

**JURNAL ILMIAH  
ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

Vol. V No. 18

Februari 2003

Soekarno, Islam, dan Civil Society: Telaah atas  
" Surat-surat Islam dari Ende "

*Adi Suryadi Culla dan A. Rasyid Asba*

Gerakan Sosial Baru dan Civil Society di Toba  
Samosir: Studi Kasus Gerakan Penolakan  
Rakyat terhadap Indorayon

*Victor M. Silaen*

Benturan Budaya dan Konflik Sosial: Analisis  
Kultural tentang Konflik Sosial

*Payung Bangun*

Pandangan Kompas terhadap Persoalan  
Sosial-Politik, Ekonomi, Hukum, dan  
Pertahanan-Keamanan: Analisis isi Tajuk  
Rencana Harian Kompas

*Irtanto*

Tinjauan terhadap Amandemen UUD 1945  
dalam Perspektif Sosial Politik

*Surajiyo*

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA  
JAKARTA**

**SOCIAL  
POLITICS**

# TINJAUAN TERHADAP AMANDEMEN UUD 1945 DALAM PERSPEKTIF SOSIAL POLITIK

*Surajiyo*

## **Pendahuluan**

Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) dirancang oleh BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan ditetapkan oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada 18 Agustus 1945 dan dinyatakan berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Selanjutnya, pada 27 Desember 1949, berubahlah status negara kesatuan yang diproklamasikan menjadi negara serikat (Republik Indonesia Serikat atau disingkat RIS). Saat itu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi salah satu negara bagian di dalam RIS.

Pada masa RIS, UUD 45 menjadi turun derajatnya dan berkurang wilayah berlakunya, oleh karena UUD 45 hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia, sedangkan di seluruh negara RIS berlaku Konstitusi RIS. Kemudian pada 17 Agustus 1950, negara Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sejak itu dinyatakan berla-

kunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 50) di seluruh wilayah Indonesia, sehingga lenyaplah UUD 45 dari arena politik ketatanegaraan Indonesia. Namun akhirnya, pada 5 Juli 1959, dengan sebuah Dekrit Presiden, UUD 45 dinyatakan berlaku kembali bagi seluruh wilayah "tumpah darah" Indonesia, sehingga UUDS 50 pun dengan sendirinya ditinggalkan.<sup>1</sup> Dekrit Presiden ini diperkuat oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagai sumber tertib hukum bagi berlakunya kembali UUD 45.

Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 tanggal 22 Maret 1973, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan tetap berlaku. Sehubungan dengan itulah MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 45, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya, serta akan

---

<sup>1</sup> C.S.T. Kansil, 2000, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 58-59

melaksanakannya secara murni dan konsekuen.<sup>2</sup>

Sejak itu, dalam perjalanan mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagai tugas mengisi kemerdekaan, sejarah Indonesia banyak diwarnai oleh perubahan orientasi dan penyelenggaraan penyelenggaraan pemerintahan negara, terutama karena belum mapannya sistem kenegaraan yang dijalankan dan memungkinkan timbulnya otoritarianisme dan sentralisasi kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga eksekutif karena kurangnya kontrol dari lembaga-lembaga kenegaraan yang lain. Situasi ini mengakibatkan terpuruknya rakyat dalam kondisi kehidupan yang memprihatinkan, baik di bidang ekonomi maupun yang berkaitan dengan hak-hak sipil dan politiknya.<sup>3</sup>

Pengalaman panjang sejarah bangsa Indonesia tersebut memberikan pelajaran penting tentang perlunya pengaturan kembali kehidupan kenegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan agar dapat berjalan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Undang-Undang Dasar 45 yang dibuat sebagai instrumen mencapai cita-cita nasional yang merupakan pedoman penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipertahankan lagi dan harus diubah, karena memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden untuk mengatur dan menjalankan mekanisme kenegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan.

