

Udiyo Basuki: *Pembaharuan Konstitusi sebagai Amanat Reformasi*

**PEMBAHARUAN KOSTITUSI SEBAGAI AMANAT  
REFORMASI  
(Suatu Tinjauan Sosio Yuridis)  
Oleh : Udiyo Basuki \***

**Abstrak**

*Sakralisasi UUD 1945 yang merupakan sikap dan perilaku rezim Orde Lama dan Orde Baru, telah menempatkan UUD 1945 yang mestinya bersifat sementara; menjadi layaknya kitab suci yang tidak dapat dirubah atau diperbaharui. Hal ini masih diperparah dengan sikap otoriter kedua rezim tersebut terhadap sekadar gagasan pembaharuan sekalipun. Setelah tumbanganya Orde Baru, era reformasi berusaha menempatkan kembali UUD 1945 sebagai "living constitution" yang dapat dirubah dan diperbaharui sesuai dengan perkembangan dan perubahan kondisi masyarakat. Namun, pembaharuan UUD 1945 melalui amandemen pertama dan kedua tahun 1999 dan 2000 menyisakan persoalan karena dianggap masih banyak mengandung kelemahan. Sehingga, dalam menyongsong amandemen ketiga perlu dengan cermat dipertimbangkan untuk menggunakan sistem dan mekanisme pembaharuan konstitusi yang paling ideal.*

**A. PENDAHULUAN**

Pada dasarnya jika kita berbicara mengenai negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya, maka tidak akan mungkin terlepas dari membicarakan konstitusi sebagai landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Galibnya, negara-negara modern abad kedua puluh, merumuskan aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara ke dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya.

Menurut Yusril,<sup>1</sup> dimuatnya aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara dalam konstitusi, dan bukan perincian-perinciannya adalah kesengajaan, bukan kealpaan para perumus konstitusi. Perumus konstitusi pada umumnya menyadari bahwa

---

\*Penulis adalah Dosen pada Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Sunan Kalijaga Yogyakarta

<sup>1</sup>Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Kontitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Keparataian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), p. 18

masyarakat yang eksis di negaranya bersifat dinamis, terus berubah dari waktu ke waktu. Dengan demikian, hubungan antara masyarakat dan konstitusi adalah hubungan interaktif. Pada satu pihak konstitusi memberikan dasar atau kerangka tentang masalah-masalah fundamental dalam penyelenggaraan negara, sedang di pihak lain pemahaman terhadap konstitusi juga dipengaruhi perkembangan masyarakat.

Konstitusi dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu konstitusi politik dan konstitusi sosial. Konstitusi politik adalah konstitusi yang semata-mata merupakan sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dengan negara, lembaga-lembaga negara dan sebagainya. Sedang konstitusi sosial mengandung pengertian yang lebih luas daripada sekadar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan sistem sosial dan ekonomi, juga rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di negara itu.<sup>2</sup>

Namun, betapapun sebuah konstitusi termasuk dalam kategori konstitusi konstitusi sosial, corak perumusan norma-norma konstitusi tetap terbuka bagi perubahan. Konstitusi, walaupun diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transenden, pada dasarnya merupakan hasil karya manusia yang terbatas oleh ruang dan waktu. Karena itu, setiap konstitusi selalu membuka peluang perubahan.

Dalam pada itu, pengertian konstitusi dalam praktek kenegaraan pada umumnya dapat berarti lebih luas daripada Undang-Undang Dasar atau sama dengan pengertian Undang-Undang Dasar, karena pengertian kata Undang-Undang Dasar hanya meliputi konstitusi tertulis saja; selain itu masih terdapat konstitusi yang tidak tertulis yang tidak tercakup dalam pengertian Undang-Undang Dasar. Di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, pengertian konstitusi adalah sama dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini terbukti dengan diberinya nama Konstitusi RIS bagi Undang-Undang Dasar RIS.

Bagi negara yang memiliki Undang-Undang Dasar terutama yang menamakan dirinya negara hukum, Undang-Undang Dasar negara tersebut berfungsi sebagai peraturan perundangan yang

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. 19

tertinggi dan sebagai sumber hukum bagi semua peraturan yang berlaku di negara yang bersangkutan.<sup>3</sup> Dengan dimilikinya dua fungsi Undang-Undang Dasar tersebut, berarti semua peraturan perundangan di negara itu harus bersumberkan pada Undang-Undang Dasar tersebut, serta isinya harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasarnya.<sup>4</sup>

Motivasi yang menjadi latar belakang pembuatan Undang-Undang Dasar bagi negara yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain sejarah yang dialami oleh bangsa yang bersangkutan, cara memperoleh kemerdekaan bangsanya, situasi dan kondisi pada saat menjelang kemerdekaan, dan lain sebagainya.<sup>5</sup>

Menurut pendapat Lord Bryce,<sup>6</sup> hal-hal yang menjadi alasan (*raison d'etre*) sehingga sesuatu negara memiliki Undang-Undang Dasar, terdapat beberapa macam, sebagai berikut:

1. adanya kehendak para warga negara dari negara yang bersangkutan agar terjamin hak-haknya dan bertujuan untuk membatasi tindakan-tindakan para penguasa di negara tersebut,
2. adanya kehendak dari para penguasa negara dan atau rakyatnya untuk menjamin agar terdapat pola atau sistem tertentuat pemerintahannya,
3. adanya kehendak para pembentuk negara tersebut agar terdapat kepastian tentang cara penyelenggaraan ketatanegaraannya,
4. adanya kehendak dari beberapa negara yang semula masing-masing berdiri sendiri, untuk menjalin kerjasama.

Dari pendapat Lord Bryce di atas, motivasi adanya Undang-

---

<sup>3</sup>Soewoto Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), p. 46.

<sup>4</sup>Indonesia berdasarkan Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-undangan RI jo Ketetapan MPRS No. XX/MMPRS/1996 tentang Tata Urutan Perundang-undangan RI menurut UUD 1945 adalah: 1. UUD 1945, 2. Ketetapan MPR, 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 4. Peraturan Pemerintah, 5. Keputusan Presiden dan peraturan pelaksana lainnya, seperti Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri.

<sup>5</sup>Soewoto Toto Pandoyo, *Ulasan...*, p. 49.

<sup>6</sup>C.F.Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick and Jackson Limited, 1996), p. 128.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) yang dimiliki oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sesaat setelah Proklamasi Kemerdekaan, tepatnya tanggal 18 Agustus 1945, adalah karena kehendak para Pembentuk Negara (*founding fathers*) agar terjamin penyelenggaraan Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara pasti, artinya adanya kepastian hukum.

Terhitung sejak tanggal 18 Agustus 1945, perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia secara umum telah memiliki tiga Undang-Undang Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Namun, secara kronologis berlakunya, kita telah memiliki empat macam Undang-Undang Dasar, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949,
2. Undang-Undang Dasar RIS atau Konstitusi RIS 1949, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950,
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 5 Juli 1959,
4. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1959, bersamaan dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang.<sup>7</sup>

Jika kita perhatikan fakta di atas, maka dapat dilihat bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi yang berlaku paling lama di Indonesia, sehingga UUD 1945 pulalah yang paling banyak mewarnai perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. SAKRALISASI UUD 1945**

Dalam pelaksanaannya, UUD 1945 yang merupakan norma peraturan perundangan yang tertinggi mengalami banyak penyimpangan dan penyelewengan. Rezim Orde Lama dan Orde Baru selalu mengindoktrinasi masyarakat dengan sakralisasi konstitusi, yang menempatkan UUD 1945 seperti halnya kitab suci. UUD 1945

---

<sup>7</sup>Dahlan Thaib menyebut UUD 1945 I dan UUD 1945 II untuk membedakan antara UUD 1945 sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan UUD 1945 sesudah Dekrit Presiden. Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Katatanegaraan*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999), p. 53-54.

sedemikian sempurnanya, sehingga tidak bisa dirubah, diperbaiki atau diamandemen.

Bersamaan dengan itu, sikap dan perilaku otoriter rezim Orde Lama dan Orde Baru atau sakralisasi konstitusi tersebut, membuat kebanyakan orang Indonesia kehilangan nyali mempersoalkan UUD 1945.<sup>8</sup> Perlakuan UUD 1945 yang demikian membuat UUD 1945 tidak ditempatkan pada posisinya sebagai "living constitution," yang membuka horizon dan spirit pemahaman yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan warga negara dan pertumbuhan tuntutan atas perikehidupan politik yang sesuai dengan cita-cita negara hukum. Hal ini masih diperparah dengan tindakan represif dan prefentif rezim Orde Lama dan Orde Baru tidak memberikan celah kepada masyarakat dan berbagai pihak untuk mengutarakan gagasan kearah pembaharuan konstitusi.

Sehingga pada masa Orde Lama dan Orde Baru, pemikiran tentang pentingnya pembaharuan materi konstitusi dapat dikatakan sebagai mitos atau hal yang utopis. Merubah UUD 1945 berarti membubarkan Negara Proklamasi. Pandangan yang ingin merubah UUD 1945 dianggap sebagai tindakan subversif. Orde Baru misalnya,<sup>9</sup> secara jelas bertekad mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

Hal di atas tentu saja sangat membutuhkan pemikiran bahwa UUD 1945 banyak mengandung kekurangan dan kelemahan. Suatu catatan penting bagi kita bahwa UUD 1945 disusun oleh pendiri negara yang belum berpengalaman dalam bernegara, maka sudah selayaknya setelah lebih dari lima puluh tahun merdeka dan dengan banyaknya pengalaman berbangsa dan bernegara, UUD 1945 haruslah disesuaikan dengan tuntutan jaman.

Sebagai bahan perenungan, ada baiknya kita cermati pidato Bung Karno pada rapat pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945,

---

<sup>8</sup>Novel Ali, *Amandemen UUD 1945 sebagai Syarat menuju Civil Society*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional "Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan sebagai Upaya Penguatan Civil Society," di Yogyakarta pada tahun 1999, p. 1.

<sup>9</sup>Harun Alrasyid, "Relevansi UUD 1945 dalam Orde Reformasi", *Jurnal Hukum UII* vol. 2, tahun 1998, p. 7.

mengatakan:<sup>10</sup>

“... Tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan “ ini adalah Undang-Undang Dasar Darurat”, nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutiegrondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap...”

Dari uraian di atas terlihat bahwa UUD 1945 dibuat dengan tergesa-gesa dalam situasi darurat, dan berstatus sementara, sehingga belum lengkap dan sempurna.<sup>11</sup> Sehingga tidak ada alasan lagi untuk menunda pembaharuan konstitusi kita, UUD 1945.

### C. PEMBAHARUAN UUD 1945

Era reformasi telah membawa *wind of change* terhadap semua aspek kehidupan sosial dan politik. Pendapat, gagasan dan pemikiran tentang perlunya pembaharuan konstitusi yang selama ini terbenjung dan terpendam mencuat dan ramai didiskusikan. Ketika tuntutan reformasi ramai diteriakkan masyarakat, sebagian berpendapat, bahwa yang harus direformasi di bidang hukum adalah semua bentuk peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Politik, yaitu Undang-Undang tentang Pemilu, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, Undang-Undang tentang Partai Politik dan Undang-Undang tentang Organisasi Massa. Sebagian lagi menghendaki reformasi di bidang hukum dimulai dengan mengamandemen UUD 1945 atau bahkan kalau perlu menggantinya sama sekali dengan UUD yang baru.

Bagai bola salju, kehendak untuk memperbaharui UUD 1945 semakin menguat, meskipun wacana ini menimbulkan polemik antara beberapa kelompok. Kelompok-kelompok tadi dapat dihimpun

---

<sup>10</sup>Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Jajaran Prapanca, tanpa tahun), p. 410.

<sup>11</sup>Secara umum, kelemahan dan kekurangan UUD 1945 dalam praktek ketatanegaraan adalah bahwa UUD 1945 bersifat very executive heavy, multi impretable dan tidak memuat check and balance sistem.

menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok yang kontra dan kelompok yang pro terhadap rencana pembaharuan UUD 1945.

Menurut Sobirin Malian,<sup>12</sup> kelompok kontra ini dibagi menjadi dua, yaitu *pertama* mereka yang bersikukuh untuk mempertahankan UUD 1945 tanpa amandemen apalagi penggantian. Mereka berargumen bahwa mengubah atau mengganti UUD 1945 berarti tidak memiliki rasa nasionalisme. Bahwa materi UUD 1945 adalah hasil penilaian para *founding fathers* yang matang sehingga UUD 1945 tidak perlu diutak-atik. Bagi kelompok ini *spirit of nationalism* jauh lebih penting daripada *spirit of constitutionalism itself*. *Kedua*, mereka yang berpendirian bahwa UUD 1945 tidak perlu disentuh karena secara konsepsional UUD 1945 sudah baik, yang salah dan tidak mampu melaksanakannya justru faktor manusianya.

Sedang kelompok yang pro terhadap pembaharuan UUD 1945 dibagi menjadi dua, yaitu *pertama* mereka yang berketetapan bahwa UUD 1945 sudah selayaknya dirubah. *Kedua*, mereka yang menginginkan UUD 1945 diganti sama sekali dengan yang baru karena tanpa penggantian akan terjadi stagnasi dalam bernegara. Yang terpenting bagi kelompok pro ini adalah tujuan konstitusi yang memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat dapat terwujud.

Permasalahan berikut yang memicu perdebatan adalah andaikata ada bagian dari UUD yang akan dirubah, bagaimana kedudukan UUD yang lama ( yang dirubah). Setidaknya ada dua sistem yang banyak dianut negara-negara di dunia pada umumnya. Sistem *pertama*, jika terjadi perubahan UUD, yang berlaku adalah UUD yang baru, yaitu yang telah mengalami perubahan. Misalnya, Philipina yang mengganti konstitusinya dari UUD 1973 dengan UUD 1987. Demikian juga Thailand yang menggantikan UUD 1932 dengan UUD 1997. Bahkan Belanda telah memiliki beberapa UUD (Grondwet) hasil amandemen, berturut-turut tahun 1814, 1815, 1848 dan terakhir tahun 1972.

Sistem *kedua*, yaitu perubahan UUD yang telah disetujui dan diterima berdasarkan prosedur yang ditentukan, merupakan "lampiran" dari konstitusi (UUD) yang telah ditetapkan. Sebagai contoh negara yang menganut sistem ini adalah Amerika Serikat dan Swiss.

---

<sup>12</sup>Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), p. 89-91.

Perkembangan terakhir, sistem yang dianggap paling relevan dilaksanakan di Indonesia adalah sistem perubahan UUD sebagaimana yang diterapkan di Amerika. Artinya, perubahan UUD dilakukan lewat amandemen, dan amandemen itu merupakan lampiran UUD 1945, sehingga dimungkinkan adanya amandemen pertama, kedua, ketiga dan seterusnya.

Dari segi pendekatan yuridis-historis, memang tepat jika naskah asli UUD 1945 tetap dipertahankan. Naskah perubahannya dilampirkan pada naskah aslinya. Dengan demikian, kendati terjadi beberapa kali perubahan, maka naskah asli UUD 1945 tetap dapat dilihat generasi yang akan datang. Perlu ditambahkan disini bahwa sebagian ahli Hukum Tata Negara bersepakat bahwa obyek amandemen adalah Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dirubah karena menyangkut kedudukannya yang berkaitan dengan keberadaan Negara Proklamasi, yaitu bahwa Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pemikiran didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara politis, dapat diterangkan bahwa Pembukaan UUD 1945 menjadi sangat rawan untuk diamademen karena adanya keinginan sebagian masyarakat (umat Islam) yang menginginkan dimasukkannya kembali Piagam Jakarta dalam Pembukaan tersebut. Tentu saja hal ini mengandung potensi konflik di tengah masyarakat. Sehingga, pemikiran ini jauh-jauh telah dibendung oleh para elit politik dan penguasa, bahkan dari tokoh Islam seperti Hamzah Haz yang menyatakan bahwa masalah Piagam Jakarta sudah final, artinya tidak perlu diperdebatkan lagi, atau dengan kata lain tidak perlu dimasukkan lagi kedalam materi Pembukaan.

Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa untuk menampung timbulnya keinginan untuk merubah beberapa ketentuan dalam UUD selalu dimuat prosedur untuk itu. Pada umumnya, dianggap bahwa suatu UUD tidak boleh terlalu mudah untuk diadakan perubahan karena akan merendahkan arti simbolis UUD itu sendiri. Dilain pihak hendaknya jangan terlalu sukar untuk perubahan supaya mencegah generasi yang akan datang merasa terlalu terkekang, dan karenanya bertindak di luar UUD.<sup>13</sup>

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah

---

<sup>13</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), p. 105.



pembaharuan keadaan di masyarakat. Dorongan demokratisasi, pelaksanaan faham welfare state, perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan pendorong pembaharuan. Secara lebih sederhana dapat diutarakan, masyarakat yang menjadi pendorong pembaharuan UUD. Demikian pula peranan UUD itu sendiri, hanya masyarakat yang berkehendak dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD, yang akan menentukan UUD tersebut akan dijalankan sebagaimana mestinya.<sup>14</sup>

K.C. Wheare,<sup>15</sup> berpendapat bahwa perubahan UUD akibat dorongan suatu kekuatan yang terjadi, bisa berbentuk :

1. kekuatan-kekuatan tersebut melahirkan perubahan keadaan tanpa mengakibatkan perubahan bunyi yang tertulis dalam UUD, melainkan terjadi perubahan makna. Jadi suatu ketentuan baru UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia terjadi tahun 1945 yang mengubah sistem Presidensiil menjadi Parleментар dengan Maklumat Wakil Presiden RI No. XI tahun 1945 (16 Oktober 1945) dan Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945.
2. kekuatan-kekuatan yang melahirkan keadaan baru dan mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal (amandemen), putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.

UUD 1945, yang pada dasarnya terbuka terhadap amandemen, setelah menjadi bahan perbincangan, diskusi dan polemik akhirnya mengalami dua kali amandemen pada tahun 1999 dan 2000. Namun, banyak pihak berpendapat bahwa dua tahap amandemen tersebut banyak mengandung kelemahan. Bahkan di kalangan ahli hukum masih menimbulkan perbedaan penafsiran. Selain itu masih banyak gagasan-gagasan yang secara yuridis dan politis penting dimasukkan ke dalam materi UUD 1945 tidak tertampung. Sehingga meskipun sudah diamandemen, UUD 1945 tetap tidak mampu menjawab persoalan kekinian ketatanegaraan Indonesia. Karenanya, dalam amandemen berikutnya harus

---

<sup>14</sup>Bagir Manan, *Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Jurnal Magister Hukum UII, vol.2 No. 1 Februari 2000, p. 12.

<sup>15</sup>K.C. Wheare, *Modern Constitutin*, (London: Oxford University Press, 1971), p. 71.

dipertimbangkan materi-materi yang harus dimasukkan ke dalam UUD 1945, artinya semuanya harus didasarkan pada pemikiran yang mendalam untuk jangka panjang.

#### **D. PROSEDUR PERUBAHAN UUD 1945**

Ada bermacam-macam prosedur untuk mengubah UUD, antara lain:

1. sidang Badan Legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan quorum untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD dan jumlah minimum anggota Badan Legislatif untuk menerimanya. Negara yang menganut paham ini misalnya Belgia.
2. referendum atau plebisit. Contohnya sistem yang berlaku di Australia.
3. sidang negara-negara bagian dalam negara federal. Misalnya India.
4. musyawarah khusus atau special convention, yang banyak dianut negara-negara di Amerika Latin.<sup>16</sup>

Di Indonesia, prosedur perubahan UUD 1945 mengacu pada ketentuan pasal 37 ayat 1 UUD 1945. Pasal 37 ayat 1 menyebutkan bahwa untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR harus hadir. Pasal 37 ayat 2 menegaskan bahwa putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir. Dengan melihat rumusan pasal 37 UUD 1945 tadi, maka lembaga yang berwenang melakukan perubahan UUD 1945 hanyalah MPR. Dengan demikian dirubah atau tidaknya UUD 1945 itu sangat bergantung pada kehendak para anggota MPR. Dan dari bunyi ketentuan di atas, maka di samping keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak, keputusan dapat pula dicapai dengan mufakat.

Di luar prosedur pasal 37 UUD 1945, berkaitan dengan cara perubahan UUD 1945 sebelumnya sudah pernah diatur ketentuan mengenai referendum atau plebisit, yaitu Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1983 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985. Namun, kedua perangkat hukum ini dicabut, karena referendum yang ditawarkan di dalamnya justru dimaksudkan sebagai cara "mengamankan" UUD 1945 pada masa Orde Baru. Dengan

---

<sup>16</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, p. 105.

dicabutnya kedua perangkat hukum di atas maka cara plebisit tidak dapat dilakukan lagi di Indonesia, meskipun plebisit yang lazim disebut *ratification of the constitution* ini banyak diadopsi oleh negara-negar yang mengalami transisi dari kekuasaan otoriter dengan berbagai variasi. Misalnya referendum di Korea Selatan tahun 1987 dan plebisit Philipina tahun 1987.

Berdasarkan pasal 37 UUD 1945, prosedur perubahan UUD 1945 ada dua kemungkinan. *Pertama*, usul perubahan dilakukan oleh lembaga legislatif (DPR). Kemungkinan ini didasarkan pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR. Usul ini diajukan lewat implementasi hak DPR, yaitu hak mengajukan pendapat. *Kedua*, usul perubahan diajukan oleh anggota MPR. Ini didasarkan pada pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Prosedurnya disesuaikan dengan mekanisme kerja MPR. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.I/ MPR/ 1998 tentang pengesahan Tata Tertib MPR menyatakan, usul perubahan dilakukan minimal oleh empat Fraksi di MPR. Kedua kemungkinan tersebut di atas dapat dilaksanakan oleh DPR setiap saat, sedangkan MPR dapat melalui persidangan, baik Sidang Umum maupun Sidang Istimewa.

Fajrul Falaakh menyebutkan, <sup>17</sup> pola ini terkesan kurang dapat dipahami karena dua hal. *Pertama*, sejak tahun 1945 hingga tahun 1999 MPR tidak pernah secara eksplisit menghasilkan dokumen perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi dilakukan melalui berbagai ketetapan MPR tanpa disebut sebagai amandemen, atau bahkan sekadar dalam Undang-Undang. *Kedua*, hampir tidak pernah diakui bahwa sebenarnya MPR adalah lembaga legislatif. Hal ini karena definisi kerja konstitusional tentang lembaga legislatif hanya menyebut DPR dan Presiden.<sup>18</sup>

Berbagai pola yang dipaparkan di atas, sesungguhnya tidak harus diikuti dengan membuang pola yang lain. Tetapi justru menunjukkan kemungkinan kombinasi, tergantung improvisasi konstitusional, kompromi politik dan tujuan dalam menggunakan cara

---

<sup>17</sup>Mohammad Fajrul Falaakh, *Komisi Konstitusi dan Amandemen UUD 1945*, dalam Kompas tanggal 5 September 2001.

<sup>18</sup>Untuk jelasnya periksa UUD 1945 pasal 5 ayat 1 dan 2, pasal 20 ayat 1 dan 2, pasal 21 ayat 1 dan 2, pasal 22 ayat 1,2 dan 3.

tertentu. *Constitutional initiatives* misalnya, dapat dibatasi pada masalah-masalah yang mendasar. Dengan kata lain, lembaga legislatif dapat mengajukan amandemen konstitusi untuk masalah-masalah lain yang kemudian dimintakan persetujuan (ratifikasi) dari masyarakat.

### E. KOMISI KONSTITUSI

Sebagian ahli Hukum Tata Negara (Constitutional Law Expert) berpendapat bahwa keberhasilan reformasi terhadap konstitusi ditempatkan sebagai syarat utama suksesnya proses reformasi total. Sehingga kegagalan reformasi konstitusi dijadikan indikator awal kegagalan reformasi total.

Kasus Indonesia misalnya, sebagaimana dialami oleh negara-negara berkembang pada umumnya, reformasi terjadi seiring dengan proses transisi dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan yang demokratis. Konstitusi baru dalam proses transisi adalah perjanjian sosial terbaru antara penguasa dengan rakyatnya. Filosofi konstitusi adalah untuk membatasi penguasa dan kekuasaan negara.

Setelah dua kali proses amandeman UUD 1945, polemik yang kemudian timbul adalah keinginan sementara pihak agar amandemen UUD 1945 tidak diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme MPR. Mereka berpendapat hasil kerja MPR dalam kedua dokumen perubahan konstitusi dan rancangan selanjutnya tidak komprehensif. Perubahan konstitusi hanya merupakan kegiatan tambal sulam yang tidak berorientasi jangka panjang. Selain itu, dalam konteks perubahan UUD 1945 yang komprehensif, MPR merupakan target reformasi konstitusi yang seharusnya diatur kembali kewenangannya.

Penyusunan amandemen pertama dan kedua, kental dengan kompromi politik antar kubu reformis dan kubu status quo. Tetap bercokolnya TNI-Polri dalam lembaga perwakilan rakyat merupakan contoh nyata kompromi jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi. Dan monopoli peran MPR dalam mengubah konstitusi tidak dapat dibiarkan berlanjut. Karenanya, gagasan untuk dibentuknya komisi konstitusi yang independen, nonpartisan dan profesional dianggap sangat relevan berkaitan dengan kehendak terwujudnya konstitusi yang aspiratif dan merakyat.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Presiden Megawati dalam pidatonya di depan DPR tanggal 16 Agustus 2001 secara jelas menawarkan gagasan dibentuknya Komisi Konstitusi yang

Peran Komisi Konstitusi ini, tidak jauh berbeda dengan peran Panitia Ad-Hok (PAH) MPR atau Badan Pekerja MPR, sehingga tugas yang diembannya tidak dimaksudkan untuk mengambil alih kewenangan MPR. Pada prinsipnya, komisi hanya ditugasi oleh MPR untuk membuat rancangan amandemen yang sebaik-baiknya, sehingga materi amandemen tidak perlu digarap lagi oleh PAH MPR. Maka sebaiknya segera dibentuk Komisi Konstitusi dimaksud sebelum proses amandemen pada Sidang Tahunan mendatang. Hanya saja, menurut Fajrul Falaakh,<sup>20</sup> mekanisme pengambilan putusannya harus ditentukan dengan jelas, karena dengan melihat kasus di beberapa negara, tampaknya sulit untuk semata-mata menyerahkan kewenangan pengambilan putusan pada komisi independen. Kewenangan penuh semacam itu hanya berlaku untuk menetapkan *revolutionary constitution* seperti BPUPKI-PPKI pada tahun 1945.

Sementara itu, Denny Indrayana berpendapat agar pembentukan Komisi Konstitusi dilakukan melalui Ketetapan MPR yang sekaligus mengatur mekanisme pemilihan anggota komisi ini yang dipilih langsung dari perwakilan daerah dan pakar-pakar ilmu hukum, politik, ekonomi dan sosial budaya dari berbagai perguruan tinggi dan kelompok intelektual lai dari masyarakat.<sup>21</sup>

Hasil kerja Komisi Konstitusi yang diserahkan ke MPR untuk mendapatkan pengesahan, menurutnya ada tiga kemungkinan. Pertama, MPR langsung mengesahkannya dengan pertimbangan hasil kerja komisi ini disetujui dan sesuai dengan aspirasi masyarakat luas. Kedua, MPR berhak mengubah draft UUD Komisi Konstitusi. Cara ini berpotensi mementahkan hasil kerja Komisi sebagai kertas tak berguna, karenanya ada alternatif ketiga yaitu rancangan konstitusi yang dianggap bermasalah oleh MPR, pengambilan keputusannya dilemparkan kembali kepada rakyat melalui referendum. Artinya, pasal 37 UUD 1945 yang mengatur perubahan UUD 1945 harus dirubah terlebih dahulu.

