

Teori Amandemen dan Proses Amandemen di Indonesia

M u n t o h a

The importance of a constitution, as its original character in the western countries, is to determine the limits of power authority, guarantee people rights and regulate the government system. For that reason, the basic requirements for the process of constitution amendment is must be taken away from any short term political interests. If this the case, the results of the amendment certainly will be a non disputable national consensus. It will be a 'final' amendment which passes some transparent procedures and enough socialization, and of course, will be far from fait accompli.

Urgensi konstitusi atau UUD dalam suatu negara, sesuai dengan akar historisnya di Dunia Barat adalah untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Jadi, melalui konstitusi atau UUD suatu negara akan dapat diketahui tentang keberadaannya, baik bentuk kedaulatan maupun sistem pemerintahannya. Oleh karena itu, negara dan konstitusi merupakan dua institusi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.¹ Hal ini pula yang menyebabkan tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.²

Di Indonesia, sebagaimana telah diketahui bersama bahwa yang dimaksud dengan konstitusi adalah UUD 1945. UUD 1945 sebagai konstitusi negara yang secara formal sekaligus sumber hukum tertinggi di Indonesia, telah memilih konsep kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia, sebagaimana tertuang dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945; *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

Namun, dalam kenyataan empirik sepanjang sejarah berlakunya UUD 1945, selalu menimbulkan pemerintahan yang tidak demokratis karena UUD ini kurang memenuhi syarat sebagaimana dituntut oleh ajaran konstitusionalisme yang harus menutup pintu bagi pemerintahan yang otoriter.³ Tegasnya ajaran konstitusionalisme yang telah digagas lebih awal daripada konstitusi itu sendiri, mengajarkan bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas.⁴ Sri Soemantri menilai bahwa perkataan "konstitusionalisme yang berasal dari kata konstitusi, dan berarti "suatu kerangka dari suatu masyarakat politik" (*frame of political soci-*

¹ Sri Soemantri, 1987, M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Cetakan ke-6, Alumnus, hlm. 1 - 2.

² *Ibid.*, hlm. 1.

³ Moh. Mahfud MD., 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta, Cetakan ke-1, UII-Press, hlm. 6.

⁴ Miriam Budiardjo, 1983, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-8, Jakarta, Gramedia, hlm. 97.

ety) yang pada dasarnya terdapat pengertian tentang "lembaga-lembaga negara", dan "hak-hak serta kewajiban-kewajiban asasi manusia dan warga negara".⁵

Meskipun UUD 1945 itu menyatakan penerimaannya secara tegas atas faham demokrasi, tetapi pada dirinya banyak celah yang memungkinkan pemerintah membangun kekuasaan secara sentralistis sehingga menjadi tidak demokratis. UUD 1945 juga tidak mengatur secara ketat tentang perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) oleh negara dan tidak menetapkan pembatasan kekuasaan secara tegas melalui *checks and balances* sebagaimana tuntutan ajaran konstitusionalisme di atas.⁶ Kenyataan inilah yang kemudian di era reformasi menimbulkan pemikiran tentang perlunya amandemen atas UUD 1945. Kini amandemen terhadap UUD 1945 telah berhasil dilakukan, tetapi masih menyisakan beberapa pasal yang bersifat kontroversial. Kendati amandemen telah dilakukan sebanyak empat kali, ternyata belum menghasilkan suatu konstitusi yang ideal, dalam arti bahwa UUD 1945 hasil amandemen tersebut belum bersifat sistematis, komprehensif, kohesif, dan lugas. Dalam pandangan J. Kristiadi⁷, hal ini terjadi karena terdapat dua persoalan pokok; *Pertama*, proses amandemen dilakukan secara parsial dan tidak didahului dengan suatu *public discourse* yang cukup untuk memberikan arah dan landasan bagi terbentuknya konstitusi yang ideal. *Kedua*, amandemen dilakukan oleh institusi (MPR) yang mempunyai kepentingan agar eksistensi, peran dan kekuasaannya kalau mungkin dipertahankan.

Tulisan ini mencoba mengkritisi hasil proses amandemen terhadap UUD 1945 dari sudut pandang hukum tata negara, sebagai bahan evaluasi apakah secara substansial maupun prosedural capaian hasil

amandemen terhadap UUD 1945 itu layak dan dibenarkan, ataukah masih terdapat banyak kelemahan dalam berbagai aspeknya sehingga secara keilmuan dapat dipertanggungjawabkan.

