



# POLITIK HUKUM

**UUD 1945 AMANDEMEN KE-2**

Dr. Agus Muhammad Septiana, S.IP., M.H  
Dr. S. Endang Prasetyawati, S.E., S.H., M.H

**POLITIK HUKUM**  
**UUD 1945 AMANDEMEN KE-2**



# **POLITIK HUKUM**

## **UUD 1945 AMANDEMEN KE-2**

Dr. Agus Muhammad Septiana, S.IP., M.H  
Dr. S. Endang Prasetyawati, S.E., S.H., M.H

Editor: Darmawan Purba, S.IP., M.I.P



# POLITIK HUKUM UUD 1945 AMANDEMEN KE-2

---

## Perpustakaan Nasional RI Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN 978-623-5388-42-7

xii; 134 hlm.

Cetakan Ke 1, Oktober 2024

### Penulis:

Dr. Agus Muhammad Septiana, S.IP., M.H.

Dr. S. Endang Prasetyawati, S.E., S.H., M.H.

### Editor

Darmawan Purba, S.IP., M.I.P

### Layout dan Sampul

Tim Kreatif Ranka Publishing

### Penerbit

PT Rajawali Buana Pusaka

Anggota IKAPI

Kota Depok

### Dicetak

Ranka Printing

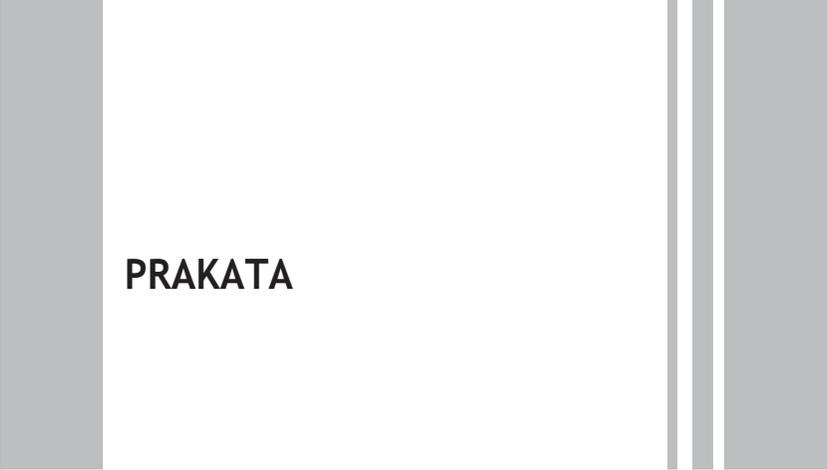
Divisi Percetakan PT Rajawali Buana Pusaka

Telp/ WA: 0813-83-266-266

e-mail : [rankapublishing@gmail.com](mailto:rankapublishing@gmail.com)

Website : [ranka-publishing.com](http://ranka-publishing.com)

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya dalam bentuk  
apapun tanpa seizin dari penerbit.



## PRAKATA

Syukur alhamdulillah atas rahmat dari Allah SWT, akhirnya buku yang berjudul **Politik Hukum UUD 1945 Amandemen Ke-2** ini telah selesai ditulis. Di dalam buku ini dikupas tentang sejarah perjalanan konstitusi di Indonesia. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam 4 tahap sejak tanggal 19 Oktober 1999 hingga 10 Agustus 2002 merupakan salah satu perkembangan hukum sebagai upaya merespon perkembangan permasalahan hukum dan konstitusionalisme yang muncul di negara Indonesia pascareformasi. Setelah terjadi pergantian kepemimpinan nasional dari rezim orde baru kepada rezim reformasi pada 21 Mei 1998, akhirnya memberikan semangat kepada elemen bangsa termasuk penyelenggara negara untuk memperbaiki *De Revolutie Grondwet* sesuai dengan perkembangan negara saat itu.

Pada proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terjadi dialektika konstitusi yang sangat variatif di MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah konstitusi. Hal ini terjadi karena masing-masing person, partai politik, serta fraksi di MPR memiliki tarik tolak kepentingan yang beragam atas usulan perubahannya yang didasari atas kepentingan yang berbeda-beda pula.

Buku ini menjelaskan arah hukum yang akan diberlakukan, konfigurasi politik hukum yang melatarbelakangi, serta implementasi politik hukum atas amandemen tahap ke-2 Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam buku ini juga disajikan beberapa teori yang digunakan sebagai pijakan, seperti teori perubahan konstitusi serta prosedur perubahannya yang dipadukan dengan konsep politik hukum sebagai variabel penjelas. Konsep-konsep tentang politik hukum berguna untuk menjelaskan fenomena maupun nomena yang melingkupi perubahan konstitusi sebelum masa perubahan, serta dampak dari perubahan tersebut dalam politik dan hukum sebagai *ius constituendum* ideal ketatanegaraan di Republik Indonesia.

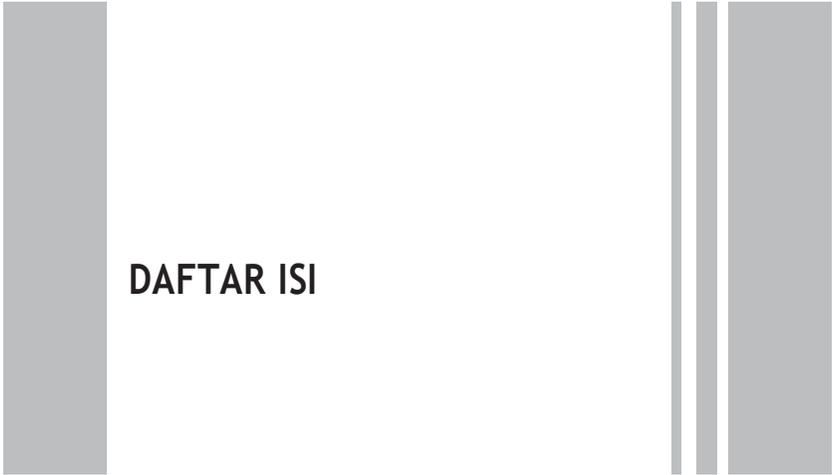
Selanjutnya di dalam buku ini dikupas lebih jauh lagi tentang hasil penelitian yang menunjukkan bahwa arah hukum yang diberlakukan dalam amandemen tahap ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan penyempurnaan hasil amandemen tahap ke-1 UUD 1945 Tahun 1999, terutama yang berkaitan dengan pembatasan kewenangan Pemerintah dan penyempurnaan wewenang DPR serta pengaturan tentang Hak Asasi Manusia yang sebelumnya tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar.

Penulis berharap buku ini bisa menambah wawasan pengetahuan para pembaca terutama tentang politik hukum amandemen tahap ke-2 UUD 1945. Semoga bermanfaat dan selamat membaca!

Penulis,

Dr. Agus Muhammad Septiana, S.IP., M.H.

Dr. S. Endang Prasetyawati, S.E., S.H., M.H.



# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB 1 KONSTITUSI NEGARA INDONESIA .....</b>	<b>1</b>
A. Perjalanan Sejarah Konstitusi di Indonesia.....	1
B. Kerangka Teori Konstitusi Indonesia .....	9
C. Teori Perubahan Konstitusi.....	11
D. Konseptual Konstitusi Indonesia .....	15
1. Pengertian Konstitusi .....	15
2. Pengertian Politik.....	18
3. Pengertian Hukum.....	19
4. Pengertian Politik Hukum .....	20

<b>BAB 2 KAJIAN POLITIK HUKUM DAN KONSTITUSI .....</b>	<b>25</b>
A. Politik Hukum dalam Ilmu Hukum.....	25
1. Kaidah Penuntun dalam Kajian Politik Hukum.....	28
2. Politik Hukum sebagai Kajian Hukum Tata Negara .....	29
3. Politik Hukum dalam Konstitusi .....	31
B. Amandemen Konstitusi.....	33
C. Prosedur Perubahan Konstitusi.....	35
D. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.....	37
E. Prosedur Amandemen UUD 1945.....	38
<b>BAB 3 ARAH, KONFIGURASI, DAN IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM AMANDEMEN TAHAP KE-2 UUD 1945.....</b>	<b>41</b>
A. Arah Hukum Amandemen Tahap ke-2 UUD 1945.....	41
1. Tema-Tema Utama Amandemen UUD 1945.....	46
a. Kedaulatan Rakyat .....	46
b. Hak Asasi Manusia.....	48
c. Kekuasaan Pemerintahan Negara.....	49
d. Kelembagaan Parlemen .....	52
e. Kekuasaan Kehakiman .....	56
2. Jadwal Pembahasan Amandemen Ke-2 UUD 1945 .....	57
B. Konfigurasi Politik Hukum Amandemen Tahap Ke-2 UUD 1945.....	60
1. Pembentukan PAH I BP MPR.....	61
2. Pandangan Fraksi atas Amandemen tahap ke-2 UUD 1945.....	62
a. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP).....	63
b. Fraksi Partal Golkar (FPG).....	64
c. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) .....	66
d. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP).....	68
POLITIK HUKUM UUD 1945 AMANDEMEN KE-2.....	68

e.	Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) .....	69
f.	Fraksi Partai Daulatul Umah (FPDU) .....	74
g.	Fraksi Reformasi .....	79
h.	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI) .....	79
i.	Fraksi Demokrasi Kasih Bangsa (FPDKB) .....	81
j.	Fraksi TNI/Polri .....	85
k.	Fraksi Utusan Golongan (FUG) .....	88
3.	Catatan atas Pemandangan Umum Fraksi .....	89
4.	Masukan Materi Amandemen dari Lembaga Negara .....	90
a.	Bank Indonesia .....	90
b.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) .....	91
c.	Dewan Pertimbangan Agung (DPA) .....	93
d.	Mahkamah Agung .....	94
e.	Lembaga Ketahanan Nasional .....	95
f.	Kepolisian Negara Republik Indonesia .....	96
5.	Hasil Pembahasan PAH I BP MPR .....	97
C.	Implementasi Politik Hukum Amandemen Tahap Ke-2 UUD 1945 .....	102
1.	Pembahasan di Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 .....	102
a.	Warga Negara dan Penduduk .....	103
b.	Pertahanan dan Keamanan .....	106
c.	Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) .....	109

d.	Pemerintahan Daerah.....	110
e.	Wilayah Negara.....	112
f.	Hak Asasi Manusia.....	113
g.	Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum.....	115
h.	Pemilu dan Dewan Perwakilan Daerah.....	118
i.	Keuangan dan BPK.....	119
2.	Hasil Pembahasan Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000.....	121
3.	Konstruksi UUD 1945 Pasca Amandemen.....	122
 <b>BAB 4 PENUTUP.....</b>		<b>123</b>
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>127</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>		<b>131</b>

# 1

## KONSTITUSI NEGARA INDONESIA

### A. Perjalanan Sejarah Konstitusi di Indonesia

Konstitusi Negara Indonesia atau Undang-Undang Dasar 1945<sup>1</sup> merupakan salah satu konstitusi fenomenal yang dimiliki oleh suatu negara yang berdaulat. Bagaimana tidak, konstitusi ini lahir sehari setelah pernyataan kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945<sup>2</sup> dan merupakan salah satu konstitusi tersingkat di dunia. Selama lebih dari lima puluh tahun berlaku<sup>3</sup> sebagai dasar

- 1 Ketika disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, konstitusi Indonesia dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar Revolusi. Sebutan Undang-Undang Dasar 1945 dipakai setelah pemberlakuan kembali konstitusi ini melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.
- 2 Menurut HM. Laica Marzuki dalam *Revolusi Hukum Indonesia*. 2006. Hlm. xiv. Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 diposisikan sebagai Grundnorm, bukannya UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 yang diturunkan dari Grundnorm memuat Staats Fundamental Norm. Sedangkan UUD 1945 disebut sebagai *De Revolutie Grondwet*. Pernyataan ini sekaligus mengkritik Stufenbau Theory yang disampaikan oleh Hans Kelsen bahwa sesungguhnya Grundnorm adalah meta badan pembuat Undang-undang.
- 3 Konstitusi Negara Indonesia dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena ditetapkan pada tahun 1945, tepatnya tanggal 18 Agustus. Pada tanggal 27 Desember 1949 diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Kemudian pada tanggal 15 Agustus 1950 berlaku UUDS 1950 dan berlaku sistem pemerintahan parlementer. Kemudian pada tanggal 5 Juli 1959 melalui Dekrit Presiden diberlakukan lagi UUD 1945.

penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia, UUD 1945 hanya mengalami empat kali perubahan yang dilakukan pada periode tahun 1999 hingga tahun 2002.

Konstitusi atau undang-undang dasar<sup>4</sup> merupakan dokumen formal terbentuknya sebuah negara, maka dalam setiap konstitusi—termasuk juga Undang-Undang Dasar 1945—setidaknya memuat ide dasar pembentukan sebuah negara yang berisi beberapa hal, antara lain:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan atas perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin<sup>5</sup>.

Menurut J.G. Steenbeek yang dikutip oleh Sri Sumantri<sup>6</sup> menyatakan setidaknya secara meteriil suatu konstitusi akan memuat tiga hal pokok, antara lain:

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian serta pembatasan tugas serta wewenang lembaga negara yang juga bersifat fundamental.

Miriam Budiardjo<sup>7</sup> menyampaikan bahwa setiap Undang-Undang Dasar juga harus memuat aturan tentang organisasi negara, yaitu pembagian kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, adanya pengaturan tentang hak asasi manusia<sup>8</sup> yaitu hak dasar yang dimiliki setiap manusia yang dibawanya sejak lahir, serta mengatur

4 Menurut Prof. Sri Sumantri dalam *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. 2006, hlm. 2 menyatakan: Istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan dari istilah “*grondwet*” yang berarti hukum dasar.

5 *Ibid.*, hlm. 3.

6 Sri Sumantri, yang dihimpun oleh Padmo Wahjono. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia dewasa Ini*. Ghlmia Indonesia. Jakarta. 1984, hlm. 9.

7 Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia. Jakarta 2000, hlm. 95-119.

8 Dalam UUD 1945 terdapat tiga pasal yang mengatur tentang HAM, yaitu Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 29, yang berisi: Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, kemerdekaan pikiran dan mengemukakan pendapat, kemerdekaan bekerja dan penghidupan yang layak serta kemerdekaan beragama.

tentang mekanisme atau prosedur mengubah atau amandemen undang-undang dasar itu sendiri.

Perjalanan sejarah konstitusi di Indonesia, diketahui bahwa UUD 1945 telah dilakukan perubahan atau amandemen sebanyak empat kali<sup>9</sup>, yaitu:

1. Pengesahan amandemen pertama UUD 1945 tanggal 19 Oktober 1999, dimana memuat perubahan 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.
2. Pengesahan amandemen kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000, dimana memuat perubahan dan/atau penambahan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36 C.

---

9 Moh. Mahfud MD mengemukakan dalam Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi hlm. xii-xiii, bahwa amandemen atas UUD 1945 baru dilakukan satu kali tetapi disahkan dalam empat tahap. Mahfud MD masalah ini penting dikemukakan karena ada kesalahpahaman atau setidaknya manipulasi opini seakan-akan perubahan UUD 1945 dilakukan secara membabi-buta dengan cara "diubah" setiap tahun sampai empat kali, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002. Lebih lanjut Mahfud MD menyatakan : "perubahan itu sebenarnya hanya dilakukan satu kali tetapi memakan waktu selama tiga tahun, sebab dalam kenyataannya sepanjang tiga tahun itu MPR tidak pernah berhenti membahas rangkaian gagasan-gagasan amandemen yang dilakukannya. Hanya saja, pengesahannya dilakukan dalam empat tahap sesuai dengan tingkat capaian kesepakatan pada setiap Sidang Tahunan MPR yang biasanya hanya berlangsung sekitar dalam satu minggu. Di antara satu sidang tahunan dan satu sidang tahunan berikutnya dalam sepanjang tahun, melalui Panitia Ad Hoc I (PAH I), MPR terus membahas materi-materi amandemen sebagai rangkaian materi dari sidang sebelumnya dengan tanpa memutus gagasan dasar yang telah diletakkan sejak awal. Jadi yang dilakukan oleh MPR setiap tahun bukanlah "sidang perubahan" yang terputus-putus melainkan sebuah rangkaian yang tak pernah berhenti untuk menyambung ide-ide yang elaborasinya harus dibahas secara mendalam... Dengan demikian tidaklah tepat kalau dikatakan UUD 1945 sejak tahun 1999 sudah diubah sebanyak empat kali. Hlm yang benar adalah UUD 1945 diubah atau diamandemen satu kali, dibahas selama tiga tahun dengan cermat, dan disahkan dalam empat tahap Sidang Tahunan MPR yaitu tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002.

3. Pengesahan amandemen ketiga UUD 1945 tanggal 10 November 2001, di mana memuat perubahan dan/atau penambahan Pasal 1 Ayat (2) dan (3), Pasal 3 Ayat (1), (3), dan (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 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).
4. Pengesahan amandemen keempat UUD 1945 tanggal 10 Agustus 2002, yang memuat perubahan dan/atau penambahan Pasal 2 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (4), Pasal 8 Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24, Bab XIII, Pasal 31 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Pasal 32 Ayat (1) dan (2), Bab XIV, Pasal 33 Ayat (4) dan (5), Pasal 34 Ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Aturan Peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II.

Pada masa perubahan UUD 1945 yang dilakukan sejak tanggal 19 Oktober 1999 hingga 10 Agustus 2002 tersebut dilakukan oleh sebuah lembaga perwakilan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil pemilihan umum tahun 1999. Berdasarkan Pasal 37 UUD 1945<sup>10</sup>, MPR dapat melakukan perubahan atas UUD 1945 dengan syarat dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota MPR dan disetujui oleh 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir.

