

EVALUASI PROSES AMANDEMEN UUD 1945: DARI DEMOKRATISASI KE PERUBAHAN SISTEM

Dr. Aidul Fitriadi Azhari, S.H., M.Hum.
Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

A *Amendment of Indonesian Constitution 1945 has been done for four time, yet there are basic weaknesses which are caused by conceptual unclearness embedded in the basic consensus of the members of People Discussion Committee (MPR) and the change of the paradigm from democratization to the change of government system. As the consequence, there is some inconsistency among the principles, norms of the rules in the amendment of the Constitution which has caused difficulties in the implementation of the amendment of the Constitution effectively. Base on the weaknesses mentioned above, the MPR has formed the Commission of Constitution to do deep and comprehensive study on the amendment of the Constitution 1945.*

Kata kunci: perubahan paradigma amandemen, perspektif transisi demokratik, paradigma perubahan sistem pemerintahan

PENDAHULUAN

Wacana tentang Amandemen UUD 1945 belakangan ini ramai kembali diperbincangkan di publik, terutama setelah muncul gugatan oleh mantan Presiden KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) terhadap keabsahan amandemen UUD 1945 yang belum dimasukkan kedalam Lembaran Negara. Gus Dur bahkan berani menyimpulkan telah terjadi krisis konstitusional akibat tidak adanya kepastian mengenai keabsahan amandemen UUD 1945 itu.

Gugatan Gus Dur ini satu rangkaian dengan gerakan kembali kepada UUD 1945 yang asli yang dimotori oleh Jendral (Purn) Tri Soetrisno melalui Gerakan Kebangkitan Indonesia Raya (GKIR) dan Jenderal (Purn) Tyasno Sudarto melalui Gerakan Revolusi Nurani (GRN). Gerakan ini seiring pula

dengan gerakan ‘cabut mandat’ yang menimbulkan reaksi keras dari lingkungan Presiden karena dianggap inkonstitusional.

Gugatan terhadap Amandemen UUD 1945 dilakukan pula oleh para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap keterbatasan wewenang yang dimilikinya serta gugatan beberapa kalangan terhadap Mahkamah Konstitusi (MK) yang dianggap menjelma menjadi lembaga super. Gugatan yang sama dilakukan terhadap kedudukan Komisi Yudisial (KY) yang dianggap impoten setelah dipangkas kewenangannya oleh MK. Demikian pula gugatan terhadap kekuasaan MPR yang dirasakan terbatas sehingga tidak mampu berperan secara signifikan dalam kehidupan ketatanegaraan. Tetapi, berbeda dengan gerakan Gus Dur dkk, gugatan terakhir ini justru menghendaki dilakukannya amandemen kembali – semacam amandemen atas amandemen– agar dapat memperbaiki kekurangan-kekurangan pada amandemen yang terdahulu.

Situasi hingar bingar seperti itu menunjukkan bahwa amandemen UUD 1945 memiliki kekurangan-kekurangan mendasar yang menyebabkan posisinya belum mampu menjadi ‘*the only game in town*’ sebagaimana dipersyaratkan dalam mengkonsolidasikan demokrasi pada negara-negara yang mengalami masa transisi. Secara lebih substansial lagi, situasi itupun memantulkan masih rendahnya tingkat efektivitas amandemen UUD 1945 dalam membentuk pemerintahan yang efektif mewujudkan tujuan-tujuan negara sebagaimana ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam konteks itu, suatu evaluasi kritis diperlukan atas amandemen UUD 1945 untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang melekat dalam amandemen UUD 1945, baik secara substansial maupun berkenaan dengan prosesnya. Makalah ini akan mendiskusikan kembali secara spesifik proses amandemen UUD 1945 sebagai bagian dari evaluasi atas amandemen UUD 1945 yang pada tanggal 10 Agustus tahun ini akan menjejak tahun kelima.

