



KONFIGURASI UUD 1945 DAN AMANDEMEN UUD 1945

HASANUDDIN HASIM

Fakultas Syariah
Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare
Jl. Laupe Kota Parepare, Sulawesi Selatan Indonesia
Email: hasanalhasim@gmail.com

ABSTRACT: The Constitution is the legal basis of state owned by each State. Indonesia as a unitary state in the form of a republic and the State of law is concerned with all aspects of the problem with the applicable law, the constitution in this case the 1945 Constitution as the basis of the state of Indonesia becomes the norm of normality at any time change, Indonesia since 1945 until now has made changes in the amendment form to the 1945 Constitution in 1999-2002, this change is due to the 1945 Constitution or the old order is no longer appropriate with the development at that time. The amendment results provide the legal configuration of law within the State of Indonesian law, and its value: to reduce the power of the State's establishment, to strengthen the legislative body, to promote human rights, to complement State institutions and to improve the 1945 Constitution in terms of literal, grammatical, historical, sociological, socio-historical, futuristic, holistic, thematic to systematic-thematic holistic.

Keywords: *Constitution, UUD 1945, Amendment UUD 1945*

ABSTRAK: Konstitusi adalah dasar hukum bernegara yang dimiliki setiap Negara. Indonesia sebagai Negara kesatuan yang berbentuk republik dan Negara hukum menitik beratkan segala aspek permasalahan dengan hukum yang berlaku, konstitusi dalam hal ini UUD 1945 sebagai dasar bernegara Indonesia menjadi *ground norm* yang sewaktu-waktu biasa berubah, Indonesia sejak 1945 hingga saat ini sudah melakukan perubahan dalam bentuk amandemen kepada UUD 1945 pada tahun 1999-2002, perubahan ini disebabkan karena UUD 1945 atau masa orde lama sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan saat itu. Hasil amandemen memberikan konfigurasi politik hukum dalam Negara hukum Indonesia, diantaranya: mengurangi kekuasaan pemerintahan Negara, memperkuat lembaga legislative, mencantumkan hak asasi manusia, melengkapi lembaga-lembaga Negara dan menyempurnakan UUD 1945 dari segi harfiah, gramatikal, historis, sosiologis, sosio-historis, futuristic, holistic, tematis hingga holistic tematis-sistematis.

Kata Kunci: *Konstitusi, UUD 1945, Amandemen UUD 1945*

LATAR BALAKANG

Perihal amandemen konstitusi Indonesia secara substansial, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai kepada perubahan keempat pada tahun 2002¹. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, dari sudut isinya UUD 1945 Pasca-Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945".

Beberapa hal penting untuk sekedar menyebut beberapa diantaranya adalah: *Pertama*, perihal cita demokrasi dan nomokrasi. Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi

dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan sesungguhnya berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan diidealkan dan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Penghargaan yang lebih terhadap kehendak rakyat dapat terlihat melalui pemilihan langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Penghargaan kuat terhadap demokrasi dan nomokrasi ini juga ditunjukkan dengan makin dipertegas dan diperkuatnya jaminan ketentuan mengenai hak-hak konstitusional warga negara

¹ Undang-undang Dasar 1945

(*citizen's constitutional rights*) dan bahkan hak-hak asasi manusia (*human rights*).

Kedua, pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Prinsip kedaulatan dari rakyat itu selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelasan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi Negara dan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibai-bagikan secara vertical ke dalam lembaga-lembaga tinggi Negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam UUD 1945 hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut dibagi secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga Negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balance*. *Cabang*. Cabang kekuasaan legislative tetap berada dalam majelis permusyawaratan rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga Negara lainnya.

Ketiga, system pemerintahan presidensial. Realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia yang justru membutuhkan system pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan system presidensial yang diterapkan dibawah UUD 1945 yang cenderung sangat *executive heavy* sudah dapat diatasi melalui pembaruan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam UUD ini, akses-akses atau efek samping dalam praktik penyelenggaraan system pemerintahan presidensial seperti selama ini terjadi ini tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan system pemerintahan presidensial justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan.

Keempat, format baru kelembagaan, seperti BPK. Keberadaan badan pengawasan keuangan ini mengalami beberapa perubahan yang sangat mendasar, pada perubahantersebut setidaknya ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan Badan Pengawasan Keuangan, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara structural dan menyangkut perluasan jangkauan dan tugas pemeriksaannya secara fungsional.