<sup>2</sup> *ibid.*, hlm. 60

<sup>3</sup> A. Mukti Arsyad, *et.al.*, 2000, *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 64-65

Semangat perubahan itu terwujud dalam gelora reformasi yang ditandai dengan runtuhnya kekuasaan lama dan tuntutan bergulirnya demokrasi, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), ditegakkannya supremasi hukum, ditinggikannya kebenaran dan diwujudkan keadilan di bumi Indonesia, yang diilustrasikan dengan terwujudnya "masyarakat madani" atau sering disebut Indonesia Baru.<sup>4</sup>

Proses perubahan itu menggelingding pada 1999, yang ditandai dengan diselenggarakannya Pemilu 1999 dan proses perubahan UUD 45 sampai 2002 yang sudah mencapai empat kali. Tentu perubahan keempat UUD 45 ini terkait dengan perubahan pertama, kedua dan ketiga. Hasil perubahan hingga keempat kalinya ini sesuai dengan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi, yang akan dikaji secara komprehensif oleh Komisi Konstitusi (Pasal 1) yang susunan, kedudukan, kewenangan, dan keanggotan komisi tersebut ditentukan oleh Badan Pekerja MPR (Pasal 2).

Sebelum kajian tersebut dilakukan oleh Komisi Konstitusi, tulisan ini berupaya membahas amandemen UUD 45 dalam perspektif sosial politik, dengan tujuan memberikan kontribusi pikiran-pikiran kritis yang kiranya bermanfaat. Pembahasan diawali dengan pengertian dan tujuan amandemen UUD 45, alasan-alasan perlunya amandemen terhadap UUD 45, hasil amandemen UUD 45, dan analisis secara sosial politik yang mencakup juga sisi yuridisnya.

<sup>4</sup> *ibid.*, hlm. 65-66

## Pengertian dan Tujuan Amandemen UUD

Kata "amandemen" diadaptasi dari istilah dalam bahasa Inggris, *amendment*, yang artinya "perubahan" atau "mengubah". Dalam konteks perubahan konstitusi, yang dimaksudkan adalah *to change the constitution* atau *constitutional amendment* atau *to revise the constitution* atau *constitutional revision* atau *to alter the constitution* atau *constitutional alteration*.<sup>5</sup> Menurut ahli hukum tata negara, Sri Soemantri M., perubahan atau mengubah suatu Undang-undang Dasar tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam Undang-undang Dasar tersebut. Di samping itu juga berarti membuat isi ketentuan Undang-undang Dasar menjadi lain dibanding semula, melalui penafsiran.<sup>6</sup> Sedangkan dalam pengertian yang lebih luas, Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan menggunakan istilah "pemberuan", yaitu memperbaiki Undang-undang Dasar dengan cara menambah, meminci, dan menyusun ketentuan yang lebih tegas. Kata "pemberuan" di sini termasuk pula memperbaiki sendi-sendi yang telah menjadi konsensus nasional seperti dasar negara, bentuk negara kesatuan, dan bentuk pemerintahan republik.<sup>7</sup>

Dari beberapa pengertian amandemen tersebut maka khususnya untuk amandemen UUD 45 bisa diartikan sebagai perubahan terhadap Batang Tubuh UUD 45 (tanpa mengubah bagian Pembukaan) oleh lembaga

yang berwenang, yaitu MPR, berdasarkan ketentuan UUD ini. Perubahan yang dimaksud meliputi: 1) menambah atau mengurangi redaksi dan/atau isi UUD menjadi lain dari yang semula; 2) mengubah atas sebagian redaksi dan/atau isi dari UUD yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan reformasi; 3) memperbaiki UUD dengan cara merinci dan menyusun ketentuannya menjadi lebih jelas, tegas, dan sistematis.<sup>8</sup>

Secara faktual memang harus diakui bahwa suatu konstitusi atau UUD sebagai produk politik sekaligus produk hukum oleh suatu generasi, kadangkala substansinya sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan reformasi oleh generasi berikutnya. Karena itu, merupakan suatu keniscayaan untuk melakukan amandemen terhadap suatu UUD, termasuk UUD 45. Dengan demikian, dapatlah dirumuskan bahwa tujuan amandemen UUD sebagai berikut.