Diskursus Amandemen dan Penggantian UUD 1945

Begitu era reformasi bergulir, seiring dengan munculnya Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum, maka ketentuan yang berlaku bagi prosedur perubahan UUD 1945 adalah kembali mengacu pada Pasal 37 UUD 1945. Meskipun demikian, sedikitnya ada tiga fenomena kelompok dalam melihat UUD 1945;⁸ *Pertama*, mereka yang bersikukuh ingin tetap mempertahankan UUD 1945 tanpa ada perubahan (amandemen), apalagi sebuah penggantian. Kelompok ini memiliki argumentasi bahwa dengan mengubah ataupun mengganti UUD 1945, maka sebenarnya tidak memiliki rasa nasionalisme. Selain itu, menurut kelompok ini materi-materi yang ada di dalam UUD 1945 cukup baik dan merupakan hasil pemikiran para *founding fathers* yang matang, sehingga tidak perlu lagi mengutak-atik UUD 1945. Bagi mereka (kelompok anti amandemen),

⁵ Sri Soemantri, dalam Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998 – 2002; Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945, 2002*, Cetakan ke-1, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 28.

⁶ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁷ J. Kristiadi, "Beberapa Catatan Proses Amandemen Konstitusi di Beberapa Negara", *Makalah pada Semiloka Nasional "Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945"*, yang diselenggarakan oleh KAGAMA, Yogyakarta, 8 – 10 Juli 2002, hlm. 1.

⁸ Suahrizal, *Op. Cit.*, hlm. 9.

the spirit of nationalism jauh lebih penting daripada *the spirit of constitutionalism it self*.

Kelompok *kedua*, adalah mereka yang berketetapan bahwa UUD 1945 selayaknya perlu diubah, dan kelompok *ketiga* adalah kelompok yang revolusioner, yakni kelompok yang menginginkan adanya perubahan total atas UUD 1945.

Munculnya fenomena "kelompokisme" dalam memandang UUD 1945 di atas, sesungguhnya dalam rangka menjawab bagaimana bentuk perubahan terhadap UUD 1945 itu harus dilakukan. Namun, pada akhirnya banyak pakar hukum tata negara Indonesia menilai bahwa perubahan dengan amandemen lebih tepat diterapkan di Indonesia. Setidaknya ada dua alasan yang memperkuat argumen ini;⁹ *Pertama*, dari hasil studi yang dilakukan terlihat bahwa UUD 1945 pada dasarnya sudah mengandung konsep-konsep yang bersifat demokratis. Permasalahan sebenarnya terletak pada inkonsistensi dari UUD 1945 itu sendiri yang kemudian tidak memberikan pengaturan yang bersifat lengkap dan justeru menyerahkan kekuasaan pengaturan tersebut kepada undang-undang. Dengan demikian, sebagian besar UUD 1945 relevan untuk dipertahankan dengan melakukan penambahan-penambahan yang dibutuhkan, termasuk penambahan dalam rangka mengubah semangat UUD 1945 yang memberikan keleluasaan pengaturan lebih lanjut kepada UUD 1945.

Argumentasi yang kedua adalah kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa UUD 1945 merupakan faktor penting yang selama ini telah berhasil mengikat bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa dengan semangat yang timbul pada saat UUD 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Apabila kemudian UUD 1945 digantikan oleh konstitusi baru, dikuatirkan semangat persatuan yang

ditimbulkan dari sejarah penetapan UUD 1945 dan kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 (yang merupakan hasil dari perjuangan panjang para pendiri bangsa) menjadi berkurang. Oleh karena itu, dengan penambahan substansi melalui amandemen akan tetap menempatkan UUD 1945 yang bernilai historis tinggi sebagai pijakan, dengan penambahan-penambahan yang dirasakan perlu sesuai dengan perkembangan di masyarakat agar UUD 1945 dapat terus menerus efektif mengikat masyarakat.

Secara etimologis, amandemen berasal dari kata dasar bahasa Latin *emandare* yang secara harfiah berarti "mencabut sesuatu yang cacat" alias "mengoreksi". Maka "mengamandemen UUD 1945" dapatlah dipahami sebagai tindakan "tindakan mengoreksi UUD 1945".¹⁰ Mengoreksi UUD 1945 dalam pengertian perubahan terhadap Undang-Undang Dasar (*Constitutional Amendment*), dalam teori ketatanegaraan modern sedikitnya ada dua sistem yang berkembang,¹¹ yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut di negara-negara *Eropa Kontinental*, dan *amendment* (perubahan) seperti dianut di negara-negara *Anglo - Saxon*. Sistem yang *pertama* ialah, apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang

⁹ *Ibid.*, hlm. 45 – 46.

¹⁰ Soetandyo Wignjosebroto, "Pengaruh Ekonomi, Kesejahteraan, Kebudayaan, Pendidikan dan Agama dalam Rangka Amandemen UUD 1945", *Makalah* dalam Seminar "Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 09 – 10 Oktober 2001, hlm. 1.