Selain perubahan keempat tersebut, masih terdapat banyak hal lain penting

lainnya sebagai akibat perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD 1945. Artinya keempat perubahan tersebut benar-benar telah menyebabkan terjadinya perubahan mendasar dalam system konstitusi Negara kita yang memang bisa terjadi dalam setiap upaya perubahan konstitusi. Meskipun demikian, kita syukuri bahwa perubahan mendasar itu tetap berada dalam proklamasi yang didalamnya terdapat Pancasila tetap merupakan ruh dari UUD sebagaimana tercermin dalam pembukaan UUD 1945 yang tetap tidak berubah dan dengan dimaksukannya berbagai nilai yang terkandung dalam penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945. Dari berbagai perubahan konstitusi yang dijelaskan, maka dalam tulisan ini akan dibahas tentang asbab terjadinya perubahan konstitusi dalam hal ini UUD 1945 yang telah berlaku dalam system demokrasi dalam Negara Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif

2. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam tulisan ini bersumber dari data sekunder yakni data yang diperoleh dari data-data, buku dan menggunakan bahan hukum primer yakni dari peraturan perundangan-undangan; lalu *kedua* bahan Hukum Sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil studi dokumen-dokumen, literature maupun sumber bacaan lainnya yang dipandang relevan dengan penulisan; dan *ketiga* Bahan hukum tersier yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data melalui cara: Studi Kepustakaan yang Merupakan tehnik pengumpulan data sekunder yakni sumber data bukan dari orang secara langsung tapi data-data atau dari bahan Hukum primer semisal peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen-dokumen dan bahan pustaka atau bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan suatu peristiwa atau aktifitas tertentu yang berkaitan dengan perumusan masalah dalam penelitian yang akan dijawab.

PEMBAHASAN

1. Konstitusi yang Demokratis

fokus dalam bagian ini adalah tentang apa saja yang harus ada dalam konstitusi

yang demokratis. Hal ini guna menganalisis apakah keempat amandemen yang telah dilakukan pada tahun 1999-2002 telah menghasilkan sebuah konstitusi yang lebih demokratis dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli.

Demokrasi sudah berabad-abad telah mengalami perdebatan tentang arti dari demokrasi, karena tidak ada satu pun definisi yang bisa diterima semua ilmuwan.² Menurut Robert Dahl, “demokrasi” ditafsirkan secara berbeda oleh seseorang yang berbeda pada waktu dan tempat yang berlainan.³ Tetapi cukup sebagai panduan demokrasi yang dipakai dalam makalah ini adalah pengertian yang umum dipahami dalam politik Indonesia, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.⁴

Bagi Bagir Manan, demokrasi di Indonesia hanya bisa ditegakkan dengan cara menerapkan secara konsisten pandangan Negara hukum, menerapkan prinsip pemerintahan yang konstitusional, yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan yang konstitusi, memiliki dan menerapkan system peradilan yang independen dan adil, menghormati system kesetaraan dihadapan hukum, menjamin

perlindungan hak-hak asasi manusia, dan melaksanakan pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil.⁵ Dengan alur yang serupa, Lubis menyodorkan tiga bahan baku sebuah Negara hukum yaitu, adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, peradilan yang independen dan tidak memihak, dan ketundukan terhadap prinsip legalitas.⁶

Dimata Lindsey, konsep Negara hukum adalah, “sebuah pandangan yang amat strategis serta memainkan peran sentral” dalam system polit dan hukum di Indonesia.⁷ Arti Negara hukum sendiri selalu dipersoalkan sejak 1945, ketika istilah itu dituliskan dalam penjelasan UUD 1945.⁸ Tema ini mengacu pada pandangan ala belanda tentang *rechtsstaat* yang diadopsi dengan *machtsstaat*, yaitu Negara hukum yang berdasarkan hukum, bukan pada kekuasaan semata.⁹ Tetapi menurut David Bourcheir, pada praktiknya, konsep Negara hukum ini tidak diterapkan secara konsisten.

Aan Stuart Diamond berpendapat bahwa konstitusi yang demokratis adalah

² Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, (1963).

³ Robert A. Dahl, *On Democracy* (2000), hlm.3.

⁴ Hebert faith, *The Decline of Constitutional in Indonesia* (1962)

⁵ Bagir Manan, *Teori dan Hukum Konstitusi* (2002), hlm.151-155.

⁶ Todung Mulya Lubis, “The Rechtsstaat and Human Rights” dalam Thomoty Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999) hlm. 172.

⁷ Thimoty Lindsey Lubis, “From Rule of Law to Law of The Rullers – to Reformation?” dalam Thomoty Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999) p. 13.

⁸ Ibid

⁹ Ibid., pp. 171-172 .