Parameter yang digunakan untuk mengevaluasi itu mencakup proses prosedur formal beserta proses sosial-politik yang mengiringinya. Prosedur formal berkenaan dengan aturan hukum mengenai mekanisme dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara proses politik terutama berkenaan dengan perubahan-perubahan orientasi dan kepentingan politik yang mengiringi proses amandemen UUD 1945. Dengan cara itu diharapkan evaluasi dapat mengungkap dinamika sosial-politik yang terjadi di balik prosedur formal yang berlaku secara yuridis.

PROSEDUR PEMBAHASAN AMANDEMEN UUD 1945

Secara prosedural, amandemen UUD 1945 didasarkan pada ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang memberikan kewenangan untuk melakukan amandemen kepada MPR dengan ketentuan amandemen UUD itu harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR dan dapat diambil putusan bila disetujui oleh $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.

Selanjutnya proses pembahasan atas amandemen UUD itu dilakukan berdasarkan Pasal 91 dan 92 Peraturan Tata Tertib MPR yang menentukan setiap pembuatan putusan Majelis dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan itu adalah sebagai berikut :

(1) Pembicaraan Tingkat I

Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis (BP-MPR) terhadap bahan-bahan yang masuk dan hasil dari pembahasan itu merupakan rancangan putusan Majelis sebagai bahan pokok Pembicaraan Tingkat II.

Pada tingkat ini BP-MPR membentuk Panitia Ad Hoc I BP-MPR yang bertugas mempersiapkan rancangan Perubahan UUD 1945. Untuk melaksanakan tugas itu, BP-MPR melaksanakan kegiatan berupa :

- a. **Penyerapan Aspirasi Masyarakat**, melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, kunjungan kerja ke daerah, seminar, dan studi banding ke luar negeri;
- b. **Pembahasan**, atas berbagai materi yang telah diusulkan oleh fraksi-fraksi MPR, lembaga-lembaga pemerintah, unsur-unsur masyarakat baik perorangan maupun kelompok, serta hasil kerja ke daerah dan studi banding ke luar negeri. Untuk memperlancar mekanisme pembahasan Panitia Ad Hoc I BP-MPR membentuk Tim Perumus bertugas merumuskan materi-materi perubahan. Hasil kesepakatan Tim Perumus ini dibahas dalam rapat Sinkronisasi untuk menyerasikan materi-materi yang saling terkait di dalam rancangan perubahan UUD 1945 itu. Materi yang telah disinkronkan itu selanjutnya dibahas dalam rapat Finalisasi dengan tujuan merumuskan dan mensistematisasikan materi. Hasil pembahasan Tim Perumus, Tim Sinkronisasi, dan Finalisasi ini bersifat mengikat dan menjadi bahan pokok Pembicaraan Tahap II.

(2) Pembicaraan Tingkat II

Pembahasan oleh Rapat Paripurna Majelis yang didahului oleh Penjelasan Pimpinan dan dilanjutkan dengan pemandangan umum oleh fraksi-fraksi.

(3) Pembicaraan Tingkat III

Pembahasan oleh Komisi Majelis terhadap semua hasil pembicaraan Tingkat I dan II. Hasil pembahasan pada tingkat III ini merupakan rancangan putusan Majelis. Mekanisme pembahasan pada Komisi ini meliputi : (a) Forum Rapat Pleno Komisi; (b) Forum Lobi; Forum Rapat Tim Perumus; (c) Penyempurnaan redaksi/tata bahasa rancangan perubahan dengan mengundang para ahli, termasuk ahli bahasa dan ahli Hukum Tata Negara.

(4) Pembicaraan Tingkat III

Pengambilan putusan oleh Rapat Paripurna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi Majelis dan bilamana perlu dengan kata akhir dari fraksi-fraksi MPR.

Berdasarkan prosedur pembahasan itu seharusnya amandemen UUD 1945 telah memenuhi aspirasi seluruh rakyat sehingga dapat diterima sebagai wujud dari persetujuan rakyat yang tertinggi. Tetapi, dalam kenyataannya proses amandemen UUD 1945 cenderung tidak luput dari persaingan politik yang berkembang selepas Orde Baru. Dalam konteks ini proses sosial politik menjadi sangat berpengaruh terhadap hasil amandemen UUD 1945.

MASALAH KESEPAKATAN DASAR

Secara politis proses amandemen UUD 1945 terjadi seiring kejatuhan Presiden Soeharto dari tampuk pimpinan Orde Baru yang digenggamnya selama 32 tahun. Namun demikian, pendukung amandemen UUD 1945 tidak selamanya merupakan penentang Orde Baru. Para penentang amandemen UUD 1945 sebagian adalah kalangan oposisi yang paling konsisten melawan rezim Orde Baru. Kalangan nasionalis-Soekarno, umumnya menolak amandemen UUD 1945 dengan alasan peran historis Bung Karno dalam perumusan UUD 1945 dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Jika-pun amandemen tetap dilakukan, maka komprominya tidak boleh mengganti UUD 1945 melainkan hanya menambahkan beberapa ketentuan baru.

Sementara itu para pendukung amandemen UUD 1945 justru sebagian merupakan pendukung Orde Baru yang paling konsisten, seperti Partai Golongan Karya. Sebagian lagi memang merupakan penentang konsisten Orde Baru terutama dari kalangan partai-partai baru yang lahir pasca Orde Baru serta kalangan masyarakat sipil yang tergabung dalam koalisi Ornop.

Konfigurasi politik dalam proses amandemen UUD 1945 melahirkan tiga kekuatan utama, yakni :

- a. kelompok yang menolak sama sekali amandemen UUD 1945 yang umumnya didominasi oleh kalangan nasionalis tua para eksponen PNI dan Angkatan '45 serta sebagian purnawirawan TNI;
- b. kelompok yang menghendaki pembuatan UUD baru untuk mengganti UUD 1945 yang dianggap sebagai konstitusi yang tidak demokratis. Kelompok ini umumnya didominasi oleh kalangan NGO dan elemen masyarakat sipil lainnya, termasuk sebagian kalangan akademisi, seperti yang tergabung dalam *Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Konstitusi Baru*;
- c. kelompok yang mengambil jalan tengah dengan melakukan perubahan atas beberapa ketentuan UUD 1945 tetapi tetap mempertahankan UUD 1945 yang asli. Kelompok ini lebih beragam meliputi kalangan akademisi, masyarakat sipil, purnawirawan TNI, tokoh agama, hingga aktivis pro-demokrasi. Misalnya, kelompok Majelis Bersama untuk Keselamatan Bangsa (MBKB) yang dimotori di antaranya oleh Adnan Buyung Nasution, Jenderal (Purn) Wiranto, Sholahudin Wahid, Prof. Sri Soemantri, Hariman Siregar dan Mulyana W. Kusumah.

Kekuatan-kekuatan formal di MPR akhirnya mengambil posisi yang lebih moderat dengan menetapkan kesepakatan dasar yang intinya tetap melestarikan UUD 1945 secara historis dan mempertahankan prinsip-prinsip para pendiri negara. Secara keseluruhan kesepakatan dasar itu meliputi :

1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945

Pembukaan UUD 1945 memuat dasar-dasar filosofis dan dasar normatif dari berdirinya NKRI. Oleh karena itu, perubahan atas Pembukaan UUD 1945 akan berarti mengubah negara RI. Dengan demikian, amandemen UUD 1945 pun tidak boleh bertentangan dengan dasar filosofis dan dasar normatif yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, amandemen UUD 1945 pada hakikatnya dilakukan untuk menyempurnakan, melengkapi, dan memperjelas implementasi dasar filosofi dan dasar normatif dalam Pembukaan UUD ke dalam batang tubuh UUD 1945.

2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kesepakatan atas NKRI didasari oleh pertimbangan, bahwa para pendiri negara RI. Selain itu pengalaman sejarah ketika berdiri negara Republik Indo-

nesia Serikat (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) ternyata telah mengancam integrasi bangsa Indonesia, sehingga muncuk kehendak bangsa Indonesia untuk kembali kepada bentuk NKRI.

3) Tetap mempertahankan Sistem Pemerintahan Presidensial

Kesepakatan untuk mempertahankan sistem presidensial dimaksudkan untuk mempertegas sistem presidensial dalam UUD 1945 agar tidak kembali kepada sistem parlementer sebagaimana terjadi pada era parlementer tahun 1950-an yang dipandang telah melahirkan instabilitas politik nasional. Dengan demikian, pada hakikatnya kehendak untuk mempertahankan sistem presidensial adakah untuk menciptakan pemerintahan yang kuat dan efektif.

4) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh)

Keberadaan Penjelasan UUD 1945 selama masa Orde Baru menimbulkan masalah yuridis karena sering menjadi dasar penafsiran bagi praktik otoritarian Orde Baru, padahal kedudukan hukumnya tidak jelas, apakah Penjelasan UUD 1945 termasuk bagian dari UUD atau hanya *memorie van toelechting* yang tidak bersifat mengikat. Selain itu secara teoretik tidak dikenal adanya Penjelasan atas suatu UUD di negara manapun. Oleh karena itu, Penjelasan UUD 1945 harus dihapuskan, tetapi muatan yang bersifat normatif dimasukkan ke dalam batang tubuh.

5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”

Perubahan dilakukan secara ‘adendum’ dimaksudkan untuk tetap melestarikan nilai historis UUD 1945 serta mempertahankan prinsip-prinsip para pendiri negara yang terkandung dalam UUD 1945. Secara politis, nilai historis UUD 1945 itu perlu dilestarikan karena terdapat sebagian rakyat Indonesia yang tidak menghendaki terjadinya amandemen atas UUD 1945.¹

Kesepakatan dasar yang diambil oleh seluruh anggota MPR itu menunjukkan, bahwa MPR tidak menghendaki suatu pergantian UUD sebagaimana

¹ Badan Pekerja MPR, Perubahan Pertama Dan Perubahan Kedua Uud 1945: Bahan Penjelasan BP-MPR Dalam Rangka Memasyarakatkan Hasil Sidang Umum MPR 1999 Dan Sidang Tahunan MPR 1999, Sekretariat MPR: 2000, hlm. 10-13.

dikehendaki oleh koalisi Ornop, tetapi juga tidak setuju dengan sikap yang terlalu mensakralkan UUD 1945 hingga tidak boleh diubah sama sekali. Namun demikian, kompetisi politik di dalam MPR sendiri menyebabkan kesepakatan itu tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan secara koheren dalam amandemen UUD 1945. Selain itu kesepakatan dasar itu sendiri masih bersifat multi-tafsir karena tidak memberikan penjelasan, batasan, dan parameter yang jelas mengenai beberapa konsep yang terdapat dalam kesepakatan itu.

Misalnya, berkenaan dengan kesepakatan mengenai Pembukaan UUD 1945 tidak jelas apakah terdapat kesepakatan mengenai substansi dasar filosofis dan dasar normatif yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 itu, sehingga dapat menjamin konsistensi dan koherensi antara Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal amandemen. Tak heran bila pada saat pembahasan terdapat insiden keluarnya Prof. Mubyarto dari Tim Ahli Panitia Ad Hoc I BP-MPR sebagai kulminasi dari ketidaksenangannya atas kecenderungan liberalisme yang berkembang di kalangan perumus amandemen UUD 1945. Belakangan kritik mengenai inkonsistensi dan inkohherensi antara Pembukaan UUD 1945 dan amandemen juga muncul kembali karena kecenderungan liberalisme dalam amandemen yang dipandang bertentangan dengan dasar filosofi dan dasar normatif dalam Pembukaan UUD 1945.

Situasi serupa melekat pula dalam kesepakatan tentang NKRI yang ternyata dalam implementasinya pada batang tubuh justru bertolak belakang dengan kesepakatan dasar. Ketentuan amandemen mengenai pemerintahan daerah pada Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 justru cenderung ke arah federalisme,² sehingga bertolak belakang dengan Pasal 1 ayat (1) yang menentukan bentuk negara kesatuan. Tak heran bila sempat muncul istilah baru di kalangan akademisi yang menyatakan “negara kesatuan dengan aransemen federal.”³

Kesepakatan tentang sistem pemerintahan presidensial malahan berujung pada perubahan sistem ketatanegaraan. Berlakunya sistem presidensial murni

² Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.” Secara teoretis ketentuan pasal ini merupakan penerapan teori residu yang menjadi dasar bagi terbentuknya Negara-negara federal. Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran Tentang Rancangan Perubahan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center, hlm. 28-29.

³ Ibid..

mengakibatkan berkurangnya wewenang dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang berimplikasi pada perubahan asas kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Kesepakatan itu sendiri memang tidak terlalu jelas apakah ‘*mempertahankan sistem presidensial*’ berarti ‘*hanya mempertahankan aspek presidensial dalam sistem campuran agar tidak berubah menjadi sistem parlementer*’ atau lebih dari itu ‘*mengubah sistem pemerintahan menjadi sistem presidensial murni*’.

Pertanyaannya mengapa harus diubah menjadi sistem presidensial murni, mengapa tidak menjadi sistem parlementer murni?

Pertanyaan sederhana ini patut diajukan karena bila melihat efektivitasnya terbukti sepanjang sejarah Indonesia merdeka sistem parlementer telah berhasil dalam mempertahankan integrasi nasional selama masa revolusi kemerdekaan dan menumbuhkan kehidupan demokrasi yang sehat selama berlakunya UUDS 1950. Bila dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas nasional, maka jelas bukan sistem presidensial murni yang telah menciptakan stabilitas nasional selama masa Orde Baru. Demikian pula bila dimaksudkan untuk melakukan proses demokratisasi, terbukti sistem yang terdapat dalam UUD 1945 ‘asli’ mampu mendorong proses transisi demokratik dari rezim Orde Baru kepada rezim reformasi secara konstitusional dan relatif damai. Harus diingat proses liberalisasi politik berupa pembentukan partai-partai politik dan pemilu 1999 yang demokratis terjadi selama masa pemerintahan Presiden BJ Habibie yang bekerja berdasarkan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 ‘asli’.

Jadi, sepanjang sejarah tidak sekalipun negara Indonesia pernah menerapkan sistem presidensial murni sehingga efektivitasnya belum teruji dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Tak terlalu salah bila perubahan sistem pemerintahan menjadi presidensial murni merupakan bentuk tranplantasi hukum yang bila dipaksakan tanpa kehati-hatian akan mengganggu sistem metabolisme ketatanegaraan Indonesia dan akhirnya menimbulkan komplikasi yang serius. Kondisi seperti itu tampaknya mulai terlihat dalam sistem pemerintahan pascaamandemen sekarang ini yang mulai menampakkan gejala-gejala yang menunjukkan adanya gangguan pada metabolisme ketatanegaraan di Indonesia.

Sementara itu berkenaan dengan kesepakatan mengenai ‘adendum’ masih terdapat silang pendapat apakah amandemen UUD 1945 sekarang ini merupakan ‘adendum’ atau malahan mengganti UUD 1945 mengingat luas dan

banyaknya perubahan yang telah dilakukan oleh MPR dan bahkan mengubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia.⁴

PERGESERAN PARADIGMA

Berbagai masalah yang timbul dalam kesepakatan dasar itu sesungguhnya menunjukkan terjadinya pergeseran paradigma yang terjadi sepanjang empat kali amandemen UUD 1945. Pada mulanya amandemen UUD 1945 dilakukan untuk melakukan demokratisasi terhadap UUD 1945. Tetapi dalam perkembangannya seiring dengan perkembangan politik nasional pasca Pemilu 1999 terjadi perubahan paradigma amandemen UUD 1945 bukan sekedar untuk demokratisasi tetapi ke arah perubahan sistem pemerintahan.

Pergeseran paradigma yang berlangsung dalam jangka pendek itu mengakibatkan proses amandemen menjadi tidak koheren antara amandemen yang terdahulu dengan yang selanjutnya. Sebagai contoh, misalnya, ketentuan tentang pemilihan Kepala Daerah yang menurut Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 dilakukan secara demokratis. Padahal satu tahun kemudian ditetapkan Pasal 22E ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemilu langsung diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Akibatnya, tidak terdapat koherensi antara cara pemilihan Kepala Daerah dan penyelenggaraan pemilu pada jabatan lainnya yang bersifat langsung.

Demokratisasi atas UUD 1945 pada masa-masa awal amandemen UUD 1945 tampak dalam usulan yang muncul pada proses amandemen pertama UUD 1945 yang meliputi: (1) Pemberdayaan Lembaga Tertinggi Negara (MPR); (2) Pengaturan kekuasaan pemerintahan negara dan masa jabatan Presiden; (3) Peninjauan Lembaga Tinggi Negara dengan kekuasaan konsultatif (DPA); (4) Pemberdayaan lembaga legislatif (DPR); (5) Pemberdayaan lembaga auditif (BEPEKA); (6) Pemberdayaan dan masalah pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA); (7) Jabatan Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Panglima TNI adalah jabatan yang setingkat Menteri di bawah Kepala Negara.⁵

⁴ Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi Proses Dan Prosedur Perubahan Uud Di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 156.

⁵ Badan Pekerja MPR, OP. CIT., hlm. 14.

Paradigma demokratisasi UUD 1945 tampak dalam usulan untuk membatasi kekuasaan Presiden dan memberdayakan MPR, DPR, dan MA yang menunjukkan kehendak untuk menyempurnakan konstitusionalisme dalam UUD 1945. Pada saat ini belum tampak adanya keinginan untuk mengubah sistem pemerintahan, tetapi semata-mata menyempurnakan UUD 1945 berdasarkan pengalaman otoritarian masa Orde Baru akibat tidak adanya pembatasan kekuasaan Presiden dan tidak bekerjanya mekanisme *checks and balances*.

Dalam prakteknya, proses demokratisasi itu sendiri sudah dilakukan oleh Presiden BJ Habibie tanpa melakukan amandemen atas UUD 1945. Pemerintahan BJ Habibie memang tidak melakukan amandemen karena tidak memiliki legitimasi politik yang kuat, tetapi kebijakan politik Habibie dengan membuka keran kebebasan membentuk parpol dan percepatan Pemilu 1999 telah berhasil mendorong percepatan proses demokratisasi di Indonesia serta menghasilkan MPR, DPR, dan Presiden/Wakil Presiden yang lebih representatif.

Dengan demikian, amandemen pertama UUD 1945 dimaksudkan untuk mendemokratisasikan UUD 1945 tanpa mengubah sistem pemerintahan karena secara empiris sistem UUD 1945 pun bila disertai dengan kebebasan politik terbukti mampu melahirkan sistem demokrasi.

Perubahan paradigma mulai muncul pada amandemen kedua UUD 1945 setelah muncul Rancangan Perubahan UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000. Dalam Rancangan itu terdapat empat kelompok materi Perubahan UUD 1945, yakni : (1) Kelompok A, meliputi: (a) Bab Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan; (b) Bab Warga Negara dan Penduduk; (c) Bab Pertahanan dan Keamanan Negara; (2) Kelompok B, meliputi: (a) Bab Dewan Perwakilan Rakyat; (b) Bab Pemerintahan Daerah; (c) Bab Wilayah Negara; (3) Kelompok C, meliputi : (a) Bab HAM; (b) Bab Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum; (c) Bab Dewan Perwakilan Daerah; (d) Bab Pemilihan Umum; (e) Bab Hal Keuangan; (f) Bab Badan Pemeriksa Keuangan; (4) Kelompok D, meliputi : (a) Bab Bentuk, (Dasar), dan Kedaulatan; (b) Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara; (c) Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial; (d) Bab Pendidikan dan Kebudayaan; (e) Bab Agama; (f) Bab Perubahan UUD; dan (g) Bab Dewan Pertimbangan Agung.⁶

Dalam materi Rancangan Perubahan UUD 1945 itu mulai terdapat jarak antara kehendak untuk memberdayakan MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara

⁶ IBID., hlm 26.

yang muncul pada Perubahan Pertama UUD 1945 dengan kehendak baru yang justru bersikap sebaliknya, yakni memangkas kekuasaan MPR terkait dengan berlakunya sistem presidensial murni.

Namun, seperti diketahui Sidang Tahunan MPR tahun 2000 hanya berhasil menyelesaikan pembahasan dan memutuskan materi Kelompok A dan Kelompok B secara keseluruhan, dan materi Bab HAM yang ada dalam materi Kelompok C menjadi materi amandemen kedua UUD 1945. Sampai tahap ini perubahan sistem pemerintahan belum terjadi sekalipun paradigma perubahan sistem pemerintahan sudah terkandung dalam Rancangan Perubahan UUD 1945 dari PAH I BP MPR. Amandemen kedua ini masih bernuansa demokratisasi terutama karena keberhasilannya menetapkan HAM sebagai materi muatan amandemen UUD 1945. Pengaturan HAM ini merupakan lompatan besar dalam bidang hukum dan ketatanegaraan karena memberikan perlindungan atas warga negara yang sebelumnya tidak memperoleh porsi yang memadai dalam UUD 1945. Pengaturan HAM itupun mengandung makna penyempurnaan prinsip konstitusionalisme dalam UUD 1945.

Perubahan paradigma terjadi pada amandemen ketiga dan keempat yang mengubah secara fundamental sistem pemerintahan yang berimplikasi pada kedudukan MPR dan asas kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tampak perubahan drastis antara amandemen pertama yang bertujuan melakukan demokratisasi UUD 1945 dan amandemen ketiga yang mengubah sistem pemerintahan. Demokratisasi jelas berbeda dengan perubahan sistem pemerintahan, karena esensi demokrasi adalah persamaan dan kebebasan politik yang tidak identik dengan sistem presidensial. Terbukti negara-negara di Eropa yang menganut sistem parlementer adalah negara demokratis. Sebaliknya tidak semua negara yang menganut sistem presidensial murni seperti di Amerika Latin merupakan negara yang demokratis.

Oleh karena itu, menjadi pertanyaan tersendiri mengenai argumen sesungguhnya di balik perubahan sistem pemerintahan itu. Apalagi bila ditinjau dari perspektif transisi demokratik yang bertujuan melakukan demokratisasi, maka perubahan sistem pemerintahan menjadi tidak terlalu mengena dengan tujuan transisi demokratik. Sekalipun salah satu kesepakatan dasar adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial, tetapi suasana kebatinan pada saat kesepakatan dasar dibuat tidak mengarah pada perubahan sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan yang diberikan oleh BP MPR pada tahun 2000 mengenai kesepakatan dasar tersebut.

Dalam penjelasannya BP MPR menguraikan ciri khas sistem presidensial, yaitu:⁷ (1) Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang mempunyai hak prerogatif yang tidak dapat diganggu gugat; (2) *Fixed Term*, bahwa Presiden menjalankan kekuasaannya selama lima tahun tanpa terganggu dengan kewajiban memberi pertanggungjawaban kepada MPR pada masa jabatannya; (3) *Checks and balances* yang kuat, bahwa hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya diatur berdasarkan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara lembaga-lembaga negara; (4) *Impeachment*, sebagaimana tertuang di dalam Penjelasan UUD 1945, anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban kepada Presiden. Dengan demikian, dalam Sidang Istimewa, MPR dapat mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar haluan negara dan/atau UUD.

Dalam penjelasan BP-MPR itu tampak kesepakatan dasar untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial tidak mengarah kepada perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem presidensial murni. Hal itu terlihat dari pengertian *impeachment* yang mengaitkannya pada peran MPR sesuai dengan Penjelasan UUD 1945. Bila konsisten dengan kesepakatan dasar yang menghendaki dimasukkannya Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif ke dalam batang tubuh, maka seharusnya ketentuan Penjelasan UUD 1945 tentang '*impeachment*' dimasukkan ke dalam batang tubuh.

Terjadinya pergeseran paradigma itu memantulkan pula kepentingan politik yang dominan berkenaan dengan Pemilu 2004. Hal itu terungkap lewat pernyataan Ketua MPR yang menyatakan bila amandemen UUD 1945 tidak selesai pada tahun 2002, maka akan terjadi krisis konstitusi. Pernyataan ini ditimpali oleh Jimly Asshiddiqie dengan mengatakan, "*Kalau tahun 2002 (amandemen UUD 1945) tidak tuntas, saya sungguh-sungguh khawatir, karena makin dekat ke Pemilu 2004.*"⁸ Sekalipun tidak dapat diambil kesimpulan secara langsung, tetapi terdapat kesan amandemen UUD 1945 terkait dengan kepentingan Pemilu 2004.

Berdasarkan semua uraian itu, maka tak heran bila materi muatan amandemen UUD 1945 menjadi tidak koheren satu sama lain karena sarat kepen-

⁷ *Ibid.*, hlm. 12-13.

⁸ Sebagaimana dikutip oleh Taufiqurrohman Syahuri, *op. cit.*, hlm. 163.

tingan politik. Itulah pula yang menyebabkan MPR dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002 memutuskan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang pembentukan Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang Perubahan UUD 1945. Sekalipun dapat dipandang sebagai pemulas bibir belaka, tetapi dengan pembentukan Komisi Konstitusi itu sesungguhnya MPR mengakui terdapat kekurangan-kekurangan mendasar dalam amandemen UUD 1945. Sayangnya, hasil kerja Komisi Konstitusi itu ternyata tak memperoleh respons memadai dari MPR dan tak terdengar lagi.

PENUTUP

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan selama empat kali ternyata memiliki kelemahan-kelemahan mendasar yang disebabkan oleh ketidakjelasan konseptual dalam kesepakatan dasar para anggota MPR serta terjadinya pergeseran paradigma dari demokratisasi kepada perubahan sistem pemerintahan. Akibatnya, banyak terdapat inkoherensi di antara asas-asas, kaidah-kaidah aturan-aturan dalam amandemen UUD 1945 yang menimbulkan kesulitan dalam melaksanakan amandemen UUD 1945 secara efektif. Atas dasar kelemahan-kelemahan itu pula MPR membentuk Komisi Konstitusi untuk melakukan pengkajian secara komprehensif amandemen UUD 1945.

Namun demikian, keberadaan amandemen UUD 1945 tetap merupakan capaian berharga bahkan merupakan suatu lompatan besar dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mengingat upaya serupa pada tahun 1956-1959 menemui kegagalan. Bagaimanapun juga secara prosedural amandemen UUD 1945 telah berlaku secara efektif, sekalipun belum mampu membentuk pemerintahan yang efektif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu pada beberapa segi amandemen UUD 1945 semakin memperkuat paham konstitusionalisme dalam UUD 1945.

Berkaitan dengan itu, diperlukan upaya lain untuk menyempurnakan UUD 1945 tanpa harus menunggu amandemen UUD berikutnya. Dalam konteks itu, peran Mahkamah Konstitusi RI menjadi sangat penting untuk menciptakan koherensi di dalam amandemen UUD 1945 melalui penafsiran konstitusi yang bersifat mengubah UUD,⁹ sehingga kelemahan-kelemahan amandemen UUD 1945 dapat dirajut konsistensi dan koherensinya melalui putusan-putusan MKRI.

⁹ Menurut Wheare, penafsiran yudisial merupakan salah satu cara untuk mengubah UUD, selain *some primary forces*, amandemen formal, serta kebiasaan dan konvensi. K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 100-120.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2001, *Pengantar Pemikiran Tentang Rancangan Perubahan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center.
- Badan Pekerja MPR, 2000, *Perubahan Pertama Dan Perubahan Kedua UUD 1945: Bahan Penjelasan BP-MPR Dalam Rangka Memasyarakatkan Hasil Sidang Umum MPR 1999 Dan Sidang Tahunan MPR 1999*, Jakarta: Sekretariat MPR.
- Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi Proses Dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitutions*, Oxford: Oxford University Press.