¹¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Edisi Revisi, Rajawali Pers, hlm. 75 – 76.

diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara-negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman, dan Perancis. Sedangkan sistem yang *kedua* ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.¹²

Secara teoritis, perubahan konstitusi (*constitutional amendment*) mengandung tiga macam arti:¹³ 1) Menjadikan lain bunyi kalimatnya; 2) Menambahkan sesuatu yang baru, dan; 3) Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dilaksanakan tidak seperti yang tercantum di dalamnya. Selain itu, aspek yang terkandung dalam perubahan Undang-undang Dasar (konstitusi) meliputi empat aspek, yaitu prosedur perubahannya, mekanisme yang digunakan, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang diubah¹⁴. Berikut ini akan dibahas ketiga aspek tersebut, karena aspek yang terakhir (substansi yang diubah) sangat kondisional sesuai dengan kebutuhan.

1. Prosedur Perubahan

Sebagaimana antara lain dikemukakan oleh K.C.Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan:¹⁵

- Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*);
- Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*);
- Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*); dan
- Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Dalam konteks UUD 1945, karena di

dalam pasal 37 telah mengatur tentang perubahan UUD maka perubahannya harus dilakukan secara *formal amendment*. Perubahan konstitusi melalui *formal amendment* dapat dilakukan melalui empat kemungkinan, yaitu:¹⁶

- Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh badan yang diberi

¹² Amandemen terhadap UUD Amerika Serikat hingga kini telah dilakukan sebanyak 27 kali, yaitu 10 kali pada tahun yang pertama kemudian 17 kali dalam jangka waktu 65 tahun berikutnya. Menurut tradisi Amerika Serikat, perubahan dilakukan terhadap materi tertentu dengan menetapkan naskah amandemen yang terpisah dari naskah asli UUD, sedangkan menurut tradisi Eropa perubahan dilakukan langsung dalam teks UUD. Jika perubahan itu menyangkut materi tertentu, tentulah naskah UUD yang asli tidak banyak mengalami perubahan. Akan tetapi, jika materi yang diubah berbilang banyaknya dan apalagi isinya sangat mendasar, biasanya naskah UUD itu disebut dengan nama baru. Dengan demikian, perubahan identik dengan penggantian. Tetapi, dalam tradisi Amandemen Konstitusi Amerika Serikat, materi yang diubah biasanya selalu menyangkut satu *issue* tertentu. Bahkan Amandemen I sampai dengan Amandemen X, pada pokoknya sama-sama menyangkut *issue* Hak Asasi Manusia. Lihat: Suharizal, *Op. Cit.*, hlm. 33.

¹³ Sri Soemantri M., *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, 2002, Bandung, Cetakan ke-1, UNPAD Press, hlm. 9.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, 1975, London, hlm. 67 – 136. Lihat: Sri Soemantri M., *Prosedur ... Op. Cit.*, hlm. 218.

¹⁶ Sri Soemantri M., "Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945", *Makalah dalam Seminar Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN – Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 9–10 Oktober 2001*, hlm. 2.

- wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;
- b. Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
 - c. Undang-Undang Dasar dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus;
 - d. Undang-Undang Dasar dapat diubah dalam suatu referendum.

Sebagaimana telah diatur di dalam pasal 37 UUD 1945, yang di dalamnya terdapat tiga kaidah hukum, yaitu: 1) bahwa yang berwenang mengubah UUD 1945 ialah MPR; 2) bahwa untuk mengubah UUD 1945 sidang-sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari seluruh anggotanya (Quorum); dan; 3) bahwa keputusan tentang perubahan UUD 1945 adalah sah, apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari anggota-anggota MPR yang hadir dan memenuhi quorum. Menurut Sri Soemantri M., kaidah hukum butir (2) dan (3) itulah yang dimaksud dengan prosedur.¹⁷

2. Mekanisme Perubahan

Ketika diadakan perubahan terhadap UUD 1945 (yang pertama), MPR telah membentuk sebuah badan pekerja. Kemudian untuk merencanakan perubahan UUD itu badan pekerja telah membentuk Panitia Ad Hoc I. Panitia Ad Hoc I telah mengagendakan pertemuan dengan berbagai pihak, diantaranya dengan para pakar.

Rencana perubahan yang telah dilakukan oleh Panitia Ad Hoc I itu kemudian dibahas dalam Badan Pekerja MPR. Keputusan Badan Pekerja tersebut kemungkinan menghasilkan kesepakatan tentang substansi yang akan diubah, dan

dapat pula terjadi adanya berbagai alternatif tentang substansi yang akan diubah. Hasil yang telah diputuskan oleh Badan Pekerja MPR tersebut dilaporkan kepada (Sidang Paripurna) MPR.

Setelah diadakan pemandangan umum, akhirnya rancangan perubahan Undang-Undang Dasar beserta berbagai masalah yang dikemukakan dalam pemandangan umum tersebut diteruskan kepada Komisi A, yang oleh sidang diberi tugas membahas rancangan perubahan Undang-undang Dasar. Keputusan Komisi A dapat berupa kesepakatan tentang substansi yang diubah, dan dapat pula berbentuk berbagai alternatif perubahan. Keputusan yang telah diambil oleh Komisi A tersebut kemudian diteruskan kepada Sidang Paripurna MPR untuk ditetapkan sebagai keputusan perubahan yang final. Hal-hal inilah yang menurut Sri Soemantri M., dinamakan sebagai mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar.¹⁸

3. Sistem Perubahan dan Bentuk Peraturan Yang Digunakan

Dalam penelitian yang telah dilakukan oleh Sri Soemantri M.,¹⁹ pada dasarnya ada dua sistem perubahan, yaitu sistem Perancis dan sistem Amerika Serikat. Menurut sistem Perancis, apabila sebuah Undang-Undang Dasar diubah maka yang akan diberlakukan adalah Undang-Undang Dasar yang baru yang telah diubah. Hal ini berbeda dengan sistem Amerika Serikat. Sistem Perancis ini pernah digunakan di Indonesia, yaitu ketika berlakunya Konstitusi

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁸ Sri Soemantri M., *UUD 1945 ... Op. Cit.*, hlm. 16 -17.

¹⁹ Sri Soemantri M., *Makalah ... Op. Cit.*, hlm. 7.

RIS. Menurut ketentuan dalam konstitusi, UUD RIS dapat diubah dengan Undang-Undang Federal, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh pembentuk Undang-Undang Federal. Menurut Konstitusi RIS, pembentuk Undang-Undang Federal adalah Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat RIS.

Namun, sejarah ketatanegaraan telah membuktikan bahwa bentuk negara serikat tidak dikehendaki, terutama oleh delegasi Pemerintah RI yang berkedudukan di Yogyakarta. Oleh karena itu, setelah Negara RIS dengan konstitusinya dibentuk, terjadi "demonstrasi" di mana-mana. Bahkan, sebanyak 13 Daerah Bagian (Negara Bagian dan Satuan Kenegaraan yang tegak sendiri) telah bergabung dalam Negara Bagian RI menjadi bertambah luas.

Negara Bagian Indonesia Timur dan Negara Bagian Sumatera Timur tidak bersedia membentuk negara kesatuan dengan cara penggabungan seperti di atas. Kedua negara bagian tersebut mengusulkan agar bentuk negara kesatuan diputuskan melalui perubahan konstitusi yang memang sudah diatur dalam Konstitusi RIS. Itulah sebabnya, menurut Sri Soemantri M.²⁰, pembentuk Undang-undang Federal menetapkan dan mengeluarkan Undang-undang Federal No. 7 Tahun 1950, yang terdiri atas dua pasal; *Pasal 1* berisi UUDS 1950, sedangkan *Pasal 2* berisi saat berlakunya, yaitu bahwa Undang-undang Federal tersebut berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950. Dengan demikian, bentuk hukum perubahannya adalah Undang-undang Federal, sedangkan substansinya adalah UUDS 1950.

Sedangkan Konstitusi Amerika Serikat, yang berwenang mengubahnya adalah negara-negara bagian. Artinya, apabila sejumlah negara bagian tertentu telah menerima usul perubahan yang disampaikan

Pemerintah Federal, maka telah terjadi perubahan terhadap UUD Amerika Serikat. Oleh karena keputusan sejumlah negara-negara bagian tersebut tidak mungkin diberi bentuk hukum yang lazim dikenal, maka "bentuk hukum" nya adalah "amandemen", yang dalam bahasa Indonesia dinamakan perubahan.²¹

Adapun sistem perubahan yang harus dilakukan terhadap UUD 1945 menurut Sri Soemantri M.²², sebagaimana secara historis UUD 1945 telah dirancang oleh sebuah lembaga yang bernama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (*Dokuritsu Zyumbi Coosakai*), yang kemudian sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD negara Kesatuan RI telah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Hal ini berarti bahwa bentuk keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia ialah Undang-Undang Dasar. Maka Undang-Undang Dasar yang ditetapkan itu selain bentuk hukum juga substansi. Artinya, bentuk hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan substansinya adalah juga Undang-Undang Dasar. Oleh karena tidak ada bentuk hukum yang sederajat dengan Undang-Undang Dasar, maka perubahan terhadap UUD 1945 diberi bentuk perubahan atau amandemen. Konsekuensinya adalah akan terdapat Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga dan seterusnya.

Oleh karena itu, agar perubahan itu merupakan satu rangkaian kesatuan dengan

²⁰ Sri Soemantri, *Makalah ... Ibid.*, hlm. 9.

²¹ *Ibid.*

²² Sri Soemantri M., *Makalah ... Ibid.*, hlm. 9 – 10.

Undang-Undang Dasar yang diubah, maka perubahan sebagai "bentuk" dilampirkan pada Undang-Undang Dasar tersebut. Dengan demikian, apabila ingin mempelajari UUD 1945, maka yang harus diteliti adalah UUD yang telah ditetapkan untuk pertama kalinya dan perubahan-perubahannya.

Evaluasi Amandemen

Meskipun UUD 1945 telah diamandemen sebanyak empat kali, tetapi masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Kekurangan dan kelemahan itu misalnya, belum terakomodasikannya secara keseluruhan pemikiran-pemikiran hukum ketatanegaraan yang berkembang saat ini. Oleh karena itu, banyak pihak yang tidak puas terhadap mekanisme amandemen yang digunakan. Kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) misalnya, mengusulkan agar perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan oleh sebuah komisi yang independen. Kemudian pihak LSM membentuk koalisi ORNOP untuk konstitusi baru dengan agenda utama pembentukan konstitusi baru oleh sebuah komisi yang independen. Komisi yang dimaksud adalah Komisi Konstitusi.²³

Sebagai bahan perbandingan, salah satu negara yang dianggap berhasil dalam menyusun konstitusi di kawasan ASEAN akhir-akhir ini adalah Thailand. Negara tersebut menyusun konstitusi dengan terlebih dahulu membentuk sebuah komisi yang disebut komisi konstitusi. Bila hal ini dijadikan sebagai salah satu referensi terhadap proses amandemen UUD 1945, maka proses reformasi konstitusi dapat dilakukan dengan serangkaian pentahapan sebagai berikut:²⁴ *Pertama*, MPR menetapkan Komisi Reformasi Konstitusi yang bersifat independen dan diberi tugas untuk menyusun *draft* konstitusi dalam jangka waktu tertentu (misalnya 2 tahun);

Kedua, keanggotaan komisi terdiri dari: (a) berbagai tokoh yang mempunyai berbagai keahlian terutama ahli tata negara, ilmu politik, pemerintahan, administrasi dan ahli perumus (*drafting*) konstitusi. Jumlah mereka sebaiknya ganjil, antara 21 sampai dengan 25 orang, dengan proporsi kurang lebih sebagai berikut: 7 – 9 orang ahli ilmu tata negara, 7 – 9 orang ahli ilmu politik dan 5 – 7 orang ahli ilmu pemerintahan, administrasi dan perumus konstitusi; (b) Perwakilan dari setiap propinsi yang jumlahnya 60 orang (setiap propinsi diwakili dua orang). Tugas masing-masing anggota Komisi dari propinsi adalah menampung aspirasi daerah mengenai hal-hal yang ingin dimasukkan dalam konstitusi, dan memperdebatkan rancangan konstitusi.

Ketiga, sebelum menyusun rancangan Komisi terlebih dahulu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan mendasar yang perlu diatasi, seperti duplikasi keanggotaan DPR dengan MPR yang menimbulkan kerancuan, hubungan sipil - militer, pem bangunan institusi politik (khususnya partai politik) yang terbelengket, meluasnya jaringan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan lain-lain; *Keempat*, setelah Komisi berhasil menyusun *draft* konstitusi, konstitusi tersebut disosialisasikan dan masyarakat diberikan kesempatan untuk memperdebatkan rancangan konstitusi; *Kelima*, untuk itu Komisi Konstitusi perlu membentuk beberapa sub- komisi yang antara lain berfungsi untuk melakukan dengar pendapat (*public hearing*), sub-komisi hubungan masyarakat, sub-komisi akademik, sub-komisi kearsipan dan lain-lain; *Keenam*, hasil perdebatan masyarakat tersebut kemudian diakomodasi dalam

²³ Suharizal, *Op. Cit.*, hlm. 17.

²⁴ J. Kristiadi, *Op. Cit.*, hlm. 8 – 9.

rancangan konstitusi; *Ketujuh*, Komisi konstitusi melaporkan hasil kerja *draft* final konstitusi kepada MPR; *Kedelapan*, MPR mempunyai dua pilihan; menerima atau menolak keseluruhan hasil kerja Komisi Konstitusi. MPR tidak diberikan hak untuk merubah konstitusi yang dihasilkan oleh Komisi Konstitusi.

Kesembilan, bilamana rancangan konstitusi hanya diterima kurang dari mayoritas mutlak (kurang dari 50 % + 1) anggota MPR, berarti MPR menolak *draft* rancangan tersebut; *Kesepuluh*, kalau hal itu terjadi, maka *voting* dilakukan melalui referendum nasional; dan; *Kesebelas*, bilamana MPR tidak bersedia membentuk komisi konstitusi, maka masyarakat dapat membentuk sendiri komisi tersebut dan kemudian mensosialisasikan, memperdebatkan dan menawarkan kepada masyarakat *draft* konstitusi baru sebagai alternatif dari konstitusi yang disusun oleh MPR.

Namun yang terjadi tidaklah demikian dalam pelaksanaan proses amandemen di Indonesia, yaitu tanpa persiapan yang sistemik perubahan terhadap UUD 1945 jalan terus. Idealnya menurut J. Kristiadi²⁵, berdasarkan perbandingan yang terjadi di Thailand, prosedur amandemen konstitusi antara lain dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut :

- a. Mempersiapkan *draft* amandemen konstitusi yang disusun oleh tim yang sengaja dibentuk untuk tugas tersebut. Komisi ini biasa disebut Komisi Reformasi Konstitusi (*Constitutional Reform Commission*), yang antara lain terdiri dari para ahli berbagai bidang ilmu pengetahuan yang dianggap relevan dengan substansi perubahan tersebut.
- b. Tersedianya waktu yang cukup lama sebelum naskah amandemen disetujui

menjadi bagian dari konstitusi. Persyaratan pemberian waktu yang cukup lama diharapkan agar waktu yang diperlukan untuk proses konsultasi publik dan pembicaraan di parlemen cukup memadai.

- c. Kalau diperlukan, pemberian jangka waktu yang lebih lama disertai dengan *pemili selingan (intervening election)* dengan harapan agar rancangan amandemen mendapatkan dukungan dari parlemen baru (Denmark dan Irlandia).
- d. Melibatkan partisipasi publik. Persyaratan ini dilakukan dengan mempublikasikan rancangan amandemen konstitusi atau melakukan *public hearing* (dengar pendapat) untuk menampung dan mengikut sertakan masyarakat dalam proses amandemen sebelum perubahan itu diputuskan.
- e. Rancangan konstitusi diedarkan kepada lembaga atau badan yang dianggap relevan dengan materi amandemen tersebut, misalnya parlemen lokal (regional) lembaga peradilan dan lain sebagainya.

Beberapa tahapan amandemen di atas, semata-mata dimaksudkan agar amandemen tersebut mempunyai kualitas yang memadai dan mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dalam pada itu, Jimly Asshiddiqie²⁶ berpendapat bahwa untuk menjamin legitimasi dan daya dukung masyarakat luar atas naskah UUD baru

²⁵ J. Kristiadi, *Ibid.*, hlm. 5 – 6.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "Kajian Kritis Terhadap Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945", *Makalah*, dalam Seminar "Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, tanggal 9 – 10 Oktober 2001, hlm. 15.

tersebut, maka proses perancangan susunan UUD itu oleh Panitia Penyusun UUD sebaiknya dilakukan secara terbuka dengan melibatkan peran serta masyarakat yang seluas-luasnya. Dalam diskusi-diskusi, tukar pikiran, dan perdebatan-perdebatan konseptual serta perumusan pasal-pasal dalam rancangan naskah akademik UUD, peran serta masyarakat perlu dilibatkan dengan seluas-luasnya, seperti dengan mengajak serta berbagai kalangan sebagai berikut:

- a. Mahasiswa dan dosen Perguruan Tinggi di seluruh Indonesia.
- b. Para pengusaha di setiap daerah.
- c. Tokoh-tokoh aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).
- d. Para petani, buruh, dan pegawai negeri sipil.
- e. Tokoh-tokoh Organisasi Kemasyarakatan tingkat nasional.
- f. Organisasi-organisasi, profesi, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, menurutnya dalam rangka keterlibatan kalangan masyarakat luas, Panitia Penyusun UUD bertindak sebagai fasilitator dan mediator, sehingga proses perancangan naskah akademik itu dapat dilakukan secara bersama-sama. Dengan demikian, tingkat legitimasi UUD itu dapat terjamin, dan dengan begitu naskah UUD itu kelak dapat diharapkan menjadi naskah UUD yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas dalam rangka perwujudan sistem kenegaraan yang berdasarkan konstitusi.

Selain itu, Jimly Asshiddiqie juga mengusulkan kalau selama ini dipahami bahwa pasal 37 UUD 1945 menyangkut masalah teknik dan prosedur amandemen itu mengacu kepada tradisi Amerika Serikat, kini tidak relevan lagi karena jika dilihat pada perubahan UUD 1945 yang pertama dan yang kedua saja, jelas bersifat sangat

mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga sama sekali mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir dalam UUD 1945. Naskah perubahan pertama yang ditetapkan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 mencakup 9 pasal dan naskah perubahan kedua mencakup 7 Bab yang masing-masing terdiri atas beberapa pasal yang berisi hal-hal yang sangat mendasar.

Dengan demikian, pada dua tahapan perubahan pertama dan kedua saja sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi amandemen seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat yang sering dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Baru dua atau tiga kali perubahan, naskah perubahannya sudah lebih tebal dan lebih banyak isinya daripada naskah aslinya. Oleh karena itu, sebaiknya, teknik dan prosedur yang diacu oleh ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu haruslah dipahami dalam pengertian model tradisi Eropa, bukan Amerika Serikat.²⁷ Ini semua adalah evaluasi amandemen dari aspek prosedural formal.