“konstitusi yang didalamnya berlaku kehendak mayoritas, atau yang didalamnya mayoritaslah yang berkuasa”.¹⁰ Bagi Andear Kalyvas, sebuah konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang harus “mewujudkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi”.¹¹ Meminjam kata-kata Jan Erik Lane, sebuah konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang “adil”.¹² Lane mengaitkan definisinya dengan John Rawls yang mendefinisikan sebuah konstitusi yang adil sebagai “sebuah prosedur yang adil yang diatur untuk memastikan hasil yang adil pula”.¹³

Berdasarkan kilasan literature kajian ini, jelas tidak ada satupun rumusan konstitusi yang demokratis yang dapat disepakati semua ilmuwan, tetapi, sepanjang proses pembentukan konstitusi, ada prinsip-prinsip panduan yang harus diikuti: *Pertama*, sebuah proses pembentukan konstitusi yang demokratis harus dilakukan sesuai dengan satu jadwal waktu yang spesifik. Proses ini bisa menjadi momentum emas untuk membuat konstitusi, jika proses itu dilakukan dalam masa transisi dari

pemerintahan yang otoriter dan diatur dengan saksama. *Kedua*, lembaga pembuat konstitusi harus dipilih dengan hati-hati. Legitimasi dan kepentingan masing-masing lembaga pembuat konstitusi, yang bisa memengaruhi proses dan hasil-hasil pembuatan konstitusi yang bersangkutan, harus dianalisis secara menyeluruh sebelum keputusan tentang siapa yang akan menjadi lembaga pembuat konstitusi itu diambil. *Ketiga*, penetapan agenda dasar harus disepakati sejak pagi-pagi sekali. Ini meliputi, misalnya, apakah konstitusi akan diubah atau diganti. *Keempat*, penggalangan partisipasi public perlu diorganisasikan dengan baik agar bisa melibatkan sebanyak mungkin rakyat. Urutan peran dan urutan pembicaraan ini penting demi member lebih banyak legitimasi bagi konstitusi yang akan lahir nantinya.

Sedangkan untuk isi sebuah konstitusi yang demokratis, dua unsure mendasar harus mencakup : pemisahan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia. Tanpa mengadopsi kedua prinsip ini, sebuah konstitusi bisa dengan gampang menjadi sebuah dokumen mati dalam politik sehari-hari.

2. Otoriter dalam UUD 1945

Di masa Liddle, hubungan antara UUD 1945 dan rezim otoriter Orde Baru Soeharto

¹⁰ Aan Stuart Diamond, ‘Decent, Even Though Democracy’ dalam Robert A. Goldwin dan William A. Schambra (ed), *How Democratic Is the Constitution* (1980) p. 21.

¹¹ Andreas Kalyvas, ‘Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy’ (2000) p. 21, *Cardozo Law Review*, 1547.

¹² Jan Erik Lane, *Constitutions and Political Theory* (1996) pp. 217-218.

¹³ John Rawls, *A Theory of Justice* (1972) p. 197.

sangat jelas, dalam pandangannya, UUD 1945 mempunyai peran sentral bagi hadirnya konsepsi Soeharto tentang rezim orde baru, dengan didominasinya kekuasaan pemerintahan oleh presiden.¹⁴

Di sisi lain, Prof Mahfud MD percaya bahwa UUD 1945 belum pernah menghasilkan pemerintahan yang demokratis.¹⁵ Faktanya, pemerintahan yang demokratis pada periode 1945-1949 dimungkinkan karena tidak diterapkannya UUD 1945 dalam system politik sehari-hari.¹⁶ Mohammad Hatta, yang saat itu seorang Wakil Presiden, mengeluarkan Maklumat No. X¹⁷ tertanggal 16 Oktober 1945, yang menyerahkan kekuasaan Presiden Soekarno kepada Parlemen; yang dengan demikian menerapkan system parlementer, sesuatu yang jelas-jelas melanggar UUD 1945 yang lebih bersifat Presidensial.¹⁸ Sekalipun Hatta tak punya kewenangan untuk melakukan perubahan system pemerintahan demikian, tetapi pada praktiknya maklumatnya berjalan efektif.

Seperti yang telah dibahasakan bahwa konstitusi harus direformasi sesuai dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. UUD

1945 pun seharusnya tidak boleh kebal terhadap perubahan. Indra beranggapan bahwa UUD 1945 adalah buatan manusia yang tidak akan pernah sempurna.¹⁹

Dibawah pemerintahan Soeharto, mitos bahwa UUD 1945 tidak boleh diutak-atik, di rumuskan kedalam tiga kebijakan. Diantaranya yaitu “consensus nasional”, yang memberi kewenangan untuk mengangkat orang-orang yang loyal kepadanya untuk menduduki seperti keanggotaan MPR.²⁰ Dengan demikian, segala upaya untuk mengamandemen UUD 1945 tidak akan berhasil, karena salah satu syarat untuk bisa melakukannya adalah hadirnya lebih dari dua pertiga jumlah anggota MPR.²¹ Soeharto mengisyaratkan betapa pentingnya angka ini, dalam pidatonya di hadapan Konferensi Staf Angkatan Bersenjata pada 27 Maret 1980 yang menyatakan Angkatan Bersenjata tidak mau mengubah UUD 1945. Maka, ABRI siap menggunakan senjata kalau ada yang melakukannya, atau menculik sepertiga anggota MPR untuk mencegah terjadinya perubahan.²² Dan banyak lagi hal lain yang

¹⁴ R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesia Politics* (1996) p. 120.