## F. PENUTUP

Dari semua yang telah diuraikan di atas, dapatlah ditarik

---

komprehensif, konseptual dan ideal.

<sup>20</sup>Mohammad Fajrul Falaakh. *Komisi Konstitusi...*

<sup>21</sup>Denny Indrayana, "Urgensi Komisi Konstitusi", *Kompas* tanggal 5 September 2001.

kesimpulan bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga dengan motivasi yang beraneka hampir semua negara modern abad kedua puluh merumuskan aturan penyelenggaraan negaranya ke dalam konstitusi atau undang-Undang Dasarnya.

UUD sebagai norma peraturan perundangan yang tertinggi dibentuk menurut keadaan tertentu masyarakat, sehingga dimungkinkan perubahannya sejalan dengan perubahan atau dinamika masyarakat itu sendiri. Artinya, masyarakatlah yang merumuskan materi UUD yang dianggap sesuai dengan kondisi mereka. Filosofi UUD sesuai dengan tujuan *social contract* yaitu membatasi kekuasaan negara dan penguasa, sehingga penyalahgunaan UUD oleh penguasa tidak dapat dibiarkan terjadi.

UUD 1945 yang merupakan konstitusi Indonesia telah disalahgunakan oleh penguasa Orde Lama dan Orde Baru melalui sakralisasi, sehingga UUD 1945 yang mestinya dapat diperbaharui karena kelemahan dan kekurangannya, justru tidak dapat tersentuh sama sekali oleh sekadar gagasan pembaharuan sekalipun.

Seiring dengan tumbanganya Orde Baru, era reformasi telah memberi angin segar bagi pembaharuan UUD 1945, melalui amandemen pertama dan kedua pada tahun 1999 dan tahun 2000. Hanya saja pembaharuan kedua dokumen hukum yang sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme kerja MPR dianggap banyak pihak kurang komprehensif, hanya merupakan kegiatan tambal sulam, bahkan berpotensi terkontaminasi oleh kepentingan politik.

Maka muncullah gagasan dibentuknya komisi independen untuk perubahan konstitusi. Komisi konstitusi ini diharapkan menjadi lembaga independen, profesional dan nonpartisan yang dapat memperbaharui UUD 1945. Di sini tampak jelas terlihat, bahwa spirit munculnya pembentukan Komisi Konstitusi adalah untuk membatasi kewenangan absolut MPR untuk mengubah konstitusi, sehingga dapat tercapai wujud konstitusi yang aspiratif dan merakyat.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Manan, Bagir, *Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam *Jurnal Magister Hukum UII* Vol. 2 No. 1 Februari 2001.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidgwick and Jackson Limited, 1963.
- Thaib, Dahlan, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999.
- Indrayana, Denny, *Urgensi Komisi Konstitusi*, dalam *Kompas* tanggal 5 September 2001.
- Alrasyid, Harun, *Relevansi UUD 1945 dalam Orde Revormasi*, dalam *Jurnal Hukum UII* Vol. 2 Tahun 1998.
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, 1971.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Fajrul Falaakh, Mohammad, *Komisi Konstitusi dan Amandemen UUD 1945*, dalam *Kompas* tanggal 5 September 2001.
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jakarta: Jajaran Prapanca, tanpa tahun.
- Novel Ali, *Amandemen UUD 1945 sebagai Syarat menuju Civil Society*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional "Mengkritisi Sakralisasi Konstitusi dan Kekuasaan sebagai Upaya Penguatan Civil Society," di Yogyakarta, 1999.
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Soewoto Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.