Sebelum sampai pada pembahasan evaluasi dari aspek materiil - substantif, tinjauan terhadap sistematika isi UUD perlu dikemukakan terlebih dahulu, diantaranya:²⁸ *Pertama*, jika diperhatikan judul bab-bab UUD 1945 yang berjumlah 16 bab tidak konsisten satu sama lain. Ada bab yang menggunakan judul *nama lembaga*, seperti Bab II Tentang

²⁷ Jimly Asshiddiqie, "Kajian Kritis ...", *Ibid.*, hlm. 8.

²⁸ Lebih lanjut baca: Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia", *Makalah*, disampaikan pada Kuliah Perdana Program Magister Hukum UII, Yogyakarta, Kamis, 13 September 2001, hlm. 7 - 8.

MPR, Bab IV Tentang DPA, dan Bab VII Tentang DPR, tetapi ada pula yang menggunakan judul *fungsi*, misalnya, Bab III Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V Tentang Kementerian Negara, dan Bab IX Tentang Kekuasaan Kehakiman. Bahkan, berkenaan dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang sederajat dengan DPR dan Presiden, judul babnya adalah Bab VIII Tentang Hal Keuangan, dimana lembaga BPK itu hanya disebut sambil lalu dalam Pasal 23 ayat (5). Bab-bab lain ditulis dengan judul kata benda yang menggambarkan obyek yang diaturnya, misalnya, Bab Agama (XI), Bab Pertahanan Negara (XII), Bab Pendidikan (XIII), Bab Kesejahteraan Sosial (XIV) dan seterusnya.

Kedua, bab-bab dan pasal-pasal dalam UUD 1945 sekarang ini dari segi sistematika sangat membingungkan, karena satu pasal saja bisa terdiri dari a, b, c, d, e dan seterusnya, demikian pula dengan bab-babnya. Agar sistimatikanya tidak terganggu, idealnya jumlah babnya cukup 17 bab dan 45 pasal yang disusun secara padat isinya. Misalnya, Bab Tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan dapat dijadikan satu bab yang tidak terpisah-pisah. Demikian pula dengan pasal-pasal dan ayat-ayatnya, jika menyangkut hal-hal yang memang saling terkait, tidak perlu dirumuskan dalam pasal dan ayat secara mandiri, tetapi cukup sebagai ayat dalam pasal yang sama.

Sedangkan evaluasi secara materiel - substantif, sejumlah capaian dapat diidentifikasi dari amandemen pertama hingga keempat, tanpak masih menonjol adanya *anomali* konstitusional.²⁹ Hal ini secara rinci dikritisi oleh Jimly Asshiddiqe diantaranya,³⁰

1. Pokok Pikiran Undang-Undang Dasar:

Pokok pikiran UUD 1945 dirumuskan dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai penjelasan otentik naskah UUD 1945. Dalam rangka Perubahan Pertama dan Kedua pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli UUD 1945 juga mengalami perubahan. Dimana perubahan yang sudah dilakukan dalam naskah perubahan Pertama dan Kedua hanya berkenaan dengan rumusan pasal- demi- pasal. Oleh karena itu, perlu dirumuskan pula uraian-uraian yang bersifat konseptual berkenaan dengan paradigma dan sistematika berpikir UUD yang juga mengalami perubahan-perubahan. Salah satu contoh yang penting dalam hal ini adalah gagasan Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang dalam pasal-pasal UUD 1945 belum tercakup,³¹ tetapi hal itu termaktub dalam Penjelasan UUD 1945.

2. Pembahasan dan Pengesahan RUU:

Dalam perubahan yang menyangkut kekuasaan membentuk UU yang sebelumnya berada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat 1 lama), tetapi dalam perubahan pertama dialihkan menjadi kekuasaan DPR (Pasal 20 ayat 1). Perubahan ini menegaskan terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR dengan konsekuensi bahwa UUD kita berubah dari sebelumnya menganut prinsip 'pembagian kekuasaan' (*distribution of power*) menjadi UUD yang menganut prinsip 'pemisahan kekuasaan' (*Separation of Power*). Namun demikian,

²⁹ Mohammad Fajrul Falaakh, "Amandemen UUD 1945 dan Tantangan Konstitusionalisme (Beberapa Pokok Pikiran)", dalam *Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945*, Cetakan ke-1, KAGAMA PUSAT, Jakarta, 2002, hlm. 78.

³⁰ Lebih lanjut baca: Jimly Asshiddiqe, "Kajian Kritis ... *Op. Cit.*, hlm., 17 - 18.

pengesahan RUU menjadi UU tetap harus disahkan oleh Presiden berdasarkan Pasal 20 ayat (4). Karena itu, tidak jelas apakah UUD 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan atau bukan, karena pengesahan RUU menjadi UU tetap berada di tangan Presiden. Karena itu, dalam Perubahan Kedua, terhadap ketentuan Pasal 20 ditambahkan lagi ayat (5) yang menentukan bahwa Presiden wajib mengesahkan RUU yang telah disahkan oleh DPR tersebut menjadi UU dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari. Jika dalam waktu 30 hari RUU tersebut belum disahkan, maka RUU tersebut berlaku dengan sendirinya.

Dari ketentuan yang demikian, nampak seakan-akan peran DPR dalam mengesahkan suatu RUU menjadi UU sangat menentukan. Akan tetapi, dalam Pasal 20 ayat (2) dan (3) masih ditentukan adanya mekanisme pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah. Masalahnya adalah, apa yang dimaksud dengan pembahasan bersama itu dapat diartikan bahwa sesungguhnya, kekuasaan membentuk UU itu tetap dipegang bersama-sama oleh Presiden dan DPR? Hal-hal seperti ini dapat dianggap merupakan kelemahan dari hasil yang sudah dicapai dengan Perubahan Pertama dan Kedua sampai sekarang ini.

3. Keterlibatan DPR dalam Penerimaan Duta Besar Asing:

Dalam Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 ditentukan: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR". Akan tetapi, dalam ayat (3)nya dinyatakan pula: "Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan DPR". Ketentuan Pasal 13 ayat (3) baru ini jelas tidak mungkin dilaksanakan, karena hal itu melanggar kelaziman yang berlaku dalam hubungan antar bangsa. Ketentuan ini bahkan dapat

dianggap kesalahan yang fatal, mengingat hal itu menyalahi ketentuan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional. Oleh karena itu, Pasal 13 ayat (3) tersebut sudah seharusnya dihapuskan sama sekali dari rumusan naskah UUD yang akan datang.

Penutup

Ternyata dengan mempelajari secara komprehensif hasil amandemen UUD 1945, banyak permasalahan yang sifatnya sangat mendasar. Idealnya, jikalau amandemen atau perubahan itu dilakukan dengan pemikiran yang jernih, utuh dan menyeluruh, serta sejauh mungkin terhindar dari kepentingan-kepentingan politik sempit jangka pendek, maka amandemen atau perubahan itu haruslah bersifat final. Final yang dimaksudkan di sini adalah tidak akan lagi timbul pro dan kontra, karena telah melalui prosedur yang transparan, dan sudah dilakukan sosialisasi dengan baik sehingga terhindar dari kesan *fait accompli*.

Dengan demikian, UUD yang dihasilkan dari proses amandemen tersebut dapat diimplementasikan dalam praktik berbangsa dan bernegara tanpa ada lagi hal-hal yang bersifat *multi-interpretable*. Maka terwujudlah suatu kepastian hukum. ●

Daftar Pustaka

- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2001, *Rajawali Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers.
- J. Kristiadi, "Beberapa Catatan Proses Amandemen Konstitusi di Beberapa Negara", *Makalah*, pada Semiloka Nasional "Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh KAGAMA, 8 – 10 Juli 2002, Yogyakarta:

KAGAMA.

Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Materi Undang-Undang Dasar RI", *Makalah*, disampaikan pada Kuliah Perdana Program Magister Hukum UII, Kamis, 13 September 2001, Yogyakarta: MH-UII.

_____, "Kajian Kritis Terhadap Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945", *Makalah*, dalam Seminar "Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI., 9 - 10 Oktober 2001, Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM.

C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press.

Miriam Budiardjo, 1983, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-8, Jakarta: PT. Gramedia.

Mohammad Fajrul Falaakh, "Amandemen UUD 1945 dan Tantangan Konstitusionalisme (Beberapa pokok pikiran)", dalam *Evaluasi Kritis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945*, 2002 Cetakan ke-1, Jakarta: KAGAMA PUSAT.

Moh. Mahfud MD., 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Cetakan ke-1, Yogyakarta: UII Press.

Soetandyo Wignjosoebroto, "Pengaturan Ekonomi, Kesejahteraan, Kebudayaan, Pendidikan dan Agama dalam Rangka Amandemen UUD 1945", *Makalah*, dalam Seminar "Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI, 09 - 10 Oktober 2001, Jakarta: Depkeh & HAM.

Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cetakan ke-6, Bandung: Alumni.

_____, "Telaah Akademis Mengenai Bentuk, Prosedur, Mekanisme dan Sistem Perubahan UUD 1945", *Makalah*, dalam Seminar "Amandemen UUD 1945", yang diselenggarakan oleh BPHN - Departemen Kehakiman dan HAM RI., 9 - 10 Oktober 2001, Jakarta: Depkeh & HAM.

_____, 2002, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Cetakan ke-1, Bandung: UNPAD Press.

Suharizal, 2002, *Reformasi Konstitusi 1998 - 2002; Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Cetakan ke-1, Jakarta: Sinar Grafika.