¹⁵ Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1998) hlm. 52.

¹⁶ Ibid

¹⁷ Dekrit Nomor X, bukan ‘sepuluh’

¹⁸ Ibid

¹⁹ Muhammad Ridwan Indra, *The 1945 Constitutional: A Human Creation* (1990) hlm. 52.

²⁰ Harry Tjan Hilalai, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru* (1990) hlm. 34-48.

²¹ Pasal 37 (1) UUD 1945

²² A.M. Fatwa, *Demi Sebuah Rezim: Demokrasi dan Keyakinan Beragama diadili* (2000) hlm. 214.

menjadi alasan teoritis mengenai kekuasaan otoriter presiden Soeharto.

3. Perubahan Hasil Amandemen

Pertama

Bagian ini mengupas hasil dari perubahan pertama. Sebelum sebelum beranjak lebih jauh, bagian ini akan menyajikan bagian rekomendasi-rekomendasi amandemen UUD 1945, baik yang diajukan masyarakat sipil maupun oleh fraksi-fraksi di MPR. Selanjutnya, keduanya diperbandingkan. Penulis gunakan perbandingan ini untuk mengevaluasi apakah MPR sudah memperlakukan masukan-masukan masyarakat sebagaimana mestinya dalam proses Perubahan Pertama, atau belum.

Kesamaan Usulan Masyarakat dan MPR. Antara 1998 dan 1999, sebelum proses Perubahan Pertama berlangsung, setidaknya ada tiga kelompok masyarakat sipil yang mempersiapkan usulan-usulan amandemen konstitusi.²³ Mereka adalah Kelompok Reformasi Hukum dan dan Perundang-undangan (KRHP), Universitas Gadjah Mada (UGM), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).

Kelompok-kelompok ini sedikitnya lima rekomendasi serupa; (i)

mengamandemen dan bukan memperbaharui UUD 1945; (ii) membatasi kekuasaan presiden; (iii) memberdayakan MPR, DPR, MA, dan BPK; (iv) menerapkan desentralisasi, dan (v) memperkuat aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia.²⁴

Selain itu, KRHP dan UGM juga mengusulkan untuk; (i) mempertahankan pembukaan dan hanya mengubah batang tubuh serta penjelasan, dan (ii) mempertahankan bentuk Negara kesatuan. UGM dan MTI juga mengusulkan untuk: (i) melikuidasi DPA; (ii) mengikuti amandemen Amerikat Serikat.²⁵

Dalam pembahasan-pembahasan perubahan pertama, fraksi-fraksi MPR mengusulkan rekomendasi yang sebagian besar mirip dengan usulan-usulan masyarakat di atas. Dalam tahap-tahap awal pembahasan, mereka bermaksud mengamandemen hamper semua pasal yang berhubungan dengan lembaga-lembaga Negara. Mattalata (Golkar), misalnya, ingin agar amandemen mencakup dua hal:

Pertama, pembatasan terhadap kewenangan presiden, dan *Kedua*, memberdayakan lembaga-lembaga Negara yang mewakili rakyat dan mengontrol pemerintahan. Lembaga-lembaga ini adalah

²³ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945* (2000) hlm. 72-81.

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

MPR, DPR, BPK, MA, dan Kejaksaan Agung.²⁶

Bagi mereka yang radikal, yang percaya bahwa UUD 1945 harus diganti total, perubahan pertama masih jauh dari memuaskan. Wall Paragon, misalnya, menyebutkan amandemen-amandemen setengah-hati.²⁷ Tetapi, menurut penulis, amandemen berhasil mendemistifikasi sebuah konstitusi yang sudah dianggap ‘sakral’ selama empat dasawarsa.²⁸ Sebelum tahun 1998, mengubah UUD 1945 adalah salah satu yang untuk dibayangkan sekalipun tidak mungkin: dulu, hal itu akan dianggap sebagai tindakan penghianatan atau subversif.²⁹ Lagi pula, mengingat kuatnya nilai simbolik konstitusi yang satu ini, dan dengan hanya dua belas hari kerja untuk bisa sampai pada perubahan pertama, sudah barang tentu amandemen ini merupakan sebuah hasil memadai yang bisa diharapkan oleh siapa pun.