1. Mengubah, menambah, mengurangi, atau memperbaiki redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya), supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya.
2. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan faham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan HAM dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas.

<sup>5</sup> *ibid.*, hlm. 3

<sup>6</sup> *ibid.*,

<sup>7</sup> *ibid.*, hlm. 3-4

<sup>8</sup> *ibid.*, hlm. 15-16

3. Untuk menghindari terjadinya pembaruan hukum atau reformasi hukum yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya yaitu konstitusi.<sup>9</sup>

Dengan demikian, secara khusus amandemen terhadap UUD 45 dilakukan dengan tujuan untuk mengembalikan posisi UUD ke derajatnya yang tinggi, menjiwai konstitusionalisme, menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta mewujudkan konsep negara berdasarkan hukum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **Alasan-alasan Terjadinya Amandemen UUD 45**

Dalam kasus "tidak demokratisnya" UUD 45, menjadi agak janggal jika "kesalahan" tersebut ditimpakan pada pihak-pihak yang menyelenggarakan negara saja. Sebab, selama UUD 45 berlaku (kira-kira 45 tahun, kurang sedikit dibanding usia republik yang 55 tahun), negara ini memang jauh dari praktik-praktik politik pemerintahan dan ketatanegaraan yang layak disebut demokratis. Soekarno dengan konsepsi Demokrasi Terpimpin-nya ternyata tampil secara sangat otoriter dan sewenang-wenang. Sementara Soeharto dengan Demokrasi Pancasila-nya justru menumbuhkan praktik-praktik KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) di berbagai bidang dan aras kehidupan. Habibie, yang tampil menggantikan pemimpin rezim Orde Baru itu, dapat dikatakan belum cukup waktu untuk

bisa dinilai. Karena, situasi politik saat itu menyebabkan pemerintahannya tidak sempat melakukan konsolidasi dan dirinya segera menyadari untuk memenuhi tuntutan masyarakat agar memelopori dilakukannya amandemen terhadap UUD 45. Jika hampir di sepanjang sejarah berlakunya sebuah UUD (seperti halnya UUD 45) selalu muncul pemerintahan yang otoriter dan sewenang-wenang maka pemikiran yang logis akan mengatakan bahwa yang perlu dipersoalkan dan dipersealahkan bukan hanya orangnya, tetapi juga sistemnya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan diagnosis perihal segi-segi apa saja dari sistem tersebut yang mengandung titik lemah.<sup>10</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, telah akademis terhadap UUD 45 menyimpulkan bahwa UUD 45 sebagai wadah sistem ketatanegaraan mempunyai kelemahan-kelemahan yang membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis seperti berikut.

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang memberi kekuasaan sangat besar kepada presiden sehingga presiden menjadi steril dari kekuatan kontrol dan penyeimbangan kekuatan dari luarnya, karena tidak ada mekanisme *checks and balances* yang ketat.
2. Lembaga legislatif (yang secara praktis didominasi presiden) memiliki atribusi dan delegasi kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan

<sup>10</sup> Moh. Mahmud MD, 2000, "Dimensi Akademis dan Politis tentang Amandemen UUD 1945" dalam A. Mukti Arsyad, *et.al.*, *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. xi.

<sup>9</sup> *ibid.*, hlm. 5

lagi hal-hal penting yang ada di dalam UUD 45 dengan peraturan pelaksanaan atau UU organik. Oleh karena kekuasaan presiden sangat besar maka implementasi atribusi dan delegasi kewenangan itu sangat ditentukan oleh kehendak-kehendak presiden yang cenderung menimbun kekuasaan secara terus-menerus.

3. UUD 45 memuat pasal-pasal tentang kekuasaan yang ambigu (multi-tafsir), yang dalam praktiknya, tafsir yang dibuat oleh presiden saja yang harus diterima sebagai tafsir yang benar dan mengikat.

4. UUD 45 terlalu bergantung pada semangat orang, dengan pernyataan bahwa semangat penyelenggara negaralah yang akan menentukan baik atau buruknya negara ini.<sup>11</sup>

Dengan adanya kelemahan-kelemahan tersebut maka sesuai dengan tuntutan reformasi, sejak 1999 dilakukanlah amandemen terhadap UUD 45. Berikut alasan-alasan perlunya UUD 45 diamandemen.

1. Alasan historis, yaitu sejak semula dalam sejarahnya, UUD 45 memang didisain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI dan PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana yang tergesa-gesa.

2. Alasan filosofis, yaitu dalam UUD 45 terdapat percampuran berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti antara faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik, antara faham negara hukum dengan faham negara kekuasaan.

3. Alasan teoritis, yaitu dari pandangan teori konstitusi, keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang tetapi justru UUD 45 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan prinsip totaliterisme.

4. Alasan yuridis, yaitu sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 45 juga telah mencantumkan klausul perubahan seperti tersebut dalam Pasal 37.

5. Alasan praktis-politis, bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak langsung, dalam praktiknya UUD 45 sudah sering mengalami perubahan dan/atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya, baik masa 1945-1949, maupun masa 1959-1998. Bahkan dalam praktik politik sejak 1959-1998, kelemahan UUD 45 yang kurang membatasi kekuasaan eksekutif dan pasal-pasal yang bisa menimbulkan multiinterpretasi telah dimanipulasi sedemikian rupa oleh dua presiden yang sangat berkuasa, yakni Soekarno dan Soeharto.<sup>12</sup>

### Hasil Amandemen UUD 45

Sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 45, semua fraksi di MPR menyepakati enam hal, yaitu:

1. tidak mengubah Pembukaan UUD 45,
2. tidak mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia,
3. mempertahankan bentuk pemerintahan presidensial.

<sup>11</sup> *ibid.*, hlm. xi-xii

<sup>12</sup> Arsyad, *et.al.*, *op.cit.*, hlm. 23-24

4. perubahan UUD 45 merupakan penjabaran dari Pembukaan UUD 45,
5. penjelasan UUD 45 akan dihapuskan tetapi substansi bagian Penjelasan yang relevan harus diadopsi ke dalam Batang Tubuh UUD 45,
6. perubahan dilakukan dalam bentuk adendum.

Sebagaimana yang telah terjadi, perubahan pertama UUD 45 dilakukan terhadap Pasal 5 ayat 1; Pasal 7; Pasal 9; Pasal 13 ayat 2; Pasal 14; Pasal 15; Pasal 17 ayat 2 dan 3; Pasal 20; dan Pasal 21 UUD 45.<sup>13</sup> Sedangkan perubahan kedua dilakukan terhadap beberapa pasal seperti Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, dan Pasal 36 UUD 45. Perubahan itu antara lain dilakukan dengan mengubah rumusan pasal-pasal yang bersangkutan dan atau dengan menambah beberapa ayat dari pasal yang bersangkutan.<sup>14</sup> Akan halnya dalam perubahan yang ketiga, MPR telah mengubah dan/atau menambah Pasal 2 ayat 2 dan 3; Pasal 3 ayat 1, 3, 4; Pasal 6 ayat 1 dan 2; Pasal 6A ayat 1, 2, 3, dan 5; Pasal 7A; Pasal 7B ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6, dan 7; Pasal 7C; Pasal 8 ayat 1, dan 2; Pasal 11 ayat 2, dan 3; Pasal 17 ayat 4; Bab VIIA, Pasal 22C ayat 1, 2, 3, dan 4; Pasal 22D ayat 1, 2, 3, dan 4; Bab VIIB, Pasal 22E ayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 6; Pasal 23 ayat 1, 2, dan 3; Pasal 23A; Pasal

<sup>13</sup> Mengenai unsur-unsur perubahan ini, lihat Kaelan, 2000, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma Yogyakarta, hlm. 278-280.

<sup>14</sup> Penjelasan selengkapnya mengenai hal ini terdapat dalam *Putusan MPR RI Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta. hlm. 7-13.

23C; Bab VIIIA, Pasal 23E ayat 1, 2, dan 3; Pasal 23F ayat 1 dan 2; Pasal 23G ayat 1 dan 2; Pasal 24 ayat 1 dan 2; Pasal 24A ayat 1, 2, 3, 4, dan 5; Pasal 24B ayat 1, 2, 3, dan 4; Pasal 24C ayat 1, 2, 3, 4, 5, dan 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup>

Dalam perubahan keempat dengan menggunakan kewenangannya, berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD Negara RI Tahun 1945, MPR RI menetapkan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat adalah UUD Negara RI Tahun 1945 yang ditetapkan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR;

2. Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 dengan kalimat "Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan";

3. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat 3 dan ayat 4 Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat 2 dan ayat 3; Pasal 25E Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi Pasal 25A;

4. Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan

<sup>15</sup> Penjelasan selengkapnya mengenai hal ini terdapat dalam *Ketetapan MPR pada Sidang Tahunan MPR 2001*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001, hlm. 1-11.

pengubahan substansial Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;

5. Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat 1; Pasal 5A ayat 4; Pasal 8 ayat 3; Pasal 11 ayat 1; Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat 3; Bab XII Pasal 31 ayat 1 dan ayat 2, ayat 3, ayat 4 dan ayat 5; Pasal 32 ayat 1, dan 2; Bab XIV Pasal 33 ayat 4, 5; Pasal 34 ayat 1, 2, 3, 4; Pasal 37 ayat 1, 2, 3, 4, 5; Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD Negara RI Tahun 1945.<sup>16</sup>

Di samping berhasil melakukan perubahan UUD 45 pertama, kedua, ketiga, dan keempat, MPR RI dalam Sidang Tahunan 2002 juga menghasilkan enam Ketetapan MPR yang salah satunya adalah Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Komisi Konstitusi inilah yang akan bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.

#### **Amandemen UUD 45 dalam Perspektif Sosial Politik**

Dalam perspektif sosial-politik, perubahan UUD 45, menurut Ramlan Surbakti, merupakan tinjauan terhadap format dan substansi UUD 45

yang lama. Adapun format konstitusi yang dimaksud sebagai berikut.<sup>17</sup>

1. UUD 45 yang baru merupakan konstitusi yang bersifat menyeluruh karena telah mencakup semua aspek penyelenggaraan negara. Walaupun demikian masih ada sejumlah "lubang" yang masih perlu diisi sehingga UUD 45 betul-betul komprehensif.

2. Perubahan UUD 45 belum dapat disebut sebagai konstitusi partisipatoris karena belum cukup transparan dan belum melibatkan semua unsur masyarakat secara sistematis. Partisipasi rakyat sangat tergantung pada transparansi dan partisipasi rakyat itu dalam perubahan UUD 1945 dapat disebut masih sangat terbatas. Uji sahil yang dilakukan di beberapa daerah dan universitas juga cenderung berupa sosialisasi daripada berkehendak menampung masukan masyarakat.

3. Batang Tubuh UUD 1945 yang baru dapat dikatakan mencakup rujukan perilaku daripada cita-cita, walaupun sebenarnya masih dapat ditambah sejumlah ketentuan lain sehingga UUD 1945 dapat menjawab segala kemungkinan krisis tafsir konstitusi yang dapat dibayangkan. Cita-cita penyelenggaraan negara dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan.

4. Format perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 dalam praktiknya bukan amandemen biasa karena men-

<sup>17</sup> Disarikan dari Ramlan Surbakti, 2002, "Tinjauan Kritis terhadap Perubahan Keempat UUD 1945 dalam Perspektif Sosial-Politik", *Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional di Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, 15 Agustus, hlm. 1.*

<sup>16</sup> Penjelasan selengkapnya mengenai hal ini terdapat dalam *Ketetapan MPR pada Sidang Tahunan MPR 2002*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm. 1-31.

cakup pasal yang sangat banyak tetapi juga bukan pembuatan UUD baru, karena baik Pembukaan maupun banyak pasal di bagian isinya yang tetap seperti semula.

Sementara yang dimaksud dengan substansi UUD adalah sebagai berikut.<sup>18</sup>

1. UUD 1945 yang baru dengan tegas memilih Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan menerapkan asas pemerintahan desentralisasi.
2. Sistem perwakilan rakyat yang diadopsi dalam UUD 1945 yang baru bukan unikameral karena keberadaan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) merupakan wadah keterwakilan daerah disamping DPR sebagai wadah keterwakilan penduduk. Tetapi juga bukan bikameral karena sebuah RUU (Rancangan Undang-undang) hanya memerlukan persetujuan DPR bersama Presiden.
3. UUD 1945 yang baru mengikuti pemerintahan presidensial secara lebih konsisten karena: (a) presiden/wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, baik pada putaran pertama maupun putaran kedua; (b) masa jabatannya sudah jelas waktunya, yaitu lima tahun dan hanya dapat dipilih untuk satu masa jabatan lagi; dan (c) memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) serta mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.
4. UUD 1945 yang baru menganut prinsip demokrasi yang konstitusional dan konstitusi yang demokratis. Menurut Pasal 1 ayat 2, Perubahan Ketiga UUD 1945, kedaulatan rakyat ti-

tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR melainkan dilaksanakan menurut UUD. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat diatur dalam UUD.

5. UUD 1945 yang baru tidak saja menjamin hak asasi manusia yang bersifat alamiah tetapi juga hak yang bersifat konvensional yang mencakup hak sipil, politik, sosial, ekonomi, dan budaya.
6. UUD 1945 yang baru tidak mengatur sistem pemilihan umum yang harus diterapkan, melainkan hanya mengatur asas pemilihan umum, kapan diselenggarakan, diselenggarakan untuk memilih siapa saja, siapa peserta pemilu, dan siapa penyelenggara pemilu (Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD 1945). Pasal 22E juga tidak secara jelas mengatur apakah pemilihan penyelenggara lima jabatan publik, yaitu DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dilakukan secara serentak ataukah terpisah.
7. UUD 1945 juga tidak memerintahkan pembuatan UU untuk mengatur partai politik, kecuali perintah untuk mengatur kemerdekaan berserikat. Akan tetapi, telah menjadi konvensi selama ini bahwa partai politik juga diatur dengan UU di samping UU Pemilu dan UU Susduk Lembaga Perwakilan Rakyat.

Di samping format dan substansi konstitusi, terlihat juga terjadinya pergeseran kekuasaan lembaga DPR yang menjadi lebih kuat daripada yang diatur dalam UUD 45 yang lama. Hal ini mengindikasikan bahwa DPR merupakan lembaga penentu dalam bentuk memberi "persetujuan" terhadap beberapa agenda kenegaraan, antara lain: (1) presiden dalam membuat

<sup>18</sup> Disarikan dari *ibid.*, hlm. 4-13.

perjanjian internasional yang mem-bulkan akibat luas dan mem-buat bagai kehidupan rakyat (Pasal 11 ayat 1 dan 2); (2) Peraturan Pemerintah pengganti UU (Pasal 22 ayat 2); (3) Pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3); (4) Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat 3). Di samping itu, DPR juga sebagai lembaga penentu dalam bentuk "pertimbangan", yakni pengangkatan duta besar dan konsul (Pasal 13 ayat 2), menerima penempatan duta besar negara lain (Pasal 13 ayat 3), pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2), jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI. DPR juga punya kewenangan untuk mengisi: menentukan 3 dari 9 hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat 3), memilih anggota BPK (Pasal 23F ayat 1). DPR juga menentukan dalam proses pengisian anggota-anggota lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan Komisi Pemilihan Umum.