---

10 Pada tahun 1983 MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang pada pokoknya menentukan bahwa perubahan UUD 1945 tidak bisa langsung menggunakan Pasal 37 UUD 1945, namun harus melalui referendum terlebih dahulu dengan syarat yang tidak mudah. Kemudian Pemerintah dan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, dimana perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan jika diikuti oleh 90% rakyat yang memberikan suara menyetujui dilakukannya perubahan atas UUD 1945 dimana 90% rakyat yang terdaftar telah memberikan haknya.

Perubahan UUD 1945 adalah kewenangan MPR, sedangkan keanggotaan MPR berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) adalah berasal dari anggota DPR yang merupakan representasi dari Partai Politik yang memperoleh kursi melalui pemilu, maka sudah barang tentu pelaksanaan amandemen UUD 1945 memiliki nuansa politik yang sangat kental. Hal ini dapat dimaklumi karena walaupun UUD 1945 atau amandemen UUD 1945 merupakan produk hukum, namun pada pembentukan produk hukum tersebut---masa pengajuan, pembahasan dan penetapan amandemen UUD 1945---melalui suatu proses politik di MPR. Di sisi lain perubahan UUD 1945 tersebut dibayangi oleh nuansa reformasi dan kebebasan pasca runtuhnya rezim orde baru pada medio 1998<sup>11</sup>, memberikan pencerahan pemikiran untuk melakukan perubahan mendasar pada konstitusi negara yang dianggap sebagai alat legitimasi kekuasaan negara yang otoriter.

Perubahan UUD 1945 yang merupakan sumber hukum di negara Indonesia ternyata dipengaruhi serta diintervensi oleh karakter politik Partai Politik, karena lembaga yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah lembaga politik, sehingga keputusan-keputusan yang diambil oleh MPR—termasuk amandemen UUD 1945—juga merupakan keputusan politik walaupun pada sesungguhnya UUD 1945 merupakan produk hukum karena memuat hukum dasar Negara Indonesia. Pada akhirnya, karakter politik dari partai politik yang direpresentasikan melalui para anggota DPR dan MPR akan mewarnai karakter hukum UUD 1945 yang diamandemen, sedangkan UUD 1945 adalah sebagai dasar negara yang merepresentasikan politik hukum nasional, maka secara tidak langsung karakter politik hukum partai politik akan menjelma menjadi karakter politik hukum nasional melalui amandemen UUD 1945. Misalnya pada amandemen Pasal 20A<sup>12</sup> ayat (1) yang menyatakan “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*” serta Pasal 20A ayat (2) yang menyatakan “*Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat*”.

11 Tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden, kemudian digantikan oleh Wapres B.J. Habibie sebagai Presiden ketiga RI. Dengan jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan, maka runtuh pula rezim orde baru dan digantikan dengan rezim orde reformasi pimpinan B.J. Habibie.

12 Amandemen tahap kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000.

Pasal di atas, jelas sekali terdapat kecenderungan untuk memberikan penekanan pada kewenangan DPR yang sangat kuat yang merupakan cerminan dari implementasi kepentingan politik dari partai politik di DPR. Namun demikian, kepentingan politik Partai Politik tidaklah selalu dapat diartikan sebagai sarana untuk mempertahankan atau menambah kewenangan saja, tetapi dapat juga diartikan sebagai sarana untuk memperbaiki proses demokrasi di Indonesia. Misalnya, pada pembatasan masa jabatan Presiden yang dituangkan pada amandemen UUD 1945 Pasal 7<sup>13</sup> yang menyebutkan "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*". Pada pasal ini, justru menunjukkan perkembangan demokratisasi di Indonesia dimana terdapat regenerasi kepemimpinan nasional dan menghindari kekuasaan Negara dipegang oleh seseorang yang cenderung diktator.

Pada periode sidang amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, hanya 8 pasal yang tidak dilakukan perubahan dari 37 pasal yang terdapat pada UUD 1945. Kedelapan pasal tersebut adalah Pasal 4, Pasal 10 dan Pasal 12 yang mengatur tentang kekuasaan Presiden atas pemerintahan dan angkatan perang serta menyatakan negara dalam keadaan bahaya, Pasal 25 yang mengatur tentang syarat-syarat menjadi dan pemberhentian hakim, Pasal 28 yang mengatur tentang kebebasan berserikat dan berkumpul, Pasal 29 yang mengatur tentang kebebasan beragama, serta Pasal 35 dan Pasal 36 yang mengatur tentang bendera dan bahasa Negara.

Implikasi dari dilakukannya amandemen UUD 1945, maka terjadi perubahan atas struktur kenegaraan secara fundamental serta kewenangan serta tugas yang diemban oleh lembaga-lembaga negara. Pada akhirnya akan berdampak pada perkembangan hukum di bawah UUD 1945, serta proses demokrasi secara keseluruhan di negara Indonesia.

Selama empat kali pengesahan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada periode tahun 1999 hingga tahun 2002, amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar suatu proses perubahan besar Negara Indonesia dalam merekonstruksi sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari tiga alasan, antara lain:

---

13 Amandemen tahap pertama UUD 1945 tanggal 19 Oktober 1999.

1. Bahwa dalam perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, MPR hanya melakukan amandemen pada pasal-pasal yang bersifat pengaturan dan pembatasan pada kekuasaan pemerintah yang dipegang oleh Presiden.
2. Pada perubahan ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur tentang kewenangan Pemerintah Daerah dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat, pengaturan tentang Wilayah Negara dan Kewarganegaraan, pengaturan tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan tentang Pertahanan dan Keamanan Negara serta Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan.
3. Amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 dilaksanakan dalam Sidang Paripurna Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 18 Agustus 2000 yang sebelumnya didahului dengan penetapan dan penugasan Badan Pekerja MPR guna mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Dengan kata lain, maka perubahan ke-2 UUD 1945 dilaksanakan dengan persiapan yang lebih matang, tidak seperti halnya perubahan pertama yang dilaksanakan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999.

Setelah pengesahan perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, pembahasan materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilanjutkan dengan mengacu pada limpahan materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang belum sempat dibahas dan diambil putusan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilaksanakan dalam prinsip kesinambungan dan kehati-hatian.

Pada masa pembahasan amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 yang dimulai tanggal 19 Oktober 1999<sup>14</sup> hingga pengesahan pada tanggal 18 Agustus 2000, terjadi perubahan 25 pasal dan 51 ayat Undang-Undang Dasar 1945.

Hal yang paling menarik sehingga menjadi latar belakang untuk dilakukan pengkajian dalam penelitian ini adalah bahwa perubahan ke-2 yang dilakukan oleh MPR berkaitan erat dengan hal-hal fundamental dan implikasinya bagi kehidupan berbangsa, antara lain:

<sup>14</sup> Badan Pekerja MPR dibentuk pada tanggal 19 Oktober 1999 melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999. BP MPR ini bertugas melanjutkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diubah pertama kali pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Sejak dibentuknya BP MPR ini, maka proses amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 dimulai.

1. Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi pada perubahan tatanan serta struktur pemerintahan di daerah, hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota serta antar Pemerintah Daerah serta tugas dan wewenang Pemerintah Daerah.
2. Pengaturan tentang susunan keanggotaan, fungsi dan hak Dewan Perwakilan Rakyat serta mekanisme pengesahan Undang-Undang berimplikasi pada kenyataan pelaksanaan fungsi dan hak DPR serta proses pembentukan undang-undang di Indonesia.
3. Pengaturan atas wilayah negara berimplikasi pada susunan undang-undang yang mengatur tentang batas wilayah Negara Indonesia yang memiliki ribuan pulau yang merupakan wujud Indonesia sebagai sebuah Negara yang berdaulat.
4. Pengaturan tentang warga negara dan penduduk berimplikasi pada kriteria dan kewajiban warga negara dan penduduk yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.
5. Pengaturan tentang HAM berimplikasi pada penghormatan hak-hak sipil dalam kebebasan hidup, agama, pekerjaan, berkomunikasi dan mengeluarkan pendapat, perlindungan atas martabat dan harta benda, diperlakukan adil, dan sebagainya.
6. Pengaturan tentang pertahanan dan keamanan negara berimplikasi pada hak, kewajiban, serta prosedur pertahanan dan pembelaan negara yang dilakukan oleh TNI, Polri, dan rakyat semesta.
7. Pengaturan tentang bendera, bahasa, lambang negara serta lagu kebangsaan berimplikasi pada pencitraan kekhasan yang dimiliki oleh bangsa dan negara Indonesia dalam pergaulan kebudayaan internasional.

Di dalam pengajuan rancangan, pembahasan, penetapan dan pengesahan amandemen ke-2 UUD 1945 di atas, tentunya tidak terlepas dari pengaruh pemikiran aspek-aspek politik dan hukum atau bahkan sosial dan budaya yang dimiliki oleh masing-masing anggota, fraksi atau kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan di dalam buku ini akan diungkap bagaimana arah, konfigurasi politik hukum, dan implementasi amandemen ke-2 Undang-Undang Dasar 1945.

## B. Kerangka Teori Konstitusi Indonesia

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan dalam sebuah dokumen formal yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). UUD 1945 dirancang oleh suatu badan bernama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)<sup>15</sup> pada tanggal 19 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Agustus 1945.

Konstitusi tertulis Indonesia ini berlaku untuk seluruh wilayah negara Republik Indonesia dalam empat periode, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949;
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 yang berlaku antara 27 September 1949 sampai 17 Agustus 1950;
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959;
4. Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku sejak dikeluarkan dekret Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang.<sup>16</sup>

Untuk melengkapi kemerdekaan Indonesia, sehari setelah proklamasi kemerdekaan PPKI menyelenggarakan sidang yang mengambil keputusan pokok untuk mengesahkan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 serta menetapkan Presiden dan Wakil Presiden. Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI tersebut adalah naskah “Mukadimmah” dan “Rancangan UUD” yang sudah disetujui pada sidang II BPUPKI.

<sup>15</sup> Menurut RM. A.B. Kusuma dalam *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. 2004, hlm. 1, adalah salah kaprah menyebut badan ini BPUPKI, pencantuman kata Indonesia tidak tepat karena badan ini dibentuk oleh Rikugun (Angkatan Darat Jepang), Tentara ke XVI yang wewenangnya hanya meliputi pulau Jawa dan Madura saja. BPUPK di Sumatera baru dibentuk tanggal 25 Juli 1945. Nama asli BPUPKI adalah Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-oesaha Persiapan Kemerdekaan.

<sup>16</sup> Suharizal dan Firdaus Arifin. *Refleksi Reformasi Konstitusi 1999-2002*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007, hlm. 6.

Kerangka Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari tiga bagian, yaitu:

1. Pembukaan atau *Preambul*;
2. Batang Tubuh, yang terdiri dari 37 (tiga puluh tujuh) pasal, 4 (empat) pasal Aturan Peralihan dan 2 (dua) pasal Aturan Tambahan; dan
3. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Sistem pemerintahan negara yang dianut dalam UUD 1945 mengandung beberapa penafsiran, yaitu antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan kuasi presidensial<sup>17</sup>. Beberapa pendapat yang menyatakan sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial didasarkan oleh beberapa hal, antara lain:

1. Presiden adalah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dalam hal ini, Presiden tidak perlu tunduk kepada DPR dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sifat pengawasan DPR hanya sebatas pada proses penetapan UU yang disahkan oleh Presiden.
2. Para menteri diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada Presiden dan bukan kepada DPR. Pengangkatan dan pemberhentian para Menteri dalam UUD 1945 merupakan hak istimewa yang melekat pada hak prerogatif Presiden.

Pendapat yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem kuasi presidensial didasarkan pada:

1. Kenyataan bahwa ketentuan pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 yang menjelaskan mekanisme pemilihan presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah diajukan oleh partai politik yang ada di DPR, Presiden dipilih oleh MPR melalui pemungutan suara terbanyak, sedangkan Wakil Presiden dipilih dengan mekanisme yang sama secara terpisah.
2. Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara kunci pokok ketiga (Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan rakyat), dan kunci pokok keempat (Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah

---

17 Moh. Mahfud M.D. *Politik Hukum di Indonesia*. PT. Pustaka LP3ES. 1998, hlm. 32.

Majelis). Dalam hal ini, Presiden disebut sebagai “Mandataris MPR” yang memiliki kewajiban menjalankan seluruh keputusan MPR.

3. Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa kedudukan DPR adalah kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Walaupun Presiden karena kedudukannya sebagai kepala negara, ia tidak dapat membubarkan parlemen (DPR).

Namun demikian, jika dilihat dari praktik penyelenggaraan negara selama diberlakukannya UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahan negara dapat dikategorikan menganut sistem kuasi presidensil, atau presidensil semu. Karena selain kedudukan DPR yang kuat tetapi juga tampuk pimpinan pemerintahan berada di tangan Presiden, bukan pada Perdana Menteri.

Setelah hampir lima puluh tahun berlaku, sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat, baik yang berkenaan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan atau tidak, UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999 melalui Sidang Umum MPR yang ke-19 dilakukan perubahan atau amandemen yang pertama. Kemudian dilanjutkan dengan perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, perubahan keempat pada tahun 2002. Berbeda dengan perubahan pertama yang dilaksanakan pada Sidang Umum MPR, perubahan kedua, ketiga, dan keempat dilaksanakan pada paripurna Sidang Tahunan MPR.

## C. Teori Perubahan Konstitusi

### a. Perubahan Konstitusi menurut K.C. Wheare

Menurut K.C. Wheare<sup>18</sup>, terdapat empat konsep bagaimana suatu konstitusi dapat berubah, yaitu:

1. Konstitusi dapat berubah karena terdapat kepentingan-kepentingan dominan atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan antar para penyusun konstitusi. Kepentingan tersebut tidak saja berkaitan dengan kepentingan politik atau hukum saja, namun juga kepentingan sosial dan ekonomi yang ingin dijamin oleh para penyusun konstitusi.

---

18 K.C. Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. (Pustaka Eureka Surabaya, 2003), hlm. 103-108.

2. Konstitusi dapat berubah karena dilakukannya amandemen formal terhadap konstitusi. Dalam hal ini, konstitusi berubah karena dilakukan mekanisme yang secara legal dilakukan dengan tata cara yang diatur dalam konstitusi, misalnya oleh lembaga perwakilan.
3. Konstitusi dapat berubah karena adanya penafsiran yudisial (hukum) oleh hakim, yaitu pernyataan tidak berlakunya beberapa aturan yang terdapat dalam konstitusi karena dinyatakan oleh hakim tidak dapat diberlakukan sebab bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Konstitusi dapat berubah karena adanya perubahan kebiasaan dan tradisi, yaitu adanya perubahan atas aturan perilaku yang mengikat seluruh masyarakat.

Konsep perubahan konstitusi di atas, K.C. Wheare tidak membatasi atas pengertian konstitusi tertulis (terkodifikasi) saja, tetapi juga konstitusi yang tidak tertulis. Di Indonesia, sebagaimana memiliki konstitusi yang tertulis di mana di dalamnya juga mengatur mekanisme perubahan konstitusi dengan syarat-syarat tertentu, maka termasuk dalam konsep perubahan konstitusi model kedua, yaitu dengan kekuasaan amandemen formal yang dilakukan oleh lembaga perwakilan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat.

## **b. Perubahan Konstitusi menurut Sri Sumantri**

Menurut Sri Sumantri, dalam literatur Hukum Tata Negara dikenal dua teknik perubahan konstitusi, yakni penggantian atau perubahan secara menyeluruh (*re new*) dan perubahan dengan melakukan penambahan atau yang dikenal dengan istilah amandemen. Istilah amandemen merupakan serapan dari istilah yang berasal dari bahasa Inggris "*to amend*", sedangkan perubahan konstitusi diistilahkan dengan "*constitution amendment*", sedangkan yang dimaksud dengan *amendment* adalah:

1. Suatu perubahan atau usul dari lembaga perwakilan atau dalam sebuah komisi dengan cara menambahkan, menegaskan, atau membedakan kata-kata atau bagian tertentu dari sebuah rancangan undang-undang atau sebuah pernyataan;
2. Sebuah penambahan atau perubahan sebuah konstitusi atau undang-undang dasar dengan cara menambahkan pada naskah

terkait daripada penyisipan perihal tertentu yang tidak terkait dengan naskah tersebut<sup>19</sup>.

Melihat dari materi amandemen UUD 1945 yang diamandemen sebanyak empat kali, amandemen yang dilakukan adalah dengan menambah atau mengubah materi UUD yang telah ada, bukan dengan mengganti dengan yang baru seperti pada pengertian pertama.

Perubahan sebagian atau penetapan keseluruhan dari UUD 1945 telah terdapat aturan yang menyebutkan asas legalitasnya, yaitu dengan Pasal 3 UUD 1945 yang menyebutkan “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam kaitannya dengan pasal ini, maka UUD 1945 seharusnya ditetapkan oleh MPR, sedangkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, MPR tidak pernah menetapkan UUD karena UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Selain berdasarkan pada Pasal 3 UUD 1945 tersebut, pada masa akan diberlakukannya UUD 1945, Ir. Soekarno sebagai Ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam pidatonya dalam sidang PPKI<sup>20</sup> mengatakan sebagai berikut:

*“...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 Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna”.*

Kemudian Ir. Soekarno melanjutkan dengan penegasan sebagai berikut:

---

19 Edward Conrad Smith dan Arnold John Zurcher. *Everyday Handbooks Dictionary of American Politics*. New York: Barnes and Noble, Inc, 1996), hlm. 14, sebagaimana dikutip oleh Sri Sumantri...*op. cit.*, hlm. 268.