Tetapi, suatu hal yang pasti, perubahan pertama adalah suatu langkah reformasi konstitusi yang belum usai. Langkah ini harus dianggap sebagai awal dari sejumlah

perubahan konstitusi yang direncanakan rampung pada sidang Tahunan MPR 2000.³⁰ Sub bab selanjutnya akan membahas apakah MPR berhasil memenuhi jadwal tersebut atau tidak.

4. Perubahan Hasil Amandemen Kedua

Pada sidang Tahunan MPR 2000, komisi A memprioritaskan pembahasan terhadap kedua puluh satu bab yang disiapkan oleh PAH I berdasarkan pada tingkat kesulitannya: mulai dari usulan yang sudah disepakati sepenuhnya, kemudian beranjak ke proposal-proposal yang mengandung alternative-alternatif atau perbedaan-perbedaan besar.³¹ Tetapi prioritas demikian terbukti kelewatan ambisius.³² Dalam waktu empat hari, atau dua puluh satu jam efektif, yang disediakan untuk komisi A, hanya dua bab yang bisa dibahas, dan dari dua belas bab ini, hanya tujuh yang akhirnya berhasil diratifikasi. Bab-bab yang belum diratifikasi akan dibahas lebih lanjut dalam sub bab selanjutnya, karena pada akhirnya, beberapa diantaranya disahkan kemudian sebagai bagian dari perubahanKetiga dan Keempat UUD 1945. Bagian berikut ini hanya akan

²⁶ Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, h. 3-4

²⁷ Wall Paragon, ‘Amandemen UUD 1945 yang Setengah Hati’, Suara Pembaharuan, 5 November 1999.

²⁸ Yusuf dan Baslim, *Reformasi*.....h. 222

²⁹ Endi M. Bayuni, ‘Finally, Indonesia’s Own First Amandement’, *The Jakarta Post*, 27 Desember 1999.

³⁰ Tim Lindsey, “Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy” *Journal of International and Comparative Law* 244, (2002): 250.

³¹ Risalah Rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000

³² R. William Liddle, *National Democratic Institute, Indonesia’s Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session* (2000) p. 3.

berfokus pada hal-hal yang berbentuk bagian dari perubahan kedua, khususnya bab-bab yang berkaitan erat dengan pembangunan system politik yang lebih demokratis. Menurut Denny Indrayana, untuk menjamin Klasifikasi National Democratic Institute, memulih perubahan kedua menjadi empat tema utama: (1) desentralisasi kekuasaan kepada daerah-daerah; (2) aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia; (3) pemisahan kekuasaan dan system *Checks and Balance*, dan (4) hubungan sipil militer.³³

Pada bagian ini menegaskan bahwa proses amandemen menghadapi beberapa masalah yang mendasar. Oleh karena itu penolakan mereka terhadap ide Negara Islam serta ketakutan-ketakutan mereka bahwa perdebatan yang sedang berlangsung itu akan mengarah ke sana, kelompok-kelompok nasionalis sekuler di MPR sengaja mengulur-ulur prose situ, dan memaksa MPR untuk menunda financial amandemen-amandemen tersebut, dari yang seharusnya tahun 2000 menjadi tahun 2002. Proses ini juga dihasut oleh kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek yang mengurangi kualitas amandemen. Tidak efektif dan sudah tercemarnya proses ini berdampak pada dipertanyakan legitimasi MPR sebagai

lembaga pembuat konstitusi, dan, kerenanya, tekanan untuk membentuk sebuah komisi ahli pun menguat.

Sekalipun proses problematis, hasil-hasil perubahan kedua meneruskan proses reformasi UUD 1945. Sala satu capaiannya adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang jauh lebih impresif ketimbang perlindungan-perlindungan terbatas yang termuat dalam UUD 1945 yang asli.

5. Perubahan Hasil Amandemen Ketiga

Bagi Kawamura, Perubahan Ketiga berhasil memperkuat karakter demokratis UUD 1945.³⁴ Senada dengan Kawamaru, Ellis juga melihat Perubahan Ketiga sebagian “sebuah perubahan fundamental dalam lembaga-lembaga (negara) indonesia”.³⁵ Masih menurut Ellis:

“Perubahan Ketiga manandai keputusan mendasar utuk mengubah Indonesia dari sebuah Negara yang memiliki satu-satunya lembaga tertinggi Negara yang serba-kuasa, menjadi Negara yang memiliki *checks and balance* konstitusional.”³⁶

³⁴ Koichi Kawamura, ‘*Politics of the 1945 Constitutional: Democratization and Its Impact on Political Institutions in Indonesia*’ (Makalah Riset No. 3, Institute of Developing Economy, 2000): 235.