Adapun kelemahan UUD 45 yang baru sebagai berikut.

1. Partisipasi masyarakat dalam perubahan UUD dinilai sangat rendah sehingga UUD 45 sukar disebut sebagai suatu "kontrak sosial".
2. Metodologi yang digunakan keliru karena tidak berangkat dari suatu filosofi atau paradigma tertentu, sehingga substansi perubahan yang disepakati cenderung berupa kompromi dari berbagai kepentingan partai politik. Salah satu faktor yang diduga menjadi penyebab rumusan yang kompromistik dan yang juga menyebabkan sistem menjadi tidak jelas adalah pembuat konstitusi harus mengurangi otoritasnya sendiri.

3. Derajat abstraksi ataupun kerinci-an rumusan pasal dan ayat tidak sama serta masih banyak "lubang" atau kekosongan yang harus diisi, sehingga kurang sepenuhnya dapat digunakan sebagai rujukan, baik untuk menyelesaikan persengketaan konstitusional dan perundang-undangan maupun untuk penyelenggara kekuasaan negara.

4. Sistematika UUD 45 tidak jelas. Hal ini tampak pada dua hal: (a) sebagian judul bab dirumuskan berupa fungsi (tugas dan kewenangan), sebagian lagi berupa lembaga; dan (b) numerasi pasal membingungkan karena menggunakan huruf seperti 22A, 22B, 22C dan seterusnya.

5. Terdapat sejumlah ketidakkonsisten-an antara pasal yang satu dengan pasal yang lain.<sup>19</sup>

Dengan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002, Badan Pekerja MPR RI ditugaskan untuk merumuskan susunan, kedudukan, kewenangan dan keanggotaan Komisi Konstitusi untuk mengkaji UUD 45 yang baru. Pada Sidang Tahunan 2003, MPR akan menetapkan Komisi Konstitusi tersebut berdasarkan usul Badan Pekerja MPR.

### Tinjauan Yuridis

Perubahan Ketiga UUD 45 di-sahkan dalam Sidang Tahunan MPR kedua yang diselenggarakan pada 9 November 2001. Dalam perubahan ketiga ini, antara lain diatur tentang hal-hal yang bersifat mendasar, seperti adanya penegasan bahwa kedau-

<sup>19</sup> *ibid.*, hlm. 14

latan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Juga penarikan ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam Batang Tubuh UUD 45. Disamping itu ditetapkan pula tentang kewenangan-kewenangan MPR, mekanisme putaran pertama sistem pemilihan presiden secara langsung, mekanisme *impeachment* presiden, tentang Dewan Perwakilan Daerah, tentang Pemilihan Umum dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>20</sup>

Masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan aspek hukum dalam Perubahan Keempat, antara lain, justru muncul di dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Pasal I dan II Aturan Peralihan tampaknya diambil dari Pasal II Aturan Peralihan dalam UUD 45 yang lama. Namun, Pasal II Aturan Peralihan yang baru sebenarnya justru dapat dipergunakan sebagai landasan bagi MPR hasil Pemilu 1999 yang masih eksis saat ini untuk melanjutkan dan menyelesaikan tugas-tugasnya hingga terpilihnya MPR baru dalam Pemilu 2004 yang akan datang. Potensi yang dapat menimbulkan permasalahan adalah ketentuan Pasal I Aturan Tambahan. Permasalahannya adalah bentuk hukum apakah yang akan dipergunakan untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR tahun 2003 seba-

gaimana diperintahkan dalam Pasal I tersebut.<sup>21</sup>

### Kesimpulan

Perdebatan tentang boleh atau tidaknya UUD 45 diubah mulai menghangat ketika pemerintahan Orde Baru mulai diambang keruntuhan dan perjuangan mahasiswa yang didukung oleh masyarakat luas memunculkan ide reformasi. Perlawanan terus bergulir sampai akhirnya pemerintahan Orde Baru runtuh. Selama pemerintahan B.J. Habibie, UUD 45 masih belum diubah. Karena, walaupun presidennya lain, semua anggota MPR saat itu masih sama, sehingga pemikiran untuk mengubahnya masih belum mendapat dukungan yang luas di tingkat elit politik yang duduk dalam lembaga legislatif tersebut. Dengan dihasilkannya anggota-anggota DPR-MPR melalui Pemilu 1999, ide tentang perubahan UUD 45 pun dilaksanakan dan sampai sekarang sudah mencapai perubahan yang keempat.

Dapat dikatakan bahwa sebagian besar unsur bangsa memang menghendaki perubahan UUD 45. Akan tetapi, perubahan-perubahan yang telah dilakukan MPR dinilai mengandung sejumlah kelemahan. Berdasarkan kelemahan-kelemahan itulah muncul pandangan yang mengusulkan pembentukan Komisi Konstitusi. UUD 45 dengan perubahan pertama sampai keempat digunakan sebagai konstitusi transisi, sedangkan Komisi Konstitusi merumuskan konstitusi baru yang lebih jelas dan lebih memenuhi kriteria konstitusi negara

<sup>20</sup> Satya Arinanto, 2002, "Tinjauan Kritis Terhadap Perubahan Keempat UUD 1945 dalam Perspektif Yuridis", *Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional di Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, 15 Agustus*, hlm. 17-18

<sup>21</sup> *ibid*, hlm. 21-22

demokrasi modern. Dalam masyarakat, sekurang-kurangnya terdapat dua pandangan tentang fungsi Komisi Konstitusi ini. Yang pertama menghendaki Komisi Konstitusi hanya menulis ulang UUD 45 dengan seluruh perubahannya serta menyempurnakan pasal-pasal dan ayat-ayat yang dipandang tidak konsisten dengan filosofi dan paradigma yang sudah disepakati lebih dahulu tanpa mengubah apa yang sudah disepakati. Pandang-

an kedua menghendaki Komisi Konstitusi merumuskan UUD baru dengan menggunakan UUD 45 sebagai salah satu bahan bandingan.

Prinsip yang harus digunakan dalam perumusan konsitusi adalah tidak saja substansinya yang harus demokratis tetapi juga harus demokratis dari segi proses perumusan dan penetapannya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arinanto, Satya  
2000 "Tinjauan Kritis Terhadap Perubahan Keempat UUD 1945 dalam Perspektif Yuridis", *Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional di Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 15 Agustus*
- Arsyad, A. Mukti, et al.  
2000 *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Kaelan  
2000 *Pendidikan Pancasila, Edisi Reformasi*, Yogyakarta: Paradigma
- Kansil, C.S.T.  
*Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Bagian 2, Cetakan Kesebelas (Edisi Revisi)*, Jakarta: 2000
- MD, Moh. Mahfud,  
2000 "Dimensi Akademis dan Politis tentang Amandemen UUD 1945" dalam A. Mukti Arsyad, et al., *Amandemen UUD 1945 antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Surbakti, Ramlan  
2002 "Tinjauan Kritis Terhadap Perubahan Keempat UUD 1945 dalam Perspektif Sosial-Politik", *Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional di Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 15 Agustus*
- Ketetapan MPR Pada Sidang Tahunan MPR 2002, Sinar Grafika, Jakarta, 2002

Ketetapan MPR pada Sidang Tahunan MPR 2001, Sinar Grafika, Jakarta, 2001

Ketetapan-Ketetapan MPR RI Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999, Bina Pustaka Tama, Surabaya, 1999

Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000

UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 secara lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002), Sinar Grafika, Jakarta, 2002