945.*

Kansil, C.S.T. *Latihan Ujian Hukum Tata Negara Untuk Perguruan Tinggi.*  
Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Kusnardi, Moh. Dan Harnaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara.*  
Jakarta: UI Press, 1983.

Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara.* Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994.

Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945.* Bandung: Alumni, 1986.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutional.* London: Sidgwick & Jackson, 1973.

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