³⁵ Andrew Ellies, ‘The Indonesian Constitutional Transformation: Conservatism or Fundamental Chang?’ (Singapore Jurnal of International and Comparative Law, 2002) 6, :140.

³⁶ Ibid

³³ Ibid

Bagian berikut ini memaparkan perubahan-perubahan penting dalam Perubahan Ketiga, pasal-pasal reformasi yang penting diantaranya:

Pertama, Negara Hukum, Pernyataan yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah sebuah Negara yang diatur oleh hukum (Negara hukum atau *rechtsstaat*) sudah terdapat sebelumnya dalam penjelasan UUD 1945. Perubahan Ketiga memperkuat pernyataan ini dengan mengadopsinya ke dalam pasal 1 (3).

Kedua, Pembatasan terhadap Kekuasaan MPR, dimana Perubahan ketiga menunjukkan bahwa MPR studi mengurangi kekuasaannya sendiri. Fakta bahwa MPR membatasi kekuasaannya sendiri, melalui amandemen yang dibuatnya sendiri, menunjukkan bahwa sebuah badan pembuat juga bisa mereformasi diri sendiri melalui sebuah proses pembuatan konstitusi, asalkan ada tekanan yang kuat dari masyarakat.

Ketiga, Kedaulatan Rakyat, dimana Amandemen ini menandai tamatnya doktrin supremasi MPR. Dalam penjelasan UUD 1945, doktrin ini menyebutkan bahwa “MPR ialah penyelenggaraan Negara yang tertinggi...(dan) dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan Negara” dan bahwa “karena

MPR memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas”. Perubahan ini, mengalihkan kedaulatan dari tangan MPR dan menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.³⁷

Keempat, Wewenang MPR, dimana Perubahan ketiga mempengaruhi wewenang MPR. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, misalnya, dihapuskan. Akibatnya, kekuasaan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN, yang menjadi tanggung jawab yang wajib dilaksanakan oleh presiden, juga hilang. Presiden diberi kekuasaan untuk mengatur agendanya sendiri. Tetapi, MPR tetap memegang kekuasaan untuk mengamandemen dan meratifikasi undang-undang dasar.³⁸ Dan *Kelima*, Memperkuat system Presidensial.

keenam, Pemilihan Presiden Secara Langsung Satu perubahan yang lebih radikal adalah diadopsinya mekanisme pemilihan Presiden Langsung.³⁹ Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.⁴⁰

Ketujuh, Prosedur Impeachment, dimana Prosedur untuk memberhentikan

³⁷ Pasal 1 (2)

³⁸ Pasal 3 (1)

³⁹ Lindsey, *op.cit.*,p. 259.

⁴⁰ Pasal 6A (1)

presiden menjadi jelas. Alasan-alasan untuk melakukan *impeachment* meliputi: penghianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila presiden dan/atau wakil presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya.⁴¹

*Kedelapan, DPR tidak bisa dibubarkan dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR,*⁴² sebenarnya, aturan yang sama juga dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Tetapi, baik PAH I maupun Tim Ahli, tidak mengusulkan agar aturan itu diadopsi ke dalam Batang Tubuh UUD 1945.

*Kesembilan, Kekosongan Kursi Wakil Presiden, dimana Perubahan ketiga juga mengadopsi aturan baru dalam kasus kekosongannya kursi Wakil Presiden. Jika hal tersebut terjadi, maka MPR selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, menyelenggarakan siding untuk memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden.*⁴³

Kesepuluh, Pembentukan DPD, dimana BAB VIIA-bab baru yang ditambahkan ke dalam UUD 1945 tentang

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), adalah reformasi lebih jauh yang dilakukan terhadap lembaga pembuat undang-undang. Anggota DPD bertindak sebagai “senator” dan dipilih dari tiap-tiap provinsi, melalui pemilihan umum.⁴⁴ Lebih jauh DPD juga dapat mengajukan kepada DPR dan juga berhak untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁴⁵

*Kesebelas, Mereformasi Proses Pemilihan Umum, dimana Sebuah bab baru, Bab 22E tentang pemilihan Umum, juga diadopsi. Pemilihan umum dijadwalkan lima tahun sekali, untuk memilih wakil anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD.*⁴⁶ Pemilu diselenggarakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴⁷

Keduabelas, Mereformasi BPK, dimana Perubahan ketiga mengatur Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dalam sebuah pasal baru secara terpisah. BPK diredifinisikan sebagai sebuah lembaga

⁴¹ Pasal 7A

⁴² Pasal 7C

⁴³ Pasal 8 (2)

⁴⁴ Pasal 22C (1)

⁴⁵ Pasal 22D (1)

⁴⁶ Pasal 22E (1) dan (2)

⁴⁷ Pasal 22 (5)

Negara yang bebas dan mandiri.⁴⁸ Dan *ketigabelas*, Mereformasi Yudikatif (Independen Kehakiman).

