

**BEBERAPA CATATAN ATAS USUL PERUBAHAN  
KELIMA UUD 1945:  
Belajar dari Pengalaman  
Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002**

**Abdul Mukhtie Fadjar**

*Abstract*

*The Local Representative Assembly (DPD) in the periode of 2009-2014 states to the public on the proposal of the fifth change of the 1945 Constitution using “a new package” with “the consolidation of democracy and national true identity”. The DPD should learn from experiences of the first up to fourth changes, either procedurally or substantially.*

**Keywords :** *Changes, 1945 Constitution*

- I. Untuk kesekian kalinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggagas Perubahan Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), setelah kegagalan atas gagasan serupa oleh DPD Periode 2004-2009 yang kurang mendapatkan respon positif, baik dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun dari publik, mungkin karena dinilai terlalu berorientasi pada penguatan DPD belaka. Belajar dari pengalaman tersebut, kin DPD 2009-2014

melontarkan ke publik usul perubahan kelima UUD 1945 dengan “kemasan baru” dengan tema “Konsolidasi Demokrasi dan Jati Diri Bangsa” yang mencakup 10 (sepuluh) pokok usulan, yaitu:

1. Memperkuat Sistem Presidensial;
2. Memperkuat Lembaga Perwakilan;
3. Memperkuat Otonomi Daerah;
4. Calon Presiden Perorangan;
5. Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal;
6. Forum Prelegiatum;
7. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi;
8. Penambahan Bab Hak Asasi Manusia;
9. Penambahan Bab Komisi Negara;
10. Penambahan Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian.

II. Sebelum memberikan catatan atas 10 pokok usulan DPD tentang Perubahan Kelima UUD 1945 tersebut di atas, terlebih dahulu akan disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa Usul Perubahan Kelima UUD 1945 yang digagas DPD seharusnya belajar dari pengalaman Perubahan Pertama sampai dengan Keempat UUD 1945 (1999-2002) yang telah mendapat kritik tajam sejak awal, baik prosedural maupun substansial, karena tiadanya kejelasan paradigma dan/atau konstitusioanalisme yang dianut, sehingga ada yang menilainya terlalu “kebablasan” (lalu rindu kepada UUD 1945 asli) atau sebaliknya ada yang ingin konstitusi baru sama sekali bukan “tambal sulam” dan ada pula yang ingin konstitusi “semacam” UUD Sementara 1950.

2. Bahwa kita juga harus belajar dari pengalaman Komisi Konstitusi bentukan MPR sendiri (melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2002) yang telah merekomendasikan Perubahan Kelima UUD 1945 yang juga dilengkapi Naskah Akademik, tetapi hasilnya malah dipandang “sebelah mata” oleh MPR dan diabaikan begitu saja.
3. Bahwa kita juga harus belajar dari praktek bernegara berdasarkan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) yang menunjukkan gejala-gejala antara lain:
  - a. Pergeseran kecenderungan “*executive heavy*” ke “*parliament heavy*” yang memasung sistem presidensial yang ingin dipejelas;
  - b. Ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut, apakah unikameral, bikameral, ataukah trikameral yang ditunjukkan oleh “mubazirnya” keberadaan MPR dan DPD dengan kewenangannya yang minimalis dan sangat dominannya DPR;
  - c. Sistem kekuasaan kehakiman yang belum mantap akibat hubungan yang belum harmonis antara MA, MK dan KY;
  - d. Sistem pemerintahan lokal yang masih timpang terkait konsep otonomi daerah yang diinginkan, makna dan ukuran otonomi yang seluas-luasnya, keistimewaan dan kekhususan daerah, pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, dan sebagainya;

- e. Masalah hubungan antara negara dan agama yang pengkaidahannya dalam konstitusi cenderung mengambang, sehingga sering menimbulkan konflik;
  - f. Pengkaidahan mengenai pemilihan umum (pemilu) yang tidak terintegrasi yang mencakup semua jenis pemilu, sehingga menimbulkan kejenuhan terhadap pemilu dan merosotnya partisipasi pemilih;
  - g. Kecenderungan “memanjakan” partai politik dengan mengabaikan kekuatan-kekuatan sosial lainnya;
  - h. Pendidikan yang cenderung mengabaikan kualitas dan menonjolkan kuantitas sehingga diragukan mampu mencerdaskan kehidupan bangsa;
  - i. Sistem perekonomian dan kebijakan ekonomi yang tidak mencerminkan demokrasi ekonomi yang menyejahterakan rakyat dan dominannya asing;
  - j. Menjamurnya komisi-komisi negara yang fungsinya tumpang tindih dan tidak efektif yang memboroskan keuangan negara.
4. Adanya kerinduan untuk “menengok” kembali Pancasila sebagai paradigma kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, namun masih kebingungan bagaimana model yang dipilih yang cenderung ke pola P-4
5. Bahwa perubahan konstitusi seharusnya bertumpu pada faham konstitusi atau konstitusionalisme yang kita anut yang benang merahnya dapat kita tarik dari konstitusi-

konstitusi yang pernah berlaku (UUD 1945 Asli, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan UUD 1945 Pasca Perubahan 1999-2002) yang mencakup baik aspek prosedural maupun aspek substansial, misalnya antara lain:

- a. Aspek prosedural: harus jelas apakah yang dimulai sekedar perubahan (amandemen) ataukah perubahan (*renewal*). Pengalaman Perubahan 1999-2002 yang nampaknya campur aduk antara perubahan dan pembaharuan.
- b. Aspek substansial: harus jelas yang dimaui apakah unitarisme-federalisme, unikameralisme-bikameralisme, sistem parlementer-sistem presidensial, demokrasi langsung-demokrasi tidak langsung, hubungan antara negara dan agama.