20 Dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 tersebut oleh Mr. Iwa Kusumasumantri diajukan usul mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar yang diatur dalam pasal tersendiri. Oleh sidang ini pula Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta dipilih secara aklamasi sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

*“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...”<sup>21</sup>*

Berdasarkan uraian tersebut, maka sesungguhnya pada masa pembentukan UUD 1945, bukanlah dipersiapkan untuk menjadi konstitusi negara yang ideal, tetapi merupakan dasar negara yang diperuntukkan dalam tenggat waktu yang terbatas, hal ini karena momen pengesahan UUD 1945 tersebut bertepatan dengan peristiwa proklamasi kemerdekaan.

Setelah terdapat dasar perubahan dan penetapan UUD 1945, maka dalam pasal 37 UUD 1945 dijelaskan pula mekanisme perubahan UUD 1945 tersebut yaitu dengan cara:

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Teknik pengubahan UUD 1945 sendiri telah disepakati oleh Rapat Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja Majelis Perwakilan Rakyat (BP MPR) dengan cara amandemen pada tanggal 12 Oktober 1999.

Proses pengesahan amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada periode sidang tahun 1999 hingga tahun 2002 tersebut, banyak sekali keterkaitan kepentingan politik para anggota MPR yang tergabung dalam fraksi-fraksi yang merupakan perpanjangan dari partai politik. Walaupun substansi amandemen UUD 1945 tidak berkaitan dengan perubahan Pembukaan UUD 1945, Sistem Pemerintahan Presidensial dan Bentuk Negara, namun ternyata sebagai produk hukum setingkat UUD 1945, perubahannya dilakukan dengan mempertimbangkan *political interest* masing-masing partai politik.

Sangatlah relevan jika dalam penelitian ini dititikberatkan pada politik hukum yang memengaruhi pelaksanaan amandemen UUD 1945 sehingga tercipta suatu “naskah baru” dari konstitusi Negara Indonesia.

---

21 Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Marwan Mas. *Konstitusi Baru Melalui Komisi Independen*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm: xxxii.

## D. Konseptual Konstitusi Indonesia

### 1. Pengertian Konstitusi

Konstitusi secara harfiah (*language*) merupakan terjemahan dari bahasa asing. Konstitusi dalam bahasa Indonesia berpadanan kata dengan *constitutio* (bahasa Latin, Italia), *constitution* (bahasa Inggris), *constitutie* (bahasa Belanda), *constitutionnel* (bahasa Prancis), *verfassung* (bahasa Jerman), *masyrutiyah* (bahasa Arab)<sup>22</sup>.

Istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia berarti pembentukan, yang berasal dari bahasa Prancis "*Constituir*" yang berarti membentuk. Secara istilah konstitusi berarti peraturan dasar (awal) mengenai pembentukan negara. Dalam bahasa Belanda disebut *grondwet*, sedangkan dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Dengan demikian maka konstitusi memuat aturan-aturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi yang diperlukan untuk berdirinya negara.

C.F. Strong<sup>23</sup> seperti yang banyak dikutip dalam literatur ilmu konstitusi maupun hukum tata negara, menyatakan pendapatnya tentang konstitusi, yaitu:

*"Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted".*

Berdasarkan pendapat Strong tersebut, maka konstitusi diartikan sebagai sekumpulan asas-asas yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintah dan hak untuk memerintah serta pengaturan hubungan kekuasaan pemerintah dengan hak memerintah tersebut. Pengaturan kekuasaan pemerintah serta hak untuk memerintah ini akan memberikan batasan-batasan serta kewenangan apa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh negara.

---

22 Suharizal dan Firdaus Arifin. *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007, hlm. 27.

23 C.F. Strong. *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidgwick and Jacson Limited. London 1963, hlm. 11.

Mahfud MD<sup>24</sup> menjelaskan bahwa konstitusi dalam arti luas mencakup yang tertulis disebut dengan Undang-Undang Dasar, maupun yang tidak tertulis biasa disebut konvensi. Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada yang menggunakan konvensi sebagai hukum dasarnya.

Berdasarkan definisi yang disampaikan oleh Mahfud MD di atas, diperoleh gambaran bahwa konstitusi adalah aturan-aturan pokok yang fundamental mengenai sendi-sendi yang diperlukan bagi terbentuknya suatu negara yang terbagi atas dua jenis, yaitu konstitusi tertulis yang disebut dengan Undang-Undang Dasar, serta konstitusi tidak tertulis yang disebut dengan konvensi.

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang<sup>25</sup> dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia menyatakan dua muatan pengertian konstitusi, yaitu:

1. *Constitution as a means of forming the states own political and legal system;*
2. *Constitution as a national document, and as a birth certificate, and as a sign of adulthood and independence.*

Pengertian di atas menunjukkan bahwa muatan konstitusi antara lain sebagai:

1. Konstitusi berarti membangun negara yang memiliki sistem politik dan hukum;
2. Konstitusi sebagai dokumen nasional dan sebagai sertifikat kelahiran, juga sebagai isyarat kedewasaan dan kemerdekaan.

K.C.Wheare<sup>26</sup> menyatakan bahwa kata konstitusi dalam diskusi dan wacana politik biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian, yaitu:

1. Konstitusi digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan yang mendasari dan mengatur serta mengarahkan pemerintahan.

---

24 Mahfud MD. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. PT. Rineka Cipta. Jakarta, hlm. 71.

25 Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang. *Written Constitution A Computerized Comparative Study*. Oceana Publications Inc. Dobbs Ferry, New York. 1978, hlm. 4. sebagaimana yang dikutip oleh Suharizal. *Op. Cit.*, hlm. 37.

26 K.C. Wheare. *Op. Cit.*, hlm. 1.

2. Konstitusi merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara yang diwujudkan dalam sebuah dokumen.

Pengertian yang pertama, kumpulan peraturan dimaksud sebagian bersifat legal dalam arti pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut. Sebagian lagi bersifat non-legal atau ekstra-legal yang berupa kebiasaan, persetujuan, adapt atau konvensi, sesuatu yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum tetapi tidak kalah efektifnya dalam mengatur pemerintahan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum. Sedangkan dalam pengertian yang kedua, konstitusi merupakan aturan-aturan hukum yang didokumentasikan sehingga menimbulkan pengertian yang lebih ringkas dan sempit. Pengertian inilah yang sering digunakan oleh banyak negara untuk memberikan pengertian atas konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Konstitusi suatu negara hanya merupakan bagian dari seluruh sistem pemerintahan negara tersebut. Konstitusi dalam batas tertentu biasanya diberi status yang lebih tinggi sebagai kenyataan hukum daripada peraturan-peraturan hukum yang lain dalam sistem ketatanegaraan.

Berdasarkan uraian di atas dapat memberikan gambaran pengertian konstitusi menurut K.C. Wheare, yaitu peraturan-peraturan hukum yang menjadi dasar bagi pengaturan ketatanegaraan yang terdokumentasi yang memiliki status lebih tinggi dari peraturan-peraturan hukum lainnya.

Sri Sumantri<sup>27</sup> berpendapat bahwa konstitusi berisi pembatasan kekuasaan dalam negara. Lebih lanjut dikatakan bahwa konstitusi ditetapkan untuk mencegah adanya kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan tersebut terlihat dengan adanya tiga hal dalam setiap konstitusi, yaitu:

1. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus menjamin hak-hak asasi manusia atau warga negara;
2. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus memuat aturan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar;

---

27 Lihat Sri Sumantri. *Ibid.*, hlm. 9.

3. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar.

Berdasarkan pendapat Sri Sumantri, konstitusi harus menjamin HAM, serta memuat aturan ketatanegaraan dan wewenang negara yang bersifat mendasar.

## 2. Pengertian Politik

Miriam Budiardjo<sup>28</sup> menyatakan bahwa politik (*politics*) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses penentuan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuannya.

Lebih jauh dikatakan bahwa politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*), dan bukan tujuan pribadi seseorang (*private goals*). Lagi pula politik menyangkut kegiatan berbagai kelompok termasuk partai politik atau kegiatan individu. Unsur-unsur yang terhubung dengan konsep politik antara lain:

1. Negara (*state*);
2. Kekuasaan (*power*);
3. Pengambilan keputusan (*decision making*);
4. Kebijakan (*policy, beleid*);
5. Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).

Pada akhirnya politik akan dikaitkan dengan sistem politik. Konsep sistem politik di dalam penerapan pada situasi yang konkrit seperti negara, mencoba mendasarkan studi tentang gejala-gejala politik dalam konteks tingkah laku di dalam masyarakat. Tingkah laku politik dianggap sebagai bagaian dari tingkah laku sosial. Menurut pemikiran ini masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang pada hakikatnya terdiri dari bermacam-macam proses. Dilihat dari bermacam-macam proses ini dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dari proses-proses lainnya. Inilah yang dinamakan sistem politik.

---

<sup>28</sup> Lihat Miriam Budiardjo. *Ibid.*, hlm. 8.

### 3. Pengertian Hukum

Tentunya sebagai seseorang yang mempelajari ilmu hukum, kita mahfum bahwa hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk serta memiliki banyak aspek, dimensi, serta fase.

Hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan seperti sejarah, politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dan sebagainya, yang dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuk hukum ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya namun sekaligus ikut menentukan sifat masyarakat itu sendiri<sup>29</sup>. Karena banyaknya aspek yang melingkupi hukum, maka sangat banyaklah definisi tentang hukum.

Sudarsono mengutip pendapat C. Utrecht<sup>30</sup> yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hukum adalah:

*"himpunan peraturan-peraturan yaitu yang berisi perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu".*

Dari definisi yang disampaikan Utrecht tersebut, nampak bahwa hukum adalah berupa batasan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, karena hukum memuat peraturan perintah dan larangan yang harus ditaati oleh masyarakat. Pada buku yang sama Sudarsono mengutip pengertian lain oleh Roscoe Pound<sup>31</sup> bahwa hukum adalah:

*"sekumpulan penuntun yang berwibawa atau dasar-dasar ketetapan yang dikembangkan dan ditetapkan oleh suatu teknik yang berwenang atas latar belakang cita-cita tentang ketertiban masyarakat dan hukum yang sudah diterima".*

Pengertian yang disampaikan oleh Pound di atas dapat memberikan gambaran bahwa hukum adalah peraturan yang ditetapkan oleh suatu lembaga yang berwenang membentuk suatu peraturan yang diambil

29 Bernard Arief Sidharta. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Sebagaimana dikutip oleh Imam Syauckani dan A. Ahsin Thohari dalam *Dasar-Dasar Politik Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta, hlm. 1.

30 Drs. Sudarsono, SH., M.Si. *Pengantar Ilmu Hukum*. PT. Rineka Cipta. Jakarta, hlm. 42.

31 Drs. Sudarsono, SH., M.Si. *Op. Cit.*

dari norma yang ada dalam masyarakat dengan tujuan menciptakan ketertiban dalam masyarakat itu. Sedangkan menurut Soedjono Dirdjosisworo<sup>32</sup> hukum memiliki makna:

*“hukum adalah gejala sosial, ia baru berkembang di dalam kehidupan manusia bersama. Ia tampil dalam mensesuaikan pertemuan antar kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat, baik yang sesuai maupun yang saling bertentangan. Hal ini selalu berlangsung karena manusia senantiasa hidup bersama dalam suasana saling ketergantungan”.*

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum berkembang dalam masyarakat sesuai dengan perkembangan masyarakat.

#### 4. Pengertian Politik Hukum

Hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan seperti sejarah, politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dan sebagainya, yang dibentuk dan juga ikut membentuk tatanan masyarakat. Terkadang banyak sekali peraturan yang tumpul serta tidak dapat diterapkan dan dipatuhi, sehingga penerapan hukum sangat dipengaruhi oleh subsistem kemasyarakatan lainnya, termasuk subsistem politik. Politik sering mengintervensi pembentukan serta penerapan hukum, karena pada kenyataannya dalam pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia bahwa seluruh produk dasar hukum dibentuk oleh lembaga politik (seperti UUD dan UU).

Proses politik di Indonesia, yang ditandai dengan pertautan dan pertentangan kepentingan politik pada lembaga perwakilan menjadi dinamika yang tidak terelakkan ketika produk hukum mulai disusun, diusulkan, dibahas, hingga ditetapkan. Mahfud MD<sup>33</sup> secara sederhana menyampaikan suatu definisi politik hukum adalah:

*“politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (legal policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup pula pengertian bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu”.*

32 Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH. *Pengantar Ilmu Hukum*. PT. Grafika. Jakarta. 2002, hlm. 1.

33 Lihat Mahfud MD. *Politik hukum.. Ibid.*, hlm. 1-2.

Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, namun harus dipandang juga sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* yang dimaknakan dalam bahasa Indonesia sebagai hukum, dan *politiek* yang diartikan sebagai politik. Istilah politik atau *politiek* dalam bahasa Belanda dan *politics* dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Yunani yaitu *polis*, yang berarti kota dan dibatasi pada kajian tentang negara.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari<sup>34</sup> berpendapat bahwa politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Padmo Wahjono<sup>35</sup> mengungkapkan definisi politik hukum dapat berarti:

*“kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dalam hal ini, kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakkan hukum. Dari segi lain dapat dikatakan bahwa masalah politik hukum ialah mengenai nilai-nilai, penentuannya, pengembangannya, dan pemberian bentuk hukumnya”.*

Berkenaan dengan istilah kebijakan (*policy*) dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang diambil oleh suatu organ pemerintah dalam kerangka melaksanakan tugas serta fungsi yang dimilikinya, guna mencapai suatu sasaran atau tujuan tertentu. Di sisi lain, kebijakan juga dapat diartikan sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih

34 Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004, hlm. 22.

35 Padmo Wahyono. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. PT. Ghlmia Indonesia. 1986, hlm. 160.

tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya<sup>36</sup>.

Satjipto Rahardjo<sup>37</sup> menjelaskan pengertian politik hukum sebagai “aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat”. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa terdapat pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada;
2. Cara-cara apa dan mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut;
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan;
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang dapat membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Abdul Hakim Garuda Nusantara<sup>38</sup> menyatakan politik hukum nasional dapat diartikan sebagai kebijakan umum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Lebih lanjut dikatakan bahwa politik hukum nasional bisa meliputi:

1. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;
2. Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang dan menciptakan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat;
3. Penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya;
4. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.

---

36 Lihat Miriam Budiardjo. *Op. Cit.*, hlm. 12.

37 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. 1991, hlm. 352.

38 Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Nasional*. Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum yang diselenggarakan oleh Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985. sebagaimana dikutip oleh Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Op. Cit.*, hlm. 30.

Berdasarkan pada beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan umum yang akan atau sedang diambil atau ditetapkan oleh pemerintah dengan mekanisme serta cara-cara tertentu sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya guna mencapai suatu tujuan tertentu.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

# 2

## KAJIAN POLITIK HUKUM DAN KONSTITUSI

### A. Politik Hukum dalam Ilmu Hukum

Membahas politik hukum (*legal policy*) dalam ilmu hukum tentunya tidak mudah. Jika dilihat dari pohon ilmiah hukum atau dari realitas yang dihadapi dalam studi ilmu hukum terutama Hukum Tata Negara, studi ilmu hukum tidak dapat melepaskan diri dari kajian atas politik hukum. Betapa pun dekatnya studi politik hukum dengan ilmu hukum, namun banyak akademisi yang masih memisahkan secara tegas antara kajian ilmu hukum dengan kajian ilmu politik di dalam kajian politik hukum. Hal ini dapat dipahami melalui dua cara, yaitu:

1. Bahwa ilmu hukum pada masa perkembangannya hingga kini masih dianggap sebagai ilmu yang berdiri sendiri yang hanya membahas tentang pasal-pasal dari suatu undang-undang atau peraturan-peraturan dan melepaskannya dari kajian tentang hal-hal yang memengaruhinya. Pemahaman ilmu hukum hanya sebatas sekumpulan pasal-pasal dan peraturan-peraturan pada akhirnya mendefinisikan hukum sebagai hukum (*law is the law*). Ilmu hukum lebih menunjukkan eksistensinya dengan menggandeng aspek keilmuan lain di luar politik seperti filsafat, sejarah, antropologi, sosiologi, atau ekonomi. Sedangkan kajian tentang kausalitas antara politik dengan keputusan politik (*political policy*) atau kebijaksanaan

pejabat atau lembaga negara yang menjadi sumber hukum dianggap sebagai kajian dari ilmu politik.

2. Kajian Politik Hukum pada Fakultas Hukum baru dimulai sejak tahun 1994 ketika Departemen Pendidikan dan Kebudayaan melalui dirjen Dikti menetapkan Politik Hukum sebagai salah satu mata kuliah wajib di Program Pascasarjana di Fakultas Hukum. Walaupun demikian, bagi sebagian akademisi yang berpegang teguh pada prinsip bahwa ilmu hukum hanyalah mempelajari pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, dan kajian politik hanya mempelajari tentang negara, kekuasaan, partai politik kepentingan serta pengambilan kebijakan politik, maka perkawinan antara kajian ilmu politik dan ilmu hukum menjadi kajian politik hukum masih sulit diterima.

Purbacaraka<sup>39</sup> berpendapat bahwa disiplin politik hukum terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum, yaitu ilmu hukum dan filsafat hukum. Pendapat ini berbeda dengan pandangan selama ini yang menyatakan bahwa disiplin politik hukum merupakan paduan antara ilmu hukum dengan ilmu politik. Ilmu hukum diarahkan pada cara untuk mencapai tujuan hukum, sedangkan filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan hukum yang diinginkan. Bertitik tolak dari tujuan hukum inilah, maka terdapat keterkaitan antara ilmu hukum dengan filsafat hukum yang melahirkan politik hukum, dengan suatu pemahaman bahwa kata politik diartikan sebagai *policy*, bukan dalam pengertian sebagai cara untuk memperoleh kekuasaan, sehingga politik hukum juga dimaksud sebagai kebijakan hukum (*legal policy*). Politik hukum dalam disiplin hukum bergerak dalam tataran etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum yang lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan.

Sebagai sebuah disiplin hukum, politik hukum memberikan landasan akademis terhadap proses pembentukan dan penemuan hukum yang lebih sesuai dengan konteks kesejarahan, situasi, kondisi, budaya, nilai-nilai serta norma yang berkembang dalam masyarakat, dengan memerhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Melalui proses seperti ini diharapkan produk hukum yang

---

39 Purnandi Purbacaraka dan M. Chaidir Ali. *Disiplin Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. 1990, hlm 22.

akan diimplementasikan di tengah-tengah masyarakat dapat diterima, dilaksanakan dan dipatuhi.

Di Indonesia sebenarnya kajian politik hukum telah ada, setidaknya sejak tahun 1973 yaitu dengan dimasukkannya rumusan politik hukum Indonesia dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara<sup>40</sup>, politik hukum Indonesia dirumuskan sebagai berikut:

1. Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia adalah berdasar pada landasan Sumber Tertib Hukum yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang didapat dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan:
  - (a) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaruan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memerhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
  - (b) Menertibkan fungsi Lembaga-lembaga Hukum menurut proporsinya masing-masing;
  - (c) Peningkatan kemampun dan kewibawaan penegak-penegak hukum.
3. Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah penegakan hukum, keadilan, serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>40</sup> C.S.T. Kansil. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. 1989. PT. Balai Pustaka, hlm. 138-140.

## 1. Kaidah Penuntun dalam Kajian Politik Hukum

Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa politik hukum adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang telah, sedang, atau akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan secara nasional untuk mencapai tujuan negara. Pada pengertian ini, hukum ditempatkan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh negara, harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan negara, meskipun di dalam pengertian tersebut hukum ditempatkan sebagai alat, di dalamnya terdapat hakikat supremasi hukum di mana hukum memiliki "maqam" yang sangat tinggi, dihormati, serta dipatuhi semua elemen negara, sebab "alat" yang dimaksud adalah alat untuk mencapai tujuan negara, bukan alat rekayasa politik (*political engineering*).

Supremasi hukum harus diartikan dengan meletakkan hukum sebagai sentral pengarah dan pedoman dalam upaya pencapaian tujuan negara melalui politik hukum nasional, bukan sebagai instrumen untuk mendukung kemauan pemerintah yang sedang berkuasa. Menjabarkan hukum ke dalam politik hukum, setiap negara harus berpijak pada sistem hukum yang dianutnya, dalam konteks negara Indonesia maka harus berpijak pada sistem hukum Pancasila sebagai dasar negara, sehingga semua hukum haruslah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau berangkat dari dan menuju kepada Pancasila.

Dalam kaitan dengan politik hukum maka sistem hukum Pancasila memberikan rambu-rambu dan melahirkan empat kaidah penuntun dalam politik hukum nasional<sup>41</sup>, yaitu:

1. Hukum nasional harus dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia". Harus dicegah munculnya produk hukum yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa dan negara Indonesia.
2. Hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis dalam arti harus mengundang dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui prosedur-prosedur dan mekanisme yang *fair*, transparan, dan akuntabel. Harus dicegah munculnya produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan, dan transaksi di tempat gelap.

<sup>41</sup> Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum... Op.Cit.*, hlm 48-49.

3. Hukum nasional harus dapat menciptakan keadilan sosial dalam arti harus mampu memperpendek jurang antara yang kuat dan yang lemah, serta memberikan perlindungan khusus terhadap golongan yang lemah dalam berhadapan dengan golongan yang kuat, baik dari luar maupun dari dalam negeri sendiri. Tanpa perlindungan khusus dari hukum, golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika dilepaskan bersaing atau bertarung secara bebas dengan golongan yang kuat.
4. Hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya. Tidak boleh ada pengistimewaan perlakuan terhadap agama hanya karena didasarkan pada besar dan kecilnya jumlah pemeluk. Negara boleh mengatur kehidupan beragama sebatas pada menjaga ketertiban agar tidak terjadi konflik serta memfasilitasi agar setiap orang dapat melaksanakan ajaran agamanya dengan bebas, tanpa mengganggu atau diganggu oleh orang lain.

Adanya empat kaidah dalam pelaksanaan politik hukum yang bersumber dari kaidah hukum Pancasila tersebut, maka tujuan negara dapat diwujudkan dengan lebih terarah dan terukur dari proses pembentukan peraturan perundangan, mulai dari pengajuan rancangan, masa pembahasan, maupun penetapannya sebagai hukum positif di Indonesia. Hal yang tidak dapat dikecualikan dalam politik hukum nasional adalah harus terjaminnya pelaksanaan hak-hak asasi manusia dalam kerangka negara kesatuan, karena dengan perlindungan atas hak asasi, maka akan memberikan kebebasan yang bertanggung jawab kepada setiap elemen bangsa dalam melaksanakan kewajiban sebagai warga negara.

## **2. Politik Hukum sebagai Kajian Hukum Tata Negara**

Sebelumnya telah disimpulkan tentang rumusan oleh beberapa ahli hukum tata negara tentang politik hukum, yaitu suatu kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dalam definisi tersebut kata "penyelenggara negara" dan "tujuan negara yang dicita-citakan" menjadi sorotan. Penyelenggara negara adalah

lembaga-lembaga negara yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk mengadakan pemerintahan sebuah negara. Penyelenggara negara juga disebut pemerintah (*government*), yang dalam arti luas mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. C.F. Strong<sup>42</sup> menyatakan bahwa ketiga kekuasaan tersebut, yakni *legislative power*, *executive power*, dan *judicial power* disebut sebagai *the tree departments of government*. Tujuan negara yang dicita-citakan secara umum disuratkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari<sup>43</sup> menyatakan bahwa permasalahan yang berkaitan dengan lembaga-lembaga pemerintahan maupun tujuan negara yang dicita-citakan tidak bisa dipungkiri merupakan bagian dari studi hukum tata negara. Artinya, hal-hal yang berkaitan dengan politik hukum dalam pengertian teoritis dan praktis yang menyangkut makna dan jiwa sebuah tata hukum, serta teknik hukum yang menyangkut cara membentuk hukum kini menjadi kajian ilmu hukum tata negara. Bahkan Abdul Gani<sup>44</sup> menyatakan bahwa ilmu hukum tata negara selalu memerhatikan serta menitikberatkan tidak saja pada aspek yuridis seperti norma hukum, *rule of law*, legalitas dan kewenangan hukum saja, tetapi juga pada aspek-aspek *politikologis*, antara lain mengenai aliran-aliran peristiwa politik aktual, teori-teori politik dan praktik peradilan. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam sistem hukum, lingkungan politik, dan hukum diperhitungkan terus dalam pengusahaan ilmu hukum tata negara. Pembahasan ilmu hukum tata negara sudah tentu banyak yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum dan politik, hukum dan kekuasaan, juga hukum dan negara. Bahkan konstitusi dipandang dan diartikan sebagai *politico-legal document*.

42 C.F. Strong. *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidgwick and Jacson Limited. London 1963, hlm. 6.

43 Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum.. Op.Cit.*, hlm. 45-46.

44 Abdul Gani, "Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan", dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. 1984, hlm. 162-163.

Hukum tata negara berfungsi antara lain memelihara dan menjaga keefektifan tertib politik yang ada dan hubungan-hubungan hukum yang bersifat politis. Penjabaran dan pelaksanaan fungsi tersebut dalam kegiatan hidup bernegara banyak melibatkan hukum dan politik. Sehingga pada kesimpulannya kita dapat menemukan bahwa disiplin politik hukum merupakan bagian dari kajian disiplin ilmu hukum terutama disiplin hukum tata negara.

### 3. Politik Hukum dalam Konstitusi

Sejak dilakukan pengesahan amandemen UUD 1945 tahap keempat, maka secara sah konstitusi yang baru diberlakukan di Indonesia. Betapa pun terdapat perdebatan tentang apakah konstitusi yang dimiliki oleh bangsa Indonesia saat ini adalah UUD 1945 atau "UUD yang baru", tetapi kenyataan menunjukkan bahwa terdapat banyak perubahan dan perbedaan antara UUD 1945 dengan hasil amandemen 1945. Hasil amandemen konstitusi inilah yang harus ditaati oleh seluruh elemen bangsa, baik lembaga negara, pejabat publik maupun warga negara lainnya sebagai landasan hukum materil dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Aspek politik hukum dari UUD 1945 dapat ditemukan dari beberapa sudut pandang, namun setidaknya terdapat dua aspek politik hukum yang melekat pada UUD 1945 hasil amandemen, antara lain<sup>45</sup>:

1. Konsepsi negara hukum yang dulu dikesankan menganut *rechstaat*, sekarang dinetralkan menjadi negara hukum saja, sehingga politik hukum kita tentang konsepsi negara hukum menganut unsur-unsur baik dari *rechstaat* dan *the rule of law*, bahkan sistem hukum lain sekaligus. Dalam konteks ini, konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechstaat* dan prinsip keadilan dalam *the rule of law* serta nilai spiritual dari hukum agama.
2. Kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan pelaksanaannya kepada lembaga MPR, tetapi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang menyelenggarakan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga negara dibedakan secara horizontal-fungsional sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan oleh konstitusi.

---

45 Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum... Op.Cit.*, hlm 50-57.

Dua aspek politik hukum UUD 1945 yang disebutkan di atas pada akhirnya menjiwai aspek politik hukum lainnya dari UUD 1945, antara lain yang dapat disebutkan antara lain:

1. Diberlakukannya otonomi luas kepada daerah dengan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan pemerintahan seluas-luasnya selain dari urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Berubahnya tata urutan perundang-undangan, di mana TAP MPR bukanlah lagi menjadi peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, maka susunan peraturan perundang-undangan secara berurut adalah UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.
3. Dilakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung akibat dari pencabutan pelaksanaan kedaulatan rakyat dari MPR. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga merupakan suatu konsekuensi dari penguatan sistem presidensial yang dianut oleh konstitusi.
4. Diletakkannya kekuasaan kehakiman pada dua lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai pilar lembaga yudikatif memiliki kewenangan dalam memutus perkara ketatanegaraan, seperti pengujian UU terhadap UUD, memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pendapat DPR bahwa Presiden atau Wakil Presiden melanggar UUD, memutus pendapat DPR bahwa Presiden atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden, memutus perkara pembubaran partai politik, serta memutus sengketa hasil pemilu.

Politik hukum konstitusi yang terkandung dalam UUD 1945 hasil amandemen haruslah juga diupayakan untuk mencapai tujuan negara, yaitu membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

## B. Amandemen Konstitusi

Moch. Kusnardi, SH dan Harmaily Ibrahim mengutip pendapat Sri Soemantri<sup>46</sup> menjelaskan bahwa kata "mengamandemen Konstitusi/UUD" sama dengan "mengubah Konstitusi/UUD". Pendapat beliau didasarkan kepada arti mengubah UUD yang dalam bahasa Inggris berarti "*to amend the constitution*", sedangkan kata "perubahan Konstitusi/UUD" dalam bahasa Inggris berarti "*constitution amendment*". Dengan demikian menurut beliau; mengubah UUD/Konstitusi dapat berarti dua: yaitu, *pertama* mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam UUD/Konstitusi, dan *kedua* menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD/Konstitusi. Pendapat ini sesuai dengan pendapat Wheeler yang dikutip oleh Denny Indrayana<sup>47</sup> yang menyampaikan bahwa konstitusi hanyalah bagian dari pembuatan konstitusi. Wheeler membedakan antara amandemen (*amendment*) konstitusi dan revisi (*revision*) konstitusi. Amandemen didefinisikan sebagai perubahan dalam lingkup yang terbatas, yang mencakup satu atau sejumlah terbatas aturan dalam sebuah konstitusi, sedangkan revisi didefinisikan sebagai menimbang ulang (*reconsideration*) keseluruhan atau sebagian besar dari sebuah konstitusi.

Biasanya yang menyusun konstitusi adalah konstituante. Konstituante ini adalah suatu badan yang dibentuk berdasarkan pilihan rakyat, seperti konstituante hasil pemilihan umum 1955 yang bertugas menyusun Undang-Undang Dasar pengganti Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Konstitusi dapat pula disusun oleh badan yang sejenis dengan konstituante, walaupun mungkin bukan hasil pemilihan umum, umpamanya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang menyusun Undang-Undang Dasar 1945.

Konstituante atau badan yang sejenis dengannya itu terdiri dari kelompok manusia, yang bertugas untuk membentuk suatu ketentuan-ketentuan dasar penyelenggaraan negara di dalam UUD, maka konstitusi itu adalah hasil karya mereka. Sebagaimana layaknya setiap hasil karya manusia, walaupun yang penyusunnya tergolong ahli, konstitusi itu tidak mungkin sempurna dan tidak pula akan pernah berlaku seterusnya

---

46 Moch. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op. Cit.*, hlm 8.

47 Denny Indrayana. *Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran*, hlm. 31.

tanpa perubahan. Ketidaktepatan suatu konstitusi mungkin disebabkan oleh tiga hal, yaitu:

1. Konstitusi itu adalah hasil karya yang bersifat kompromi antar kepentingan dalam lembaga yang memiliki kewenangan membentuk konstitusi. Namun demikian, kompromi yang terjadi dalam lembaga pembentuk konstitusi hendaklah diarahkan pada sebesar-besarnya kepentingan negara;
2. Kemampuan para penyusunnya itu sendiri sangat terbatas. Karena konstituante itu terdiri dari sekelompok manusia yang tidak mungkin mempunyai pandangan politik yang sama dan sering pula kepentingannya berbeda-beda, maka hasil karya mereka yaitu konstitusi merupakan hasil kompromi dari berbagai aliran dan kepentingan.
3. Konstitusi dibentuk berdasarkan keadaan sosio kultural dan politik yang berkembang pada masa itu, sehingga isi konstitusi pasti akan menyesuaikan diri dari keadaan ipoleksosbud yang berkembang saat itu. Konstitusi harus dipersiapkan untuk menghadapi perubahan yang terjadi, termasuk tata cara perubahan yang tidak kaku.

Ditinjau dari sudut keterbatasan kemampuan manusia, maka hasil karya yang bernama konstitusi itu tidak akan sanggup mengatur setiap masalah yang akan menjangkau jauh ke depan. Konstitusi itu pada kurun waktu tertentu dianggap sempurna, tapi di lain waktu mungkin dirasakan tidak lagi memadai, karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat. Maka konstitusi yang sudah tidak dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang disebabkan oleh perkembangan masyarakat akan mengalami perubahan. Perubahan itu dimaksudkan untuk menyesuaikan konstitusi dengan perkembangan masyarakat. Dari sudut inilah dirasakan perlunya suatu pasal dari setiap konstitusi yang mengatur tentang prosedur perubahan.

Kebiasaan ketatanegaraan dalam praktiknya sering berfungsi mengubah ketentuan yang telah ada. Sebenarnya kebiasaan ketatanegaraan itu secara formal tidak mengubah ketentuan tersebut, tetapi dalam praktik karena berlakunya kebiasaan ketatanegaraan, maka

ketentuan tersebut menjadi huruf mati, namun bukan tidak mungkin ketentuan tersebut kemudian akan berlaku kembali jika kebiasaan ketatanegaraan itu ditinggalkan.

### C. Prosedur Perubahan Konstitusi

Pada sistem ketatanegaraan modern dikenal dua sistem yang sedang berkembang dalam mekanisme perubahan konstitusi, yaitu:

1. Pembaruan (*renewel*), yaitu apabila konstitusi dilakukan perubahan dengan konstitusi yang baru seperti yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman, Prancis);
2. Perubahan (*amandement*), yaitu apabila konstitusi yang asli tetap berlaku setelah dilakukan perubahan, dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya seperti yang dianut oleh negara-negara Anglo Saxon (Amerika Serikat).

George Jellinek<sup>48</sup> membedakan dua cara perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu:

1. Dengan cara *Verfaasungsanderung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan secara sengaja dengan cara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri;
2. Dengan cara *Verfaasungswandlung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan tidak berdasarkan cara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar tersebut, tetapi melalui cara-cara istimewa, seperti revolusi, *coup d'etat*, *conventions*, dan sebagainya.

Lebih lanjut dikatakan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar dapat dilakukan menurut ketentuan formal yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dan perubahan Undang-Undang Dasar di luar ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, perubahan Undang-Undang Dasar tidak menurut ketentuan-ketentuan formal yang ada dalam Undang-Undang Dasar itu, tetapi berdasarkan ketentuan-ketentuan nonformal, yaitu hal-hal yang di luar ketentuan Undang-

---

<sup>48</sup> Suharizal dan Firdaus Arifin *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007, hlm. 45.

Undang Dasar, sehingga perubahan Undang-Undang Dasar diatur oleh suatu ketentuan yang mungkin saja lebih rendah kedudukannya dari Undang-Undang Dasar.

C.F. Strong<sup>49</sup> mengemukakan, ada empat cara utama perubahan konstitusi modern, yaitu:

1. *By the ordinary legislature, but under certain restrictions;*
2. *By the people through a referendum;*
3. *By a majority of all the units of federal state;*
4. *By a special convention.*

Lebih lanjut Miriam Budiardjo<sup>50</sup> menjabarkan pendapat C.F. Strong dengan mengemukakan empat macam prosedur perubahan konstitusi, yaitu:

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan Undang-Undang Dasar dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS 1949).
2. Referendum atau plebisit (Swiss, Australia).
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat:  $\frac{3}{4}$  negara bagian harus menyetujui, India).
4. Musyawarah khusus atau *special convention* (beberapa negara Amerika Latin).