Keempatbelas, Independensi kekuasaan kehakiman Independensi kekuasaan kehakiman diformalkan dan prinsip dasarnya dipindahkan dari tempatnya semula di bagian penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.⁴⁹

Kelimabelas, Pembentukan Mahkamah Konstitusi, diman Sebuah lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi, dibentuk, setingkat dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan disamping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan pertimbangan hukumnya dalam sebuah proses *impeachment*.⁵⁰

Kenembelas, Pembentukan Komisi Yudisial, diman Satu lembaga baru lainnya, yaitu Komisi Yudisial, memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung serta menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁵¹

National Democratic Institute berpendapat bahwa amandemen adalah satu momentum yang kritis dalam reformasi kelembagaan di Indonesia.⁵² Lembaga ini memuji reormasi MPR, dan menyatakan, bahwa perubahan ketiga UUD 1945 menandai keputusan untuk mengubah Indonesia dari sebuah Negara yang memiliki sebuah lembaga Negara tertinggi yang serba-kuasa (MPR) menjadi sebuah negara yang memiliki *checks and balance* konstitusional.

Dengan demikian, proses pembahasan perubahan keempat siding MPR tahun 2002 menjadi sangat penting bagi keberlangsungan reformasi konstitusi Indonesia.

6. Perubahan Hasil Amandemen Keempat

Amandemen ini melengkapi pembentukan DPD yang sebelumnya sudah diadopsi dalam perubahan ketiga. Hal ini mengubah komposisi MPR yang sebelumnya terdiri dari DPR, hasil pemilu, plus anggota-anggota yang diangkat dari berbagai golongan, termasuk fraksi militer.

⁴⁸ Pasal 23E (1)

⁴⁹ Pasal 24

⁵⁰ Pasal 24C (2)

⁵¹ Pasal 24B (1)

⁵² National Democratic Institute, *The Fundamental Changes that Nobody Noticed: the MPR Annual Session*, November 2001 (2002) p.1.

Anggota-anggota yang diangkat tersebut akan ditiadakan dari MPR setelah pemilu 2004.

Lindsey memuji langkah ini sebagai reformasi yang sangat signifikan.⁵³ Tetapi, dimatinya, masih ada beberapa persoalan mendasar, yaitu masalah-masalah yang menyangkut terbatasnya kekuasaan DPD, khususnya jika dibandingkan dengan kekuasaan DPR. Hubungan keanggotaan antara DPD, DPR, dan MPR juga remang-remang.

Amien Rais mengklaim bahwa ratifikasi perubahan ke-empat UUD 19945 seperti sebuah lompatan raksasa bagi masa depan untuk bangsa Indonesia.⁵⁴ Hal ini dinyatakan bahwa dengan mengesahkan amandemen-amandemen konstitusi, MPR telah mereformasi UUD 1945, dengan konstitusi yang telah diubah, sekarang kita menghadapi Indonesia baru yang lebih demokratis dan lebih maju.⁵⁵

The Observer memuji langkah amandemen ini karena Indonesia telah mengambil langkah terbesarnya selama hampir 30 tahun, di jalan yang sering kali bergelombang menuju demokrasi. MPR telah menunngu menggusur militer, yang

dulu tampak Maha Kuasa itu, keluar dari, majelis-majelis Nasional dan menyerahkan haknya kepada rakyat untuk memilih presiden dan wakil presiden.⁵⁶

KESIMPULAN

Bagian ini akan mengevaluasi hasil-hasil dari ke-empat amandemen itu. UUD 1945 setelah amandemen, jelas merupakan teks yang lebih demokratis ketimbang nsakah sebelum amandemen. Aturan-aturan tentang lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif serta aturan-aturan tentang hak asasi manusia akan menjadi fokus evaluasi ini, guna menunjukkan bahwa konstitusi yang sudah diubah itu membakukan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas dan membirakan perlindungan yang lebih baik terhadap hak-hak asasi manusia, bila dibandingkan dengan teks aslinya.

Bagian ini memperbandingkan aturan-aturan konstitusi yang relevan sebelum dan setelah amandemen, dan mengkritisi beberapa kekurangan yang ada pada hasil-hasil amandemen itu demi menunjukkan bahwa reformasi lebih jauh masih dibutuhkan. Secara spesifik, bagian ini memaparkan sejumlah rekomendasi untuk

⁵³ Lindsey, *op.cit.*, p. 267.

⁵⁴ 'Perubahan UUD 1945 Lompatan Besar', *Kompas*, 12 Agustus

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ 'Indonesia Takes a Giant Step Down the Road to Democracy', *The Observer*, 11 Agustus 2002.

melakukan reformasi terhadap system *checks and balances*.

Yang jelas, masih banyak yang harus dilakukan. Tetapi, sudah ada kondisi-kondisi dasar bagi berfungsinya system konstitusi Indonesia. *The Jakarta Post* telah menyatakan bahwa apapun kekurangan yang mungkin orang temukan didalamnya, “ke-empat amandemen masih tetap member peluang yang lebih baik ketimbang teks asli dalam menghindarkan Indonesia dari terjerumus sekali lagi ke dalam kegelapan”. Ellis dan Yudhini memandang bahwa “paket lengkap amandemen itu konsisten dan cukup baik”.

Ke-empat amandemen Undang-Undang Dasar yang disahkan dalam rentang waktu 1999-2002 adalah reformasi-reformasi yang dilakukan pada masa transisi yang sulit dari kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Seperti halnya proses-proses transisi konstitusi di Negara-negara lain, iklim politik yang penuh gejolak mewarnai proses amandemen di Indonesia.

Akhirnya, dari pengalaman Indonesia selain mengamati karakteristik-karakteristik proses pembuatan konstitusi di masa transisi, para ilmuwan harus mencatat bagaimana nilai simbolik UUD 1945 dengan kuat terus membayang-bayangi berlangsungnya reformasi konstitusi di negeri ini. Sekalipun prosesnya berbeda dari proses-proses

demokrasi di Negara-negara lainnya proses yang lamban, setengah-setengah, dan tentative yang terjadi di Indonesia yang berhasil membawa Negara ini ke sebuah konstitusi yang lebih demokratis dan member konstribusinya yang signifikan kepada proses transisi Indonesia dari sebuah otoritarianisme yang terang-terangan. Seperti ditulis oleh *The Asia Times* selepas pengesahan perubahan ke-empat ditahun 2002 :

....prosesnya boleh saja carut marut dan berbelit-belit, tetapi tindakan indonesai mengadopsi amandemen-amandemen konstitusi itu menegaskan pada akhirnya, negeri itu masih tetap berada di jalan peralihan, penuh gelombang, menuju demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aan Stuart Diamond, ‘Decent, Even Though Democracy’ dalam Robert A. Goldwin dan William A. Schambra (ed), *How Democratic Is the Costitution*, 1980.
- A.M. Fatwa, *Demi Sebuah Rezim: Demokraasi dan Keyakinan Beragama* diadili. 2000.
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*. 2000.
- Andreas Kalyvas, ‘Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy.’ *Cardozo Law Review*, 2000.

- Andrew Ellies, 'The Indonesian Constitutional Transformation: Conservatism or Fundamental Change?' (2002) 6, Singapore Journal of International and Comparative Law,.
- Bagir Manan, *Teori dan Hukum Konstitusi*. 2002.
- Endi M. Bayuni, 'Finally, Indonesia's Own First Amendment', *The Jakarta Post*, (27 Desember 1999).
- Harry Tjan Hilalai, *Konsensus Politik National Orde Baru* (1990).
- Hebert faith, *The Decline of Constitutional in Indonesia* (1962).
- 'Indonesia Takes a Giant Step Down the Road to Democracy', *The Observer*, (11 Agustus 2002).
- Jan Erik Lane, *Constitutions and Political Theory* (1996).
- John Rawls, *A Theory of Justice* (1972).
- Koichi Kawamura, 'Politics of the 1945 Constitutional: Democratization and Its Impact on Political Institutions in Indonesia' (Makalah Riset No. 3, Institute of Developing Economy, 2000)
- Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1998).
- Muhammad Ridwan Indra, *The 1945 Constitutional: A Human Creation* (1990).
- National Democratic Institute, *The Fundamental Changes that Nobody Noticed: the MPR Annual Session, November 2001* (2002).
- 'Perubahan UUD 1945 Lompatan Besar', *Kompas*, 12 Agustus.
- R. William Liddle, *National Democratic Institute, Indonesia's Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session* (2000).
- R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesia Politics* (1996).
- Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999.
- Risalah Rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.
- Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (1963).
- Robert A. Dahl, *On Democracy* (2000).
- Thimoty Lindsey Lubis, "From Rule of Law to Law of The Rulers – to Reformation?" dalam Thomoty Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999).
- Tim Lindsey, 'Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy' (2002) 6 Singapore Journal of International and Comparative Law 244.
- Todung Mulya Lubis, "The Rechtsstaat and Human Rights" dalam Thomoty Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999).
- Wall Paragon, 'Amandemen UUD 1945 yang Setengah Hati', *Suara Pembaharuan*, 5 November 1999.
- Undang-undang Dasar tahun 1945.