III. Beberapa catatan atas 10 Usulan DPD tentang Perubahan Kelima UUD 1945:

1. Tentang “Memperkuat Sistem Presidensial”:
  - a. Sebetulnya Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 sudah mempertegas sistem presidensial dengan indikasi dipilih langsung, ada mekanisme *impeachment*, tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, akan tetapi kekuasaan eksekutifnya banyak direduksi oleh DPR, khususnya dalam pengangkatan para pejabat publik seperti Panglima TNI, kapolri, Jaksa Agung, dan lain-lain.
  - b. Kalau kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR dan DPD, praktis dianut sistem

bikameral dari lembaga MPR yang dengan sendirinya menjadi lembaga pembentuk undang-undang (semacam Kongres di USA).

- c. Perlu direnungkan apakah hak veto sesuai dengan kultur Indonesia yang mengutamakan musyawarah untuk mufakat (paradigma Pancasila).
2. Tentang “Memperkuat Lembaga Perwakilan”:  
Nampaknya DPD menginginkan sistem bikameral murni yang tentunya berimplikasi bahwa MPR akan seperti Kongres di USA yang dengan demikian akan menjadi lembaga pemegang kekuasaan legislatif di mana suatu undang-undang harus lolos di kamar DPR dan kamar DPD. Nampaknya hanya dianut sistem perwakilan dengan representasi politik dan teritorial, belum dipertimbangkan adanya perwakilan fungsional seperti UUD 1945 Asli.
3. Tentang “Memperkuat Otonomi Daerah”:  
Yang masih harus ditentukan adalah ukuran atau kriteria suatu daerah memiliki keistimewaan dan/atau kekhususan, serta mengenai makna otonomi yang seluas-luasnya. Selain itu, demokrasi tidaknya suatu pemilihan tidak dapat diukur dari pemilihan yang bersifat langsung atau tidak langsung.
4. Tentang “Calon Presiden Perseorangan”:  
Memang calon presiden perseorangan harus dimungkinkan oleh konstitusi, namun harus dilakukan perubahan juga dalam mekanisme pencalonan pasangan calon dan bab tentang pemilihan umum.
5. Tentang “Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal”:

Sebaiknya memang hanya berlangsung dua kali pemilu setiap lima tahun sekali, yaitu Pemilu Nasional untuk memilih Anggota DPR, anggota DPD, dan Presiden secara serentak serta Pemilu lokal untuk memilih gubernur, DPRD Provinsi, bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/kota secara serentak pula, meskipun tidak mudah untuk mengatur masa transisinya. Mengingat begitu pluralnya kondisi masyarakat Indonesia perlu dipikirkan apakah pemilu perlu seragam diberbagai daerah, selain tentunya juga bagi daerah istimewa dan otonomi khusus.

6. Tentang “Forum Privilegiatum”:

Tentang hal ini perlu dikenal dalam UUDS 1950, namun perlu dipertimbangkan apakah hal ini tidak bertentangan dengan prinsip “persamaan kedudukan dalam hukum bagi setiap warga negara”.

7. Tentang “Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi”:

Perluasan kewenangan MK harus hati-hati dan dipikirkan masak-masak karena MKRI masih dalam pertumbuhan. Sebaiknya dalam konstitusi (pasal 24 C) perlu penambahan klausula “dan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”. Khusus untuk perselisihan hasil pemilu perlu dipertimbangkan kemungkinan diserahkan kepada peradilan *ad hoc Pemilu*, tetapi semua pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seyogyanya ditangan MK sebagai “*court of law*”.

8. Tentang “Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia”:

Yang perlu bukan penambahan pasal-pasal HAM, namun perlu perbaikan berbagai rumusan agar tidak tumpang tindih

dan terutama kaitan antara Pasal 281 ayat (1) tentang HAM yang bersifat “*nonderogable right*” dan Pasal 28 J yang cenderung dijadikan bejana untuk menegasi pasal-pasal HAM yang lain.

9. Tentang “Penambahan Bab Komisi Negara”.

Negara ini sudah kewalahan dengan banyaknya komisi negara yang sering tumpang tindih perannya, yang diperlukan adalah *regrouping*. Dalam menyusun konstitusi hendaknya jangan selalu berkiblat kepada negara lain yang mungkin latar belakang sejarah, kultur dan kondisi lainnya berbeda. Banyaknya komisi negara justru memandulkan lembaga-lembaga negara yang sudah ada.

10. Tentang “Penajaman Bab Tentang Pendidikan dan Perekonomian”.

a. Tentang Pendidikan: Orientasi pendidikan betul-betul harus diarahkan kepada upaya mencerdaskan kehidupan bangsa dan karakter budi pekerti bangsa, sehingga komersialisasi pendidikan yang dikelola oleh negara benar-benar harus dihindarkan. Pendidikan dasar dan menengah seharusnya gratis dan memberi tempat yang semestinya bagi pendidikan yang dikelola oleh masyarakat. Kecenderungan sekarang justru ingin mematikan swasta, padahal dalam sejarahnya dulu yang memajukan pendidikan itu masyarakat. UUD harus menjamin hak masyarakat mengelola pendidikan.

b. Tentang Perekonomian:

Seharusnya konstitusi menegaskan sistem ekonomi yang berorientasi kerakyatan, sebab kecenderungannya justru

mengedepankan ekonomi pasar. Distorsi dalam penerapan pasal 33 UUD 1945 disebabkan pengaidahan setelah perubahan yang lalu dapat disalahgunakan.