K.C. Wheare<sup>51</sup> berpendapat, terdapat empat macam cara yang dapat digunakan untuk mengubah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yaitu:

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer/utama (*some primary forces*);
2. Tata cara perubahan konstitusi yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

---

49 C.F. Strong. *Modern Political Constitution...Op.Cit.*, hlm. 146.

50 Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hlm. 105.

51 K.C. Wheare. *Konstitusi... Op. Cit.*, hlm. 103-183.

Menurut Hans Kelsen<sup>52</sup>, terdapat beberapa cara perubahan konstitusi, yaitu:

1. Perubahan yang dilakukan di luar kompetensi organ legislatif biasa yang dilembagakan oleh konstitusi tersebut dan dilimpahkan kepada sebuah konstituante, yaitu suatu organ khusus yang hanya kompeten untuk mengadakan perubahan-perubahan konstitusi;
2. Dalam sebuah negara federal, suatu perubahan konstitusi bisa jadi harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari sejumlah negara anggota tertentu.

#### D. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Adnan Buyung Nasution<sup>53</sup> menyatakan bahwa perubahan konstitusi suatu negara adalah keputusan politik yang tergantung pada konstelasi kekuatan-kekuatan sosial politik yang berkehendak untuk melakukan perubahan UUD secara total dan menyeluruh atau hanya mengamendir sebagian demi sebagian.

MPR RI priode 1999-2004 dalam rangka mewujudkan tuntutan reformasi, melakukan amandemen terhadap UUD 1945<sup>54</sup> secara bertahap. Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa menurut Mahfud UUD 1945 bukanlah diamandemen sebanyak empat kali, tetapi UUD 1945 telah diamandemen satu kali dengan empat tahap pengesahan. Perubahan pertama, dilakukan pada Sidang Umum MPR RI tahun 1999 dengan menghasilkan sebanyak 9 Pasal dan 19 Ayat. Perubahan kedua,

52 Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Rusell & Rusell. New York. 1973, hlm. 259. sebagaimana yang dikutip oleh Suharizal dan Firdaus Arifin dalam *Refleksi... Op. Cit.*, hlm 46.

53 Adnan Buyung Nasution. *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*; Seri Tata Negara. Kata Hasta Pustaka Jakarta. 2007, hlm 175.

54 Jimly Asshiddiqie dalam "*Perihlm Amandemen Konstitusi Indonesia*" menyatakan bahwa secara substansial. Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002... Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, dari sudut isinya UUD 1945 Pasca-Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945". suatu *Pengantar Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran*" oleh Denny Indrayana. Mizan. Bandung. 2007, hlm. 31.

dilakukan pada Sidang Umum MPR RI tahun 2000 yang menghasilkan sebanyak 25 pasal dan 59 ayat. Perubahan ketiga, dilakukan pada Sidang Umum MPR Tahun 2001 dengan menghasilkan sebanyak 23 Pasal dan 66 ayat. Perubahan keempat, dilakukan pada Sidang Umum MPR RI tahun 2002 dengan menghasilkan sebanyak 32 pasal dan 31 ayat. Maka UUD 1945 kemudian terdiri atas 16 bab, 37 pasal dan 198 ayat (termasuk 25 ayat yang tidak mengalami perubahan), sedangkan bagian penjelasan tidak lagi menjadi bagian dari UUD 1945, sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945.

Sri Sumantri<sup>55</sup> menjelaskan terdapat lima substansi penting yang dirumuskan dalam amandemen konstitusi, antara lain masalah:

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi;
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*check and balances*”;
3. Pemurnian sistem pemerintahan presidensial;
4. Perubahan sistem hubungan pusat-daerah; dan
5. Pengaturan yang lebih baik sistem politik di tingkat daerah.

Lima substansi di atas harus terakomodir dalam amandemen konstitusi agar terwujud pemerintahan yang kuat dan stabil, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia yang terkandung dalam nilai-nilai demokrasi, adanya keseimbangan pemerintahan antara fungsi-sungsi lembaga negara, perbaikan pola serta tata kerja pemerintah pusat dan daerah dengan pelaksanaan otonomi luas serta demi tercapainya tujuan negara Republik Indonesia sebagai negara besar dan dihormati oleh seluruh elemen bangsa dan dunia internasional.

## E. Prosedur Amandemen UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur perubahan konstitusinya dalam dua ketentuan, yaitu:

1. Ketentuan mengatur kewenangan MPR menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Ketentuan yang mengatur cara perubahan Undang-Undang Dasar, yang terdiri dari persyaratan *quorum* dan pengesahan perubahan.

---

55 Sri Sumantri, dalam kata pengantar *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002* oleh Suharizal dan Firdaus Arifin. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007, hlm. iv.

Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa sahnya perubahan Undang-Undang Dasar adalah apabila dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota Majelis Perwakilan Rakyat serta disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir. Selanjutnya pelaksanaan cara perubahan konstitusi itu diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Tap MPR ini merupakan pedoman majelis dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, termasuk melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar. Pasal 29 Tap MPR ini mengatur tingkatan pembicaraan untuk membahas materi-materi dalam rapat atau sidang MPR. Pengambilan keputusan majelis berdasarkan ketetapan ini melalui empat tingkat pembahasan, yaitu:

1. Tingkat I, yaitu pembahasan oleh Badan Pekerja (BP) majelis terhadap bahan-bahan yang masuk. Hasil dari pembahasan tersebut merupakan rancangan keputusan majelis sebagai pokok pembicaraan di tingkat II.
2. Tingkat II, pembahasan oleh rapat paripurna majelis yang didahului oleh penjelasan pimpinan dan dilanjutkan dengan pandangan umum fraksi-fraksi.
3. Tingkat III, pembahasan oleh komisi/panitia *ad hoc* majelis terhadap semua hasil pembicaraan tingkat I dan II. Hasil pembahasan pada tingkat III ini merupakan rancangan ketetapan/keputusan majelis.
4. Tingkat IV, pengambilan keputusan oleh rapat paripurna majelis setelah mendengar laporan dari pimpinan komisi/panitia *ad hoc* dan bilamana perlu dengan kata terakhir dari fraksi-fraksi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk pertama kali berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 serta Tap MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI melakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan dengan empat tahap dari tahun 1999 hingga tahun 2002. Proses perubahan ini terjadi dengan tahapan sebagai berikut<sup>56</sup>:

---

56 Taufuqurrohman Syahuri. Hukum Konstitusi. Ghlmia Indonesia. 2004, hlm. 145-146.

1. Pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar oleh Badan Pekerja (BP) MPR yang dilaksanakan oleh Panitia *Ad Hoc* I (PAH I). Dalam tahap ini, PAH I menyertakan tim ahli yang terdiri dari para guru besar hukum tata negara dan ahli politik dari berbagai perguruan tinggi negeri maupun swasta, untuk didengar pandangan-pandangan mereka sehubungan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Pemandangan umum fraksi-fraksi MPR dalam sidang paripurna MPR atas rancangan perubahan Undang-Undang Dasar hasil Badan Pekerja (BP) MPR;
3. Pembahasan di Komisi A terhadap semua hasil pembicaraan tahap pertama dan tahap kedua. Hasil pembahasan pada tahap ini merupakan rancangan ketetapan/keputusan majelis mengenai draf perubahan UUD 1945. Draft perubahan itu kemudian diajukan oleh komisi A dalam Rapat Paripurna Sidang Majelis.

# 3

## ARAH, KONFIGURASI, DAN IMPLEMENTASI POLITIK HUKUM AMANDEMEN TAHAP KE-2 UUD 1945

### A. Arah Hukum Amandemen Tahap ke-2 UUD 1945

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa UUD 1945 telah tiga kali dipergunakan sebagai landasan konstitusional dalam tiga kurun waktu yang berbeda-beda. Pertama, zaman Revolusi (1945-1949); Kedua, zaman Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1966); Ketiga, zaman Demokrasi Pancasila Soeharto (1966-1998). Dalam kurun waktu yang berbeda-beda itu, ternyata sistem pemerintahan yang dibangun dan dipraktikkan juga berlain-lainan, padahal ketiga-tiganya mengklaim memakai UUD 1945 yang sama. Pengalaman empiris bangsa Indonesia di bawah pemerintahan yang otoriter dan opresif selama dua kurun waktu terakhir (rezim Soekarno dan rezim Soeharto) kiranya cukup menyadarkan kita bahwa UUD 1945 sebagai landasan konstitusional adalah sarat dengan kekurangan, kelemahan, bahkan memiliki cacat konsepsional.<sup>57</sup>

Negara konstitusional memiliki persepsi bahwa negara sebagai institusi dan rakyatnya terpisah, sedangkan dalam paham integralistik yang menganut paham persatuan, negara dan seluruh rakyatnya adalah merupakan suatu kesatuan organik yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Paham inilah yang melahirkan dan sekaligus menjadi teori

<sup>57</sup> Adnan Buyung Nasution. Arus Pemikiran Konstitusionalisme... *Op.Cit.*, hlm. 161.

pembenaran bagi otoriterisme dan totaliterisme. Kelemahan sistem pemerintahan dari paham integralistik karena tidak terpenuhinya tiga syarat pokok yang merupakan inti paham konstitusional, yaitu:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan pemerintahan negara yang ketat dan rinci agar penguasa tidak menyalahgunakan kekuasaannya.  
Dalam rangka pembatasan kekuasaan ini dikembangkan sistem pemisahan kekuasaan (trias politika) untuk menjaga keseimbangan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebaliknya dalam paham integralistik, sebagaimana dianut oleh UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara justru dikonsentrasikan di tangan presiden. (*concentration of power and responsibility upon the president*).
2. Adanya jaminan dan penghormatan pada hak asasi manusia dan hak warga negara agar kekuasaan negara (penguasa) tidak menindas rakyatnya yang nota bene mendirikan negara.

Dalam pandangan paham integralistik, tidak dikenal bahkan dianggap tidak perlu adanya jaminan hak asasi manusia karena hal itu dianggap bersumber pada pikiran liberal dan karena itu bertentangan dengan paham integralistik yang mempersepsikan persatuan negara dan rakyatnya.

3. Mensyaratkan penegakan konsep negara hukum (*rechstaat/rule of law*) yang pada intinya menghormati prinsip *supremacy of law*.

Gerakan reformasi yang disuarakan oleh berbagai elemen bangsa membawa dampak yang luar biasa bagi proses ketatanegaraan di Indonesia. Diawali dengan kejatuhan Presiden Soeharto serta runtuhnya pilar-pilar rezim otoriter orde baru memberikan peluang yang sangat besar untuk merombak konstitusi negara.

Sistem pemerintahan negara yang dianut UUD 1945 telah memosisikan Presiden otoriter yang praktis memegang kekuasaan mutlak.<sup>58</sup> Atas dasar inilah maka gelombang reformasi mempersoalkan

58 Mahfud MD dalam Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara. UII Press. Yogyakarta. 1999. Hal. 52 yang dikutip oleh Suharizal dan Firdaus Arifin dalam Refleksi...Op. Cit. Hal 9, menyatakan bahwa baik Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto yang sama mengagungkan UUD 1945 ternyata telah mengakumulasi kekuasaan dirinya secara besar-besaran dengan landasan UUD 1945. UUD 1945 tidak pernah menghadirkan pemerintahan yang demokratis, hal ini dapat dilihat dari sejarah (periodisasi) berlakunya UUD 1945. Menurut Mahfud, periode 1945-1959 adalah periode sistem politik yang demokratis, tetapi pembentukan pemerintahan yang

UUD 1945 karena di samping tidak pernah melahirkan suatu pemerintahan yang demokratis, UUD 1945 telah turut memberikan kontribusi atas terjungkalnya dua presiden terdahulu, yaitu Soekarno dan Soeharto. Serta UUD 1945 jualah yang memberikan kontribusi pada jatuhnya Presiden Abdurrahman Wahid.

Pada kurun waktu era reformasi (khususnya Mei 1998 hingga Sidang Istimewa 1999), terdapat tiga fenomena kelompok dalam melihat UUD 1945, yaitu:

1. Kelompok yang bersikukuh ingin tetap mempertahankan UUD 1945 tanpa adanya amandemen atau perubahan, apalagi pergantian UUD 1945. Kelompok ini memiliki argumentasi bahwa dengan mengubah ataupun mengganti UUD 1945 sebenarnya kita tidak memiliki rasa nasionalisme. Materi-materi yang terdapat pada UUD 1945 cukup baik dan merupakan hasil pemikiran para pendiri bangsa yang matang sehingga tidak perlu lagi era reformasi mengutak-atik UUD 1945. Menurut kelompok ini, *the spirit of nationalism is more important than the spirit of constitutionalism itself*.

Pada awal kejatuhan rezim orde baru, banyak pihak yang meragukan dan bahkan tidak menyetujui proses perubahan ataupun penggantian terhadap UUD 1945, baik para pakar politik maupun mantan Presiden Megawati Soekarnoputri yang ketika itu masih menjabat sebagai Ketua Umum DPP PDI Perjuangan. Megawati<sup>59</sup> menegaskan:

*"Saya sangat jelas, saya tidak setuju, kecuali kalau rakyat menghendaki. Tentang penolakan atas rencana amandemen UUD 1945 juga disampaikan oleh Kwik Kian Gie, Litbang DPP PDIP. Kwik menyampaikan "Saya kira sikap PDI Perjuangan sudah jelas. Kami tidak berniat untuk mengamandemen isi atau sebagian dari isi UUD 1945"*

Penolakan DPP PDI Perjuangan ini didasarkan pada suatu kekhawatiran akan adanya upaya untuk mengganti dasar falsafah dan ideologi negara, Pancasila. Kekhawatiran ini sangat beralasan jika dilihat dari latar belakang Megawati sebagai putri dari Presiden Soekarno yang ikut membahas falsafah dan ideologi negara

---

demokratis ketika itu justru didahului dengan penidakberlakuan UUD 1945 melalui apa yang dikenal sebagai Maklumat No. X yang ditandatangani oleh Wapres Mohammad Hatta.

59 Wawancara pada majalah Forum tanggal 30 Mei 1999 seperti dikutip oleh Suharizal dan Firdaus Arifin....*Op. Cit.*, hlm. 10.

Pancasila pada masa menjelang kemerdekaan serta tekad PDI Perjuangan untuk mempertahankan negara Republik Indonesia.

2. Kelompok yang berketetapan bahwa UUD 1945 selayaknya perlu diubah. Bagian yang menjadi perhatian untuk dilakukan perubahan adalah menyangkut lembaga kepresidenan, misalnya tentang masa jabatan presiden, kekuasaan dan wewenang presiden, pengakuan atas hak asasi manusia yang dimarginalkan pada masa Orde Baru, dualisme kekuasaan kehakiman serta pengaturan tentang otonomi daerah.
3. Kelompok yang menginginkan adanya perombakan total atau pengantian atas UUD 1945. Kelompok ini menganggap bahwa UUD 1945 sudah tidak lagi sesuai dengan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi yang demokratis.

Mahfud M.D<sup>60</sup> menyatakan bahwa gagasan amandemen atas UUD 1945 muncul setelah melihat kenyataan bahwa selama menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis, ternyata Indonesia tidak pernah demokratis meskipun prinsip yang mendasari undang-undang dasar itu sendiri menganut paham demokrasi, dengan adanya kenyataan eksplisit tentang "kedaulatan rakyat adalah di tangan rakyat" atau "kerakyatan". Walaupun para pendiri negara ini telah menegaskan pilihannya atas sistem demokrasi, tetapi sepanjang berlakunya UUD 1945 pemerintahan yang tampil selalu otoriter.

Temuan-temuan akademis yang dapat dikemukakan bahwa UUD 1945 mengandung beberapa kelemahan mendasar,<sup>61</sup> yaitu:

1. UUD 1945 membangun sistem politik *executive heavy* karena tidak menentukan batas-batas kekuasaan dan check and balances secara tegas, sehingga kekuasaan menjadi terpusat pada presiden. Sistem ini sangat rentan dari penyalahgunaan wewenang oleh lembaga kepresidenan. Pengaturan yang begitu longgar, dalam arti tidak membuat batasan-batasan yang tegas atas kekuasaan bisa diserang oleh penyakit korup melalui berbagai manipulasi yang dicarikan pembedaannya secara formal.

---

60 Mahfud M.D. Amandemen UUD 1945 ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif. Analisis CSS Tahun XXX/2001 No. 1.

61 Suharizal dan Firdaus Arifin. Refleksi...*Op.Cit.*, hlm. 15-16.

2. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan pada lembaga legislatif untuk mengatur lagi hal-hal yang penting tanpa batasan-batasan yang tegas. Pada praktiknya, produk legislatif itu lebih banyak ditentukan oleh presiden melalui format politik yang dibangunnya, berdasarkan kekuasaan yang dimiliki dalam bidang legislatif. Banyak hal penting yang oleh UUD 1945 diatribusikan pada lembaga legislatif untuk diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang, seperti tentang HAM, kekuasaan kehakiman atau penguasaan negara atas wilayah kemasyarakatan (*public domein*), yang dalam realisasinya lebih banyak mengakomodasi kehendak dan pandangan politik presiden sendiri.
3. UUD 1945 memuat pasal-pasal yang multi tafsir (*multi interpretation*) sehingga bisa ditafsirkan secara berbeda-beda, tetapi dalam implementasinya tafsir presidenlah yang harus diterima sebagai kebenaran. Misalnya tentang masa jabatan presiden, independensi lembaga yudikatif, serta konsepsi ekonomi kekeluargaan dapat disebut sebagai contoh materi yang multi tafsir, yang pada praktiknya kebenaran penafsiran monopoli dari presiden dijadikan sebagai "jalan tengah" dari kesimpangsiuran yang terjadi.
4. UUD 1945 bersifat terlalu polos karena lebih menguntungkan kebaikan negara pada semangat penyelenggara negara. Dikatakan bahwa teks dalam konstitusi tidak akan ada artinya jika penyelenggara negaranya tidak baik. Sesungguhnya penyelenggara negara yang baik akan menjadi tidak baik jika sistem yang mengaturnya tidak baik atau tidak ketat membuat batasan-batasan, karena bagaimanapun kekuasaan ini memiliki potensi untuk korup. Konstitusi harus hadir dengan kecurigaan bahwa siapapun yang berkuasa akan cenderung korup karena itu harus ada sistem yang membatasi kekuasaan dengan tegas.

Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945 di atas serta perubahan konstalasi politik dalam negeri pada masa reformasi pasca kejatuhan Presiden Soeharto yang menjadi latar belakang dilakukannya amandemen atas UUD 1945.

## 1. Tema-Tema Utama Amandemen UUD 1945

Pasca Amandemen UUD 1945 yang dilakukan melalui empat tahap pengesahan, maka terdapat lima tema utama yang diubah dalam amandemen UUD 1945, yaitu:

- a. Kedaulatan rakyat;
- b. Hak asasi manusia;
- c. Kekuasaan pemerintahan negara;
- d. Kekuasaan parlemen; dan
- e. Kekuasaan kehakiman.

### a. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan atau *sovereignty* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata "daulat" dan "kedaulatan" berasal dari kata Arab "*daulah*" yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Gagasan kedaulatan rakyat dapat disalurkan secara langsung maupun tidak langsung. Dalam masyarakat yang semakin kompleks dan dengan jumlah penduduk yang besar dan wilayah yang luas, demokrasi atau kedaulatan rakyat dibutuhkan mekanisme yang bersifat tidak langsung dengan menciptakan suatu lembaga perwakilan atau parlemen.

Di Indonesia, konstitusi menjamin kedaulatan rakyat dengan memasukkan prinsip kedaulatan rakyat dalam salah satu pasal. Pasal 1 Ayat (2) dinyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR.

Kalimat "dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" bermanifestasi pada dilakukannya pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

1. Pengaturan tentang pemilihan anggota parlemen dalam UUD 1945 pasca amandemen diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) yang menyatakan "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali" dan Pasal 22E Ayat (2) yang menyebutkan "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Melalui Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan bahwa pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota dipilih langsung oleh rakyat dengan menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Sedangkan pemilihan anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

2. Pengaturan tentang Pemilihan Kepala Daerah terdapat pada Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan "Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis. Dalam praktiknya, melalui pengaturan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, para kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.
3. Pengaturan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Pengaturan lebih lanjut tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung diatur dalam Undang-Undang No. 31 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pertama kali, pemilihan presiden dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan oleh rakyat pada tahun 2004.

Dampak diletakkannya kedaulatan di tangan rakyat pada akhirnya menghilangkan wewenang MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang majelis. Pergeseran kedaulatan dari tangan MPR ke tangan rakyat menjadikan MPR sebagai lembaga yang setara dengan lembaga tinggi (tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara) negara lain. Pasca amandemen UUD 1945 MPR memiliki wewenang:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan

3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
4. Memilih Wakil Presiden dari dua orang calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden<sup>62</sup>; dan
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan<sup>63</sup>.

## **b. Hak Asasi Manusia**

Ditinjau dari sudut sosio-legal dan sosio-kultural, sebenarnya pengaturan HAM dalam UUD 1945 memang membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran-pelanggaran oleh penguasa. Sebab, rumusan yang terdapat di dalam UUD 1945 menjadikan HAM sebagai residu kekuasaan negara dan bukan kekuasaan negara sebagai residu HAM<sup>64</sup>. Sehingga dalam masa pemerintahan Orde Baru, terjadi pelanggaran HAM yang menjadi perhatian dunia Internasional. Sebelum diamandemen, permasalahan HAM tidak diatur secara khusus dalam UUD 1945.

Para pendukung hak asasi manusia memandang bahwa perlindungan yang lebih besar terhadap hak-hak asasi manusia sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya berbagai pelanggaran seperti yang pernah terjadi pada zaman pemerintahan otoriter Soeharto. Menurut Harianto, kendati MPR sudah mengundang Tap MPR No. XXVII Tahun 1998 tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan pemerintah Habibie sudah mengeluarkan UU No. 39 Tahun 1999 juga tentang Hak-hak Asasi Manusia, perlindungan oleh konstitusi masih tetap diperlukan<sup>65</sup>.

Setelah dilakukan amandemen, banyak pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia, antara lain hak untuk

---

62 UUD 1945 Pasal 8 Ayat (2).

63 UUD 1945 Pasal 8 Ayat (3).

64 Mahfud M.D. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta. 2006, hlm. 155.

65 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

mempertahankan hidup dan kehidupannya, hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, memperoleh pendidikan, jaminan atas perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, hak memeluk agama dan menjalankan ajaran agamanya, mengeluarkan pendapat dan sebagainya yang semuanya terangkum dalam Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, dan Pasal 28J. Ke semua pasal yang mengatur tentang HAM tersebut di tambahkan pada proses pengesahan amandemen ke dua tahun 2000, sehingga akan dibahas pada sub bab selanjutnya tentang Politik Hukum amandemen kedua UUD 1945 yang berkaitan dengan HAM.

### **c. Kekuasaan Pemerintahan Negara**

Kekuasaan pemerintah pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan yang signifikan terutama yang berkaitan dengan kekuasaan membentuk undang-undang, serta pemangkasan hak-hak prerogatif presiden berkaitan dengan pengangkatan duta, pemberian tanda jasa dan kehormatan, pemberian grasi, amnesti abolisi dan rehabilitasi. Pada Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Hal ini sangat berbeda dengan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menegaskan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Kekuasaan untuk membentuk undang-undang merupakan salah satu hak yang diberikan kepada Presiden dalam kerangka menjalankan kekuasaannya di bidang legislatif. Hal ini akan berdampak pada karakter produk undang-undang yang disahkan bersama-sama DPR akan mencitrakan kepentingan lembaga kepresidenan. Selain itu, hak membentuk Undang-Undang yang diberikan kepada Presiden menjadikan lembaga DPR sebagai lembaga "formalitas" yang berfungsi mengesahkan setiap rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh eksekutif.

Kekuasaan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan negara demokrasi modern adalah salah satu bentuk kekuasaan disamping kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan eksekutif

diartikan sebagai kekuasaan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan ini terbatas pada penetapan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan politik yang berada dalam lingkup fungsi-fungsi administrasi (*bestuur*), keamanan (*politie*), dan pengaturan (*regeling*) yang tidak bertentangan dengan konstitusi serta peraturan perundang-undangan. UUD 1945 mengatur kekuasaan lembaga eksekutif dengan materi yang dominan daripada materi yang mengatur MPR/DPR dan Mahkamah Agung atau lembaga-lembaga negara lain. Tiga belas pasal dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur mengenai jabatan eksekutif (Presiden) yakni mulai Pasal 4 hingga pasal 15 dan Pasal 22. Walaupun demikian, kekuasaan Presiden secara signifikan mengalami reduksi pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945.

Pengurangan dan pembatasan atas kekuasaan Presiden nampak pada Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 7 UUD 1945. Kini Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, tetapi Presiden hanya memiliki hak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR. Pasal 7 UUD 1945 hanya mensyaratkan jabatan Presiden hanya selama lima tahun dan hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Hal ini sangat berbeda dengan penafsiran Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen dimana Presiden dapat dipilih terus menerus setelah masa jabatannya berakhir sebagaimana yang dipraktikkan pada era Orde Baru.

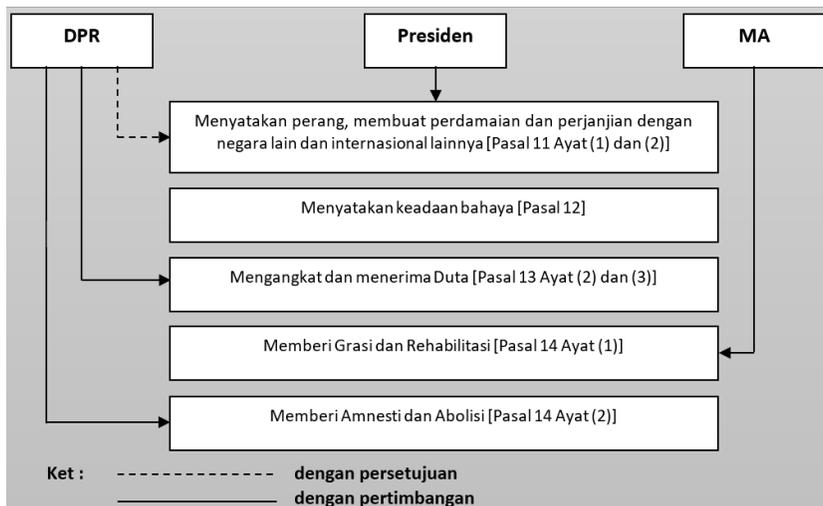
Kekuasaan Presiden yang dikenal sebagai hak Prerogatif<sup>66</sup> terutama dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen serta pengangkatan pejabat negara, kini bukan lagi kewenangan mutlak. Untuk mengangkat duta atau menerima duta dari negara lain, Presiden harus memerhatikan pertimbangan DPR. Hal yang sama juga berlaku ketika hendak grasi dan rehabilitasi, Presiden harus memerhatikan

66 Menurut Fajar laksono dan Subardjo. *Op. Cit.*, hlm. 49 menjelaskan bahwa istilah hak prerogatif presiden sesungguhnya adalah istilah yang sama sekali tidak pernah dinyatakan dalam UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan Indonesia. Namun dalam praktik politik dan ketatanegaraan selama masa orde baru, hak ini secara nyata dipraktikkan, misalnya dalam hal mengangkat menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah Presiden sebagai Kepala Negara yang sering dinyatakan dalam hal-hal pengangkatan pejabat negara. Hak prerogatif yang selama ini disalahpahami adalah hak administratif presiden yang merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tidak berarti lepas dari kontrol lembaga negara lain.

pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 Ayat (1), sementara untuk memberikan amnesti dan rehabilitasi, Presiden harus memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 Ayat (2)). Selain itu, Pasal 15 dan Pasal 17 UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan Presiden tidak dapat dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan dan lain-lain, membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian kecuali berdasarkan Undang-Undang yang kekuasaan pembentukannya ada di tangan DPR.

UUD 1945 pasca amandemen juga memberikan tambahan wewenang kepada Presiden seiring dengan kehadiran lembaga-lembaga baru berdasarkan UUD 1945. Wewenang-wewenang<sup>67</sup> baru tersebut antara lain:

1. Menetapkan Hakim Agung yang telah disetujui DPR;
2. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan Persetujuan DPR;
3. Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dengan Undang-Undang; dan
4. Mengajukan tiga orang calon Hakim Konstitusi dan penetapan sembilan orang anggota hakim konstitusi.



**Bagan 3.1.** Kekuasaan Pemerintahan Negara

<sup>67</sup> Wewenang lain juga diatur dalam Undang-Undang, seperti misalnya pengangkatan para Anggota KPU.

#### d. Kelembagaan Parlemen

Penguatan peran DPR, Utusan Daerah, dan MPR merupakan bagian dari tuntutan reformasi politik dalam rangka membangun sistem politik yang lebih demokratis. Sistem politik otoriter pada masa Soeharto disebabkan UUD 1945 tidak membagi kekuasaan secara seimbang di antara tiga cabang kekuasaan. Kekuasaan eksekutif terlampau dominan sehingga mengesampingkan *check and balances system*. Di samping itu, MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan yang besar telah dimanfaatkan oleh Soeharto untuk kekuasaan yang sebesar-besarnya dengan cara mengangkat anggota MPR yang jumlahnya lebih besar dari anggota MPR yang dipilih.

Keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif di Indonesia sepintas merupakan modifikasi dari konsep *Trias Politica*<sup>68</sup>, di mana pada konsep awalnya *Trias Politica* merupakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dasar pemisahan kekuasaan ini adalah bahwa kekuasaan legislatif pada prinsipnya tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani.

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerjasama antar lembaga negara, telah melahirkan konsep-konsep modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan serta teori *check and balances*. *Distribution of power* menghendaki pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan dibarengi mekanisme saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Secara konstitusional, terdapat 3 (tiga) fungsi yang dimiliki oleh DPR dalam UUD 1945, yaitu:

1. Fungsi pembentukan Undang-Undang (*legislation*);
2. Fungsi anggaran (*budgeter*);
3. Fungsi pengawasan (*controlling*).

68 Menurut SF. Marbun dan Mahfud M.D yang dikutip oleh Fajar Laksono dan Subardjo dalam *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. UII Press. Jogjakarta. 2006, bahwa konsep *Trias Politica* ialah konsep John Locke maupun Montesquieu tentang kekuasaan Negara dipisahkan ke dalam tiga fungsi atau poros (*tri-as*) kekuasaan (*politica*). Oleh karenanya, meskipun selama ini *Trias Politica* selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, namun sebenarnya pemberian nama *Trias Politica* untuk teori pemisahan kekuasaan adalah Emmanuel Kant, bukan oleh Montesquieu.

Pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan tersebut, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikutsertakan dalam pembahasannya;
4. Memerhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD;
6. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan Pemerintah;
7. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama;
8. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memerhatikan pertimbangan DPD;
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh badan Pemeriksa Keuangan;
10. Mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi dan pendapat;

11. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
12. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang.

Selanjutnya guna melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR dibekali dengan berbagai hak, antar lain hak meminta keterangan Presiden, hak penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas rancangan Undang-Undang, mengajukan pertanyaan pendapat, hak mengajukan seseorang untuk mengisi jabatan lembaga tinggi negara jika ditentukan oleh Undang-Undang, hak mengajukan rancangan Undang-Undang atau inisiatif DPR.

Yusril Ihza Mahendra<sup>69</sup> menjelaskan bahwa terdapat beberapa ketentuan konstitusional tentang DPR pasca amandemen UUD 1945 berubah secara signifikan, yaitu:

1. Kewenangan legislatif membentuk Undang-Undang dan menetapkan APBN bersama Presiden (Pasal 20 Ayat (1) dan Pasal 20A Ayat (1));
2. Kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan semua kebijaksanaan pemerintah (Pasal 20A ayat (1)).
3. Kewenangan memberi dan menolak ratifikasi pernyataan perang dan damai, serta perjanjian dengan negara lain.

Penguatan peran legislasi DPR menjadi titik perhatian utama masyarakat. Nazaruddin Sjamsuddin<sup>70</sup> dari AIPI mengusulkan agar berbagai hak yang dimiliki oleh DPR diperjelas di dalam UUD 1945 seperti hak angket, hak interpelasi, dan hak-hak lainnya. Penegasan hak-hak tersebut akan sangat bermakna bagi perkembangan DPR dan demokrasi di Indonesia.

---

69 Yusril Ihza Mahendra. *Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi dan Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Keparitaan*. GIP. Jakarta, hlm. 135.

70 Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2008, hlm. 244.

**Tabel 3.1.** Perubahan kedua UUD 1945 mengenai DPR<sup>71</sup>

Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
<p>Pasal 19 (1): Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilu.</p> <p>Pasal 19 (2): Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun</p>	<p>Pasal 19 (1): Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilu.</p> <p>Pasal 19 (2): Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.</p> <p>Pasal 19 (3): Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun</p>
	<p>Pasal 20 (5): Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p> <p>Pasal 20A (1): Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.</p> <p>Pasal 20A (2): Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>Pasal 20A (3): Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.</p> <p>Pasal 20A (4): Ketentuan lebih lanjut tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.</p>

71 *Ibid.*, hlm. 205.

Di samping DPR, terdapat sebuah lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bertujuan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah<sup>72</sup>. Keberadaan DPD di dalam parlemen menjadikan lembaga legislatif di Indonesia memiliki ciri trikameral bersama MPR dan DPR.

#### e. Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terbebas dari dan oleh pengaruh apa pun. Kekuasaan kehakiman dalam konstitusi diatur dalam BAB IX Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C dan Pasal 25 UUD 1945.

Kekuasaan kehakiman pasca amandemen UUD 1945 terbagi dalam dua lingkup lembaga peradilan serta satu lembaga mandiri, yaitu:

1. Mahkamah Agung, yang membawahi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara;
2. Mahkamah Konstitusi, yang memiliki wewenang mengadakan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
3. Komisi Yudisial<sup>73</sup>, yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung, serta kewenangan eksaminatif terhadap para hakim demi menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

---

72 Agus Muhammad Septiana. Urgensi revisi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Konstitusi. Salah satu tulisan dalam Peran Ideal DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Fakultas Hukum Universitas Lampung. 2007, hlm. 104.

73 Keberadaan Komisi Yudisial sebenarnya lebih menjalankan fungsi-fungsi eksekutif dan pengawasan daripada fungsi yudikatif. Lembaga ini dibentuk dengan tidak dibekali dengan kekuasaan untuk mengadili atau memutus perkara seperti yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sungguhpun diatur dalam bab yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman dalam konstitusi, penulis berpendapat bahwa jika dilihat wewenang yang dimiliki lembaga ini sesungguhnya bagian dari lembaga eksekutif.

Yudikatif tidak bisa dicampuri atau diintervensi oleh lembaga apa pun dalam melaksanakan fungsinya. Pasal 10 *Declaration of Human Rights* mensyaratkan independensi lembaga pengadilan (*independent and impartial tribunals*) adalah prasyarat terciptanya Rule of Law. Misi utama lembaga yudikatif dalam negara hukum adalah menjaga dan memelihara tegaknya supremasi hukum<sup>74</sup>.

## 2. Jadwal Pembahasan Amandemen Ke-2 UUD 1945

Perubahan kedua UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR dengan cara mengkaji ulang UUD 1945 bab demi bab. Pembahasan-pembahasan dilakukan dalam empat tahap, yaitu:

1. MPR membentuk sebuah Badan Pekerja (BP) yang bertugas mempersiapkan semua materi untuk Sidang Tahunan MPR 2000; Badan ini kemudian membentuk tiga Panitia *Ad Hoc*.
2. Salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I, diberi tanggung jawab untuk menyiapkan naskah-naskah bakal amandemen. PAH I bekerja sejak akhir November 1999 hingga awal Agustus 2000.
3. Komisi A dibentuk pada Sidang Tahunan MPR 2000 untuk membahas lebih jauh rancangan Perubahan Kedua yang disusun oleh PAH I.
4. Pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Rapat Paripurna Kesembilan pada Sidang Tahunan itu, MPR meratifikasi perubahan kedua.

---

<sup>74</sup> Hendarmin Ranadireksa. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Fokusmedia. Bandung. 2007, hlm. 220.

**Bagan 3.2.** Tahap-tahap Pembahasan Perubahan Kedua UUD 1945<sup>75</sup>



<sup>75</sup> Denny Indrayana. Amandemen UUD 1945; antara mitos dan Pembongkaran. Mizan. Bandung. 2007, hlm. 206-207.



Sidang Umum MPR telah memutuskan bahwa proses amandemen harus dilanjutkan pada Sidang Tahunan MPR 2000 dan harus diselesaikan pada tanggal 18 Agustus 2000. Tanggal ini dipilih karena bertepatan dengan ulang tahun ke-55 UUD 1945. Tetapi, MPR gagal mewujudkan rencananya sendiri. PDI-P beranggapan bahwa tidak semua usulan yang disiapkan oleh PAH I harus diratifikasi pada tahun 2000. Fraksi TNI-Polri juga berpendapat bahwa usulan-usulan yang belum diputuskan perlu dilimpahkan pada Sidang Tahunan MPR 2001 daripada diundangkan seluruhnya di tahun 2000<sup>76</sup>. Sebaliknya Fraksi Partai Bulan Bintang menginginkan agar seluruh pelaksanaan amandemen selesai pada tahun 2000 dan tidak menyisakan pekerjaan amandemen UUD 1945 pada tahun berikutnya. PBB berpendapat akan sangat sulit melakukan amandemen konstitusi di masa yang akan datang bahkan pada saat negara dalam keadaan stabil. Hamdan Zoelva dalam risalah rapat Paripurna Kelima (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2000 mengatakan bahwa jika MPR tidak meratifikasi semua usulan amandemen pada Sidang Tahunan pada tahun 2000, maka tidak akan ada lagi amandemen

<sup>76</sup> Risalah rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000.

pada tahun-tahun berikutnya. Amandemen konstitusi hanya dapat dilakukan selama terjadinya pergolakan politik.

Ketika masa Sidang Tahunan MPR 2000 semakin sempit, semua fraksi yang ada pada akhirnya sepakat untuk membentuk TAP MPR No. IX Tahun 2000 yang memberikan perpanjangan terhadap tenggat waktu yang sudah ditetapkan sebelumnya untuk melakukan amandemen konstitusi, dari yang semula bulan Agustus 2000 menjadi tahun 2002. TAP ini menentukan sebuah jadwal baru, yaitu rancangan perubahan harus sudah siap untuk dibahas dan disahkan oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR 2002<sup>77</sup>.

## **B. Konfigurasi Politik Hukum Amandemen Tahap Ke-2 UUD 1945**

Pembahasan politik hukum atas amandemen tahap ke-2 UUD 1945 berarti menelaah kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang terdapat dalam amandemen tahap ke-2 UUD 1945 serta bagaimana politik memengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan amandemen tahap ke-2 tersebut. Dengan demikian, maka analisa politik hukum harus pula dimulai dengan mengemukakan proses amandemen tahap ke-2 UUD 1945 terjadi.

Empat isu yang mengemuka dalam masa sidang pembahasan amandemen ke-2 UUD 1945 adalah kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945, sistem presidensial dan bentuk negara kesatuan. Hal ini sudah ditegaskan pada rapat ketiga PAH I, fraksi PDI-P menyatakan bahwa pada Sidang Umum MPR tahun 1999 semua fraksi sudah sepakat untuk mempertahankan tiga aspek fundamental dari sistem yang ada, yaitu Pembukaan UUD 1945, bentuk negara kesatuan dan sistem presidensial. Namun demikian, pada rapat keempat PAH I tetap saja ada perdebatan tentang sistem presidensial dan bentuk negara kesatuan.

Kesepakatan untuk tidak mengubah tiga hal fundamental inilah yang memperkuat kehendak MPR untuk hanya mengubah UUD 1945 dan tidak membuat suatu konstitusi baru.

---

<sup>77</sup> Pasal 3 Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Menyiapkan Rancangan Amandemen UUD 1945.

## 1. Pembentukan PAH I BP MPR

Setelah penetapan perubahan tahap ke-1 UUD 1945 MPR 1999 tanggal 19 Oktober 1999, MPR berdasarkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 menugaskan BP MPR untuk melanjutkan perubahan UUD 1945. Pada bagian konsideran poin C, ketetapan tersebut berbunyi bahwa:

*"Waktu yang tersedia untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat terbatas sehingga tidak memungkinkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melakukan perubahan sesuai dengan dinamika dan aspirasi masyarakat".*

Berdasarkan konsideran TAP MPR tersebut, maka nyatalah bahwa MPR dengan waktu yang tersedia akan melakukan perubahan atas UUD 1945 tahap ke-2 walaupun tanpa memerhatikan dinamika dan aspirasi masyarakat. Hal ini dilakukan karena waktu yang tersedia untuk melakukan perubahan UUD 1945 tahap ke-2 sangat sedikit, yaitu 11 bulan. Sedangkan pembahasan perubahan UUD harus dengan mekanisme dan prosedur yang telah diatur dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tersebut menegaskan bahwa: "Rancangan perubahan dimaksud, harus sudah siap untuk disahkan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000".

Rapat paripurna ke-4 Badan Pekerja MPR tanggal 25 November 1999 telah disepakati perlunya dibentuk tiga Panitia *Ad Hoc* (PAH) yang terdiri atas PAH I, PAH II, dan PAH Khusus. PAH I bertugas untuk melanjutkan perubahan UUD 1945 dan materi usulan rancangan-rancangan ketetapan MPR yang berkaitan dengan perubahan UUD 1945. PAH II bertugas membahas materi usulan rancangan ketetapan MPR yang tidak berkaitan dengan perubahan UUD 1945. PAH Khusus bertugas membahas usul rancangan Keputusan MPR tentang jadwal acara sidang tahunan MPR tahun 2000 dan Anggaran Belanja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Hasil kesepakatan tersebut dituangkan dalam Keputusan Badan Pekerja MPR RI Nomor 4/BP/MPR/1999 tentang Pembentukan Panitia *Ad Hoc* BP MPR RI. Kemudian berdasarkan Keputusan Pimpinan BP

MPR No. 4/Pimp. BP/1999 tanggal 17 Desember 1999 ditetapkan nama-nama anggota PAH I, PAH II dan PAH Khusus BP MPR dengan komposisi PAH I sebanyak 45 orang, PAH II sebanyak 44 orang, dan PAH Khusus sebanyak 33 orang.

Komposisi 44 Anggota PAH I BP MPR RI adalah sebagai berikut:

No.	Nama Fraksi	Jumlah Orang
1.	Fraksi PDI Perjuangan	12
2.	Fraksi Partai Golkar	11
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	4
4.	Fraksi Kebangkitan Bangsa	4
5.	Fraksi Reformasi	3
6.	Fraksi Bulan Bintang	1
7.	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia	1
8.	Fraksi Perserikatan Nahdatul Ummah	1
9.	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa	1
10.	Fraksi TNI/Polri	2
11.	Fraksi Utusan Golongan	4

Pada tanggal 29 November 1999 dilaksanakan rapat pertama PAH I dengan agenda pemilihan pimpinan dan penyusunan jadwal kerja PAH I serta menyepakati tentang pembentukan tim kecil PAH I yang memiliki dua macam tugas, yaitu:

1. Merumuskan jadwal acara rapat-rapat PAH I BP MPR, dan
2. Membahas mekanisme pelaksanaan penggalian aspirasi masyarakat melalui seminar, kunjungan kerja, dengar pendapat dan bahan masukan lainnya.

## 2. Pandangan Fraksi atas Amandemen tahap ke-2 UUD 1945

Sesuai dengan jadwal rapat PAH I BP MPR yang telah disepakati, pada rapat ketiga PAH I tanggal 6 Desember 1999 dilaksanakan pemandangan umum fraksi atas amandemen kedua UUD 1945. Berikut akan diuraikan materi usulan amandemen kedua UUD 1945 dan fraksi-fraksi MPR.

## a. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)

Pada awal penyampaian pandangan Fraksi, FPDIP dengan juru bicaranya Hobbes Sinaga menegaskan tentang tugas berat yang sedang dipikul oleh BP MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945. Hobes Sinaga menegaskan:

*“...di atas pundak kita masing-masing seluruh rakyat Indonesia, seluruh daerah, seluruh suku bangsa, seluruh agama, seluruh aliran kebudayaan telah menaruh kepercayaan yang sangat besar dan mulia untuk menentukan kelangsungan hidup berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, semua mata dan telinga, serta hati yang tulus dan seluruh rakyat Indonesia sedang ditujukan kepada kita dan dengan penuh harapan mendambakan keputusan yang terbaik yang akan diambil oleh badan pekerja MPR ini. “*

FPDIP menginginkan agar Pembukaan UUD 1945 tetap dipertahankan. FPDIP menilai bahwa mengubah pembukaan, berarti mengubah negara dan yang berhak mengubah negara adalah pendiri negara, bukan oleh lembaga negara yang terdapat pada Undang-Undang Dasar. Pada bagian lain, ditegaskan pentingnya perubahan UUD 1945 merujuk pada Sila dalam Pancasila dengan menyinkronkan antara kelima sila tersebut dengan muatan pada batang tubuh. Hobes menegaskan:

*“...dengan menghubungkan Pancasila dengan beberapa pasal dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 akan semakin memperluas pemikiran kita tentang hal-hal yang masih perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.”*

Dalam upaya sinkronisasi tersebut, FPDIP mengusulkan empat bagian yang harus ditambah atau diubah dalam Batang Tubuh UUD 1945 pada amandemen kedua, yakni:

- a. Hubungan sila pertama dengan Pasal 29 ayat. (2), FPDIP menginginkan adanya penataan kedudukan agama-agama di Indonesia, dan sampai sejauh mana kekuasaan pemerintah terhadap agama-agama tersebut.
- b. Hubungan sila kedua dengan Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30, dan Pasal 31, FPDIP melihat masih diperlukan pasal-pasal tentang hak asasi manusia ditambah dan dilengkapi.

- c. Hubungan sila ketiga dengan Pasal 1 ayat (1) negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik dan perlunya penegasan negara kesatuan dengan kebhinekaan Indonesia yang mencakup kepulauan, golongan, kesukuan daerah, adat istiadat, kebudayaan, politik, dan agama.
- d. Hubungan sila keempat dengan kedudukan dan kekuasaan MPR, DPR, presiden, dan BPK.
- e. Hubungan sila kelima dengan Pasal 31 dan Pasal 34.

Sikap FPDIP tersebut, jauh berbeda dengan sikapnya pada penyampaian pemandangan fraksi pada amandemen pertama. Pada amandemen pertama, terlihat FPDIP lebih konservatif (dan cenderung pro status quo). Ini dapat dibuktikan dengan keinginan FPDIP waktu itu akan amandemen dilakukan hanya dengan mendelegasikan pada ketetapan MPR, bukan perombakan batang tubuh.

## **b. Fraksi Partal Golkar (FPG)**

Pada awal penyampaian, FPG dengan juru bicara Drs. Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan bahwa perubahan kedua UUD 1945 yang akan dilakukan harus diyakini bersama bahwa produk yang dihasilkan adalah kesepakatan seluruh rakyat Indonesia, guna membangun Indonesia baru yang jauh lebih demokratis, adil, tenteram, dan sejahtera. Dalam hubungannya dengan proses amandemen kedua, FPG mengusulkan 13 macam materi yang menjadi bagian pembahasan ke-13 materi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Peneguhan bentuk negara kesatuan. isinya meliputi bentuk negara, asas-asas dasar negara, wilayah negara, pembagian wilayah negara, dan otonomi daerah dengan keragaman kondisi geografi dan demografi. Asas-asas dasar negara berisi pedoman bagi penyelenggara négara dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan menjunjung tinggi aspirasi rakyat dan melindungi HAM.
2. Peningkatan wewenang MPR, yang meliputi struktur, komposisi keanggotaan, tugas, dan wewenangnya. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.
3. Peningkatan peranan DPR. Sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, *checks and balances*, maka presiden harus

memerhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

4. Pengaturan tentang kondisi presiden jika berhalangan tetap, sebaiknya tidak dirumuskan di dalam bentuk TAP MPR, tetapi menjadi bagian dan Batang Tubuh UUD 1945. Demikian juga halnya dalam pembentukan departemen pemerintahan, harus atas persetujuan DPR.
5. Tugas dan wewenang lembaga kekuasaan kehakiman perlu dipertegas, menyangkut kewenangan kekuasaan Mahkamah Agung di dalam melakukan hak uji materiil dan dipertimbangkan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban kekuasaan MA tersebut.
6. Pemberdayaan BPK dengan memperluas ruang lingkungannya, sehingga mencakup pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, baik APBN, APBD, BUMN, BUMD, dana bantuan atau pinjaman luar negeri, maupun dana nonbudgetter. Bank Indonesia harus diperteguh independensinya sebagai bank sentral yang tidak dicampuri oleh kekuasaan negara atau pihak lainnya.
7. Meningkatkan Lembaga Kejaksaan Agung sebagai lembaga negara yang mandiri, terlepas dari kekuasaan eksekutif serta diarahkan menjadi “penuntut umum/pengacara negara.” Untuk itu, perlu adanya landasan yang kuat dalam UUD 1945.
8. Pengkajian ulang DPA. Peranan dan fungsi DPA perlu diperjelas dan ditingkatkan yang mencakup semua aspek kehidupan masyarakat. Kiranya dengan peran DPA yang baik, tidak diperlukan lagi pembentukan lembaga-lembaga lain oleh presiden, seperti pembentukan Dewan Ekonomi Nasional.
9. Perluasan masuknya butir-butir HAM sebagai perwujudan kehendak negara Indonesia menjunjung tinggi HAM. Masuknya lebih banyak lagi HAM ke dalam UUD 1945, niscaya akan meningkatkan jaminan konstitusional hak-hak asasi manusia Indonesia sekaligus menjadikan Indonesia sebagai negara dan bangsa yang lebih beradab dalam pergaulan internasional.
10. Pentingnya mengatur hubungan luar negeri untuk kepentingan nasional.

11. TNI/Polri diarahkan menjadi alat negara yang profesional. Sebagai alat pertahanan negara, TNI hendaknya diposisikan sebagai kekuatan penjaga dan pemelihara pertahanan negara di dalam menghadapi ancaman terhadap kedaulatan negara, dan Polri diarahkan menjadi alat keamanan, ketertiban, dan penegakan hukum dalam negeri.
12. Pentingnya mewujudkan sistem ekonomi nasional yang mewujudkan kemakmuran dan kemajuan bangsa, seiring ditegakkannya keadilan sosial. Sistem ekonomi nasional yang dijalankan, diarahkan menjadi pendorong terciptanya keseimbangan antara pelaku ekonomi kecil, menengah, koperasi, dan pengusaha besar yang mengelola kekayaan negara secara demokratis, transparan, dan untuk kemajuan bersama.
13. Adanya jaminan kesejahteraan sosial untuk seluruh warga negara. Hal ini penting untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, sehingga tidak ada lagi kekhawatiran warga negara Indonesia yang mengalami kesengsaraan dalam hidupnya. Namun, penerapan berbagai fasilitas jaminan kesejahteraan sosial itu perlu mempertimbangkan kemampuan negara.

### **c. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB)**

Dalam pembahasan tentang perubahan UUD 1945, FPKB berpendapat bahwa perubahan atau penyempurnaan terhadap UUD 1945 harus dilakukan secara selektif, cermat, dan penuh kearifan. Hal-hal fundamental yang telah menjadi kesepakatan para pendiri republik ini dan bersifat tidak mengganggu proses dan mekanisme ketatanegaraan harus tetap dijaga dan dipertahankan. FPKB menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan dasar negara Pancasila adalah bentuk final ketatanegaraan yang tidak perlu berubah, bahkan harus dipertahankan sebagai amanat para pendiri republik yang wajib ditunaikan oleh kita bersama sebagai bangsa yang menjunjung tinggi komitmen persatuan dan kesatuan dalam pluralitas budaya, agama, dan suku bangsa.

FPKB juga sependapat dengan fraksi lain bahwa Pembukaan UUD 1945 harus tetap dipertahankan, melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad menegaskan:

*"... dengan demikian, Fraksi Kebangkitan Bangsa sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan bentuk negara kesatuan. Terhadap substansi-substansi lainnya, Fraksi Kebangkitan Bangsa sangat terbuka terhadap pandangan dan gagasan dan fraksi-fraksi lain untuk didialogkan dan dimusyawarahkan dalam rapat-rapat PAH I ini untuk mencari titik-titik kesamaan dan perbedaan-perbedaan pandangan dan gagasan tersebut".*

Di dalam pandangan fraksi atas amandemen kedua, FPKB mengusulkan enam materi yang dimasukkan dalam perubahan kedua, keenam materi tersebut sebagai berikut:

### **1. Kekuasaan kehakiman**

Kekuasaan kehakiman yang merdeka, mandiri, dan profesional harus secara eksplisit dicantumkan di dalam UUD 1945 hasil perubahan. Hal ini dimaksudkan agar supremasi hukum dapat segera terwujud, keadilan dan kepastian hukum dapat secepatnya dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, dan Mahkamah Agung dan badan-badan kehakiman secara institusional tidak mudah diintervensi oleh kekuatan politik lainnya.

### **2. Bank Indonesia**

Kedudukan Bank Indonesia (BI) sebagai bank sentral sangat strategis, untuk itu perlu diatur dalam UUD dan tidak cukup hanya dalam penjelasan UUD, apalagi hanya dalam bentuk UU. Sebagai bank sentral, BI memiliki kewenangan di bidang penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter. BI juga mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta pengaturan dan pengawasan bank. Dengan demikian, kedudukan BI akan menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang sudah ada.

### **3. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tinggi negara perlu lebih diberdayakan dengan memberikan kewenangan yang lebih besar dalam UUD untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta pembangunan yang pembiayaannya bersumber dan negara. Lembaga pengawasan sejenis yang dibentuk oleh eksekutif, yakni BPKP harus dibubarkan atau dilakukan penggabungan dengan BPK. Alasannya adalah karena kehadiran dan hasil tugas BPKP tidak bisa dipertanggungjawabkan

secara publik, karena ia hanyalah badan kelengkapan eksekutif yang melaporkan hasilnya kepada presiden.

#### **4. Pengaturan masalah perekonomian**

Materi amandemen menyangkut persoalan perekonomian menurut FPKB adalah perubahan atas Pasal 33 UUD 1945 dan memuat ayat-ayat sebagai berikut:

- (1) "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan keadilan."
- (2) "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak diatur dengan undang-undang."
- (3) "Bumi, tanah, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat diatur dengan undang-undang."

#### **5. Pemerintahan Daerah**

FPBK mengusulkan perubahan atau penambahan bab tentang otonomi daerah, sedangkan substansinya diambilkan dari beberapa ketetapan MPR yang berkaitan dengan otonomi daerah.

#### **6. Hak Asasi Manusia**

UUD sebagai landasan dan fundamental, serta pegangan konstitusional, maka menurut Fraksi Kebangkitan Bangsa, sebaiknya dicantumkan secara tegas dan khusus tentang HAM. Menurut FPKB, paling tidak sebuah UUD harus memuat prinsip-prinsip HAM, yakni, menjamin dan memelihara terhadap kebebasan berprofesi, kebebasan untuk mendapat kekayaan, kebebasan beragama, kebebasan menjaga keturunan, dan kebebasan hidup secara global.

#### **d. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)**

FPPP dengan juru bicaranya Lukman H. Saifuddin pada awal pandangan fraksinya menyampaikan bahwa dengan berbagai perubahan, UUD 1945 diharapkan benar-benar menjadi *the higher law atau the supreme law of the land* dalam sistem hukum Indonesia. Segala praktik bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan berlangsung sesuai dengan sendi-sendi demokrasi, serta berdasarkan hukum dan keadilan

sosial. Perubahan UUD 1945 tentu saja dapat meliputi pembaruan struktur UUD yang terdiri atas pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan. Dalam rangka pembaruan struktur ini penjelasan UUD dapat dihapuskan sehingga struktur UUD hanya akan terdiri atas pembukaan dan batang tubuh. Materi muatan penjelasan yang mengandung sifat sebagai asas atau norma konstitusi dapat dimasukkan ke Batang Tubuh UUD 1945.

FPPP menyampaikan lima materi pada pembahasan amandemen kedua UUD 1945. Berikut kelima materi usulan FPPP tersebut:

- a. Lembaga Kepresidenan. Pokok pembahasannya antara lain:
  - (1) Syarat menjadi presiden.
  - (2) Kekuasaan presiden; dalam rangka pengesahan RUU, pembentukan departemen-departemen, kekuasaan membuat Perpu dan PP, pertanggungjawaban wakil presiden, pemberhentian presiden dan wakil presiden, presiden dan wakil presiden jika berhalangan tetap, dan cara pemilihan presiden dan wakil presiden.
- b. Lembaga MPR. Yang menjadi pokok pembahasan adalah penyempurnaan Tap. MPR No. III/MPR/1979 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar-Lembaga Tinggi Negara.
- c. Lembaga-lembaga lain yang ada dalam UUD 1945 tetap dipertahankan, hanya struktur UUD disempurnakan. Misalnya, BPK diatur dalam bab tersendiri, bank sentral diatur tersendiri, dan pemegang kekuasaan kehakiman perlu ditata lebih tegas dan terperinci.
- d. Otonomi luas perlu dipertegas secara rinci dalam UUD.
- e. Dalam UUD perlu adanya bab tersendiri tentang penegakan HAM.

#### **e. Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB)**

FPBB dengan juru bicaranya Hamdan Zoelva menguraikan 13 materi yang dibahas pada amandemen kedua, yakni:

##### **1. Masalah bentuk negara**

Dalam rangka pengambilan keputusan mengenai pilihan bentuk negara ini, FPBB mengusulkan agar kiranya MPR mendengarkan

dengan sungguh-sungguh apa keinginan dari daerah-daerah seluruh Indonesia dan jangan mengambil keputusan hanya karena tuntutan dari satu dan dua daerah saja, serta dari beberapa tokoh politik saja.

## **2. Masalah kedaulatan rakyat**

Yang menjadi persoalan menurut FPBB adalah bagaimana bentuk dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu dalam praktik kenegaraan, serta bagaimana proses pelaksanaannya sehingga meminimalisasi tuntutan-tuntutan jalanan yang mengatasmakan rakyat, seperti yang terjadi selama masa reformasi. Hamdan menyatakan:

“...karena itu, kita selayaknya membicarakan kembali kedaulatan rakyat yang dijalankan sepenuhnya oleh MPR, Sebagaimana diatur dalam Pasal I ayat (2) UUD 1945. Dalam kaitan inilah kiranya perlu diatur di dalam undang-undang dasar in mengenai pemilihan umum sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu.”

## **3. Masalah Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Sebagai sebuah lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat, FPBB menilai bahwa seluruh anggotanya harus benar-benar wakil-wakil dari rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Di samping itu, susunan dan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara selayaknya diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Menurut FPBB MPR, sebaiknya terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Daerah yang seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai Dewan Daerah ini perlu diatur di dalam bab tersendiri di dalam Undang-Undang Dasar, seperti halnya pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, termasuk mengenai susunan dan kedudukannya, serta tugas dan wewenang yang dimilikinya. Di samping itu, perlu juga diatur dalam bab tersendiri mengenai sekretariat dan sekretaris jenderal MPR, baik fungsi maupun peranannya termasuk cara pengangkatannya.

## **4. Masalah Kepresidenan**

- 1) Harus dipertegas di dalam Undang-Undang Dasar, tugas presiden sebagai kepala negara dan tugas presiden sebagai kepala pemerintahan. Karena akibat hukum dan pelaksanaan kedua tugas ini, membawa konsekuensi dan akibat politik yang

berbeda. Jadi, kapan seorang presiden kita tempatkan sebagai kepala pemerintahan dan kapan pula seorang presiden kita tempatkan sebagai kepala negara, perlu dipertegas.

- 2) Masalah syarat seorang presiden. Dalam UUD 1945, hanya satu ayat yang mengatur syarat presiden, yaitu Pasal 6 ayat (1) yang menentukan bahwa presiden adalah orang Indonesia asli. Kesulitannya adalah bagaimana menentukan orang Indonesia asli karena banyak perkawinan campuran yang terjadi antara warga dan berbagai negara, di samping penelitian asal usul yang sangat rumit. Untuk itu, FPBB mengusulkan agar pasal ini ditinjau kembali.
- 3) Masalah cara pemilihan presiden. FPBB menilai bahwa pemilihan presiden langsung oleh rakyat perlu dipertimbangkan sebagai cara pemilihan presiden Indonesia ke depan untuk meminimalisasi adanya resistensi dari kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat, tentunya dengan mempertimbangkan bentuk perimbangan kewilayahan, di samping perimbangan jumlah penduduk dan seluruh daerah dan wilayah Indonesia.
- 4) Masalah presiden berhalangan tetap. FPBB menyarankan peninjauan ketentuan pasal 8 UUD 1945.

## **5. Masalah Dewan Pertimbangan Agung**

Pada masa lalu DPA, di samping telah diplesetkan menjadi "Lembaga Pembuangan Agung" juga telah dianggap sebagai "Lembaga Tinggi Negara" yang tidak dapat berbuat apa-apa serta tidak mempunyai peranan yang signifikan, bahkan telah menimbulkan berbagai masalah penyimpangan dalam jabatan. Pada saat pembahasan perubahan pertama UUD 1945 pada SU MPR 1999, lalu lembaga ini masih dipertahankan oleh sebagian fraksi sebagai sebuah Lembaga Akomodasi Kepentingan Politik. FPBB berpendapat bahwa untuk efisiensi dan tidak lagi menimbulkan berbagai penyalahgunaan jabatan dan lembaga yang tidak mempunyai peranan ini, maka sebaiknya Dewan Pertimbangan Agung ini dihapuskan saja.

## **6. Masalah Kementerian Negara**

FPBB mengusulkan perubahan pada Pasal 17 UUD 1945.

## **7. Masalah Pemerintahan Daerah**

UUD 1945 sangat ringkas mengatur masalah ini, yaitu hanya satu pasal tanpa ayat, padahal betapa besar masalah daerah ini, baik dikaitkan tentang bagaimana hubungan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Menurut FPBB, masalah pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah (walaupun pada hal-hal yang pokok saja) perlu diatur dalam UUD. Tujuannya, untuk memberikan jaminan dan kejelasan pada daerah-daerah sebagai pembentuk republik ini, sekaligus menghindari ancaman disintegrasi bangsa yang dipicu oleh ketidakpuasan daerah.

## **8. Masalah Dewan Perwakilan Rakyat**

Menurut FPBB, perlu pengaturan lebih lanjut mengenai DPR di dalam UUD 1945, terutama mengenai susunan DPR termasuk keanggotaannya, bagaimana pengangkatan pimpinan DPR dan hubungannya dengan lembaga tinggi negara yang lain. FPBB berpendapat bahwa hal-hal yang demikian perlu diatur dan dimuat di dalam UUD 1945. Kemudian, perlu juga diatur dalam bab tersendiri mengenai DPR, Sekretariat Jenderal DPR. Mulai dari fungsi, tata cara pengangkatan Sekretariat Jenderal, fungsi budgeter dan mekanisme pengawasannya oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

## **9. Masalah Keuangan dan BPK**

Untuk masalah keuangan ini, FPBB berpendapat bahwa antara masalah keuangan dengan masalah Badan Pemeriksa Keuangan perlu diatur secara terpisah dalam dua bab yang berbeda dalam Batang Tubuh UUD 1945. UUD 1945 tidak mengatur secara tegas, mata uang resmi negara yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. FPBB berpendapat bahwa mata uang resmi negara perlu dimuat di dalam UUD. Mengenai Badan Pemeriksa Keuangan, FPBB berpendapat bahwa perlu diatur dalam UUD. Di antaranya, menyangkut susunan dan kedudukan, kewenangan BPK, hubungannya dengan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara yang lainnya, serta tata cara pengangkatan pimpinannya.

## **10. Masalah Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung**

Menurut FPB, ada tiga masalah yang perlu dipertegas mengenai kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Agung ini, yakni:

- 1) Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif dalam sebuah negara demokrasi modern haruslah diatur secara tegas dan lebih rinci dalam UUD, sebagaimana halnya dengan pengaturan mengenai presiden dan lembaga tinggi negara lainnya. Oleh karena itu, FPBB berpendapat bahwa mengenai susunan dan kedudukan Mahkamah Agung perlu diatur secara tegas dalam UUD, termasuk kewenangan yang diberikan kepadanya mengenai hak uji, baik materil maupun formal atas produk hukum undang-undang ke bawah. Pengaturan kewenangan ini dirasa sangat diperlukan untuk menumbuhkan *checks and balances* antara berbagai lembaga tinggi negara.
- 2) Kekuasaan Mahkamah Agung termasuk hakim agung dan hakim-hakim di bawahnya, tidak boleh dibiarkan tidak terkontrol dan terawasi sehingga dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan oleh hakim, sebagaimana terasa pada saat ini.
- 3) Tugas-tugas Mahkamah Agung di luar tugas-tugas *judicial* tetap harus dapat dikontrol dan diawasi oleh lembaga tinggi negara yang lain, termasuk oleh DPR. Sedangkan pengawasan di bidang penggunaan keuangan di lingkungan Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung dan seluruh tingkat pengadilan di bawahnya tetap menjadi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.
- 4) FPBB berpendapat bahwa masalah kedudukan dan susunan Kejaksaan Agung termasuk pengangkatan jaksa agung harus diatur pula di dalam UUD karena kejaksaan agung adalah bagian dan yudisial sistem negara.

### **11. Masalah Warga Negara**

Masalah pengesahan warga negara dengan undang-undang, seperti dimuat dalam Pasal 26 UUD 1945, menurut FPBB adalah berlebihan. Pengesahan warga negara hanya cukup dengan ketetapan pengadilan.

### **12. Masalah Hak Asasi Manusia**

Menurut FPBB, masalah HAM adalah salah satu esensi dari sebuah negara demokrasi. HAM seperti yang telah dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1999, perlu diangkat dan dimuat

seluruhnya dalam UUD. Khusus Pasal 27 dan 28 UUD 1945, perlu dihapus dan diganti dengan pasal mengenai HAM, dengan ketentuan masalah yang berkaitan dengan agama, pertahanan negara, serta masalah pendidikan dikeluarkan dan ketentuan tersebut dimuat dalam pasal khusus yang mengatur hal itu.

### 13. Masalah Agama

Untuk lebih mempertegas bahwa negara kita adalah bukan negara sekuler, maka menurut pendapat FPBB, pengaturan mengenai agama harus lebih dipertegas lagi di dalam UUD. FPBB menegaskan bahwa ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, haruslah diartikan bahwa negara dibangun atas dasar prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagaimana dipahami dalam ajaran agama masing-masing dan setiap pemeluk agama berkewajiban untuk menjalankan ajaran dan syariat agama yang dianutnya. FPBB mengusulkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) ditambah sehingga berbunyi:

“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kewajiban bagi para pemeluk agama untuk menjalankan ajaran dan syariat agamanya masing-masing.”

Sedangkan kata-kata “kepercayaannya itu yang tercantum di dalam Pasal 2, perlu dihapuskan karena menimbulkan kekaburan pengertian agama yang dimaksud secara keseluruhan dalam Pasal 29 tersebut.

#### f. Fraksi Partai Daulatul Uamah (FPDU)

Pada awal penyampaian pandangan fraksi, FPDU dengan juru bicaranya Asnawi Latief, menguraikan bahwa penyalahgunaan kekuasaan selama ini terjadi karena kelemahan UUD 1945 itu sendiri. Menurut FPDU, terdapat empat kelemahan UUD 1945, yakni:

- 1) UUD 1945 terlalu menekankan pendekatan fungsional (*functional approach*) dalam pengaturan hukum dan mengabaikan pendekatan sistem (*system approach*) dalam pembuatan peraturan.
- 2) UUD 1945 tidak memberikan pembatasan yang tegas terhadap kekuasaan presiden, khususnya masa jabatan presiden.

- 3) Terlalu banyak memberikan delegasi pada badan pembentuk undang-undang untuk menetapkan substansi aturan-aturan pokok yang dirumuskan oleh UUD 1945, misalnya, susunan keanggotaan MPR, dan
- 4) Materi-materi pokok yang seharusnya diatur, ternyata tidak diatur secara lengkap dan rinci, misalnya, materi tentang HAM.

Menurut FPDU, secara sistematis perubahan UUD 1945 dapat dikategorikan menjadi:

- a. pembaruan struktur UUD 1945;
- b. pembaruan mengenai sendi-sendi bernegara;
- c. pembaruan bentuk susunan negara;
- d. pembaruan keseimbangan atau alat kelengkapan negara;
- e. pembaruan yang terkait dengan masalah penduduk dan kewarganegaraan; dan
- f. pembaruan yang bersangkutan dengan identitas negara.

### **Mengenai lembaga kepresidenan**

- 1) Tentang syarat Presiden orang Indonesia asli, hendaknya diubah dan disempurnakan karena pada perubahan pertama, masih belum mendapatkan satu kesepakatan tentang “warga negara Indonesia asli”.
- 2) Tentang kekuasaan Presiden membuat Perpu agar ditiadakan dari sistem perundang-undangan nasional;
- 3) Tentang kekuasaan Presiden membuat peraturan pemerintah sebelum ditetapkan harus terlebih dahulu mendengar pertimbangan DPR;
- 4) Tentang pertanggungjawaban Wakil Presiden sepanjang Undang-Undang Dasar yang telah diperbarui, tetap mempertahankan sistem pertanggungjawaban pada MPR, Wakil Presiden pun bertanggung jawab pada MPR dan dapat diberhentikan terlepas dari pemberhentian Presiden;
- 5) Tentang pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan dalam masa jabatan karena melakukan penghinaan terhadap DPR, menerima suap, korupsi, atau tindak pidana yang diancam hukuman lima tahun atau lebih;

- 6) Tentang pengangkatan dan pemberhentian menteri; terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR, tetapi (menteri) tidak bertanggung jawab pada DPR;
- 7) Tentang Presiden dan Wakil Presiden secara serentak mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, presiden diganti oleh ketua MPR. Dalam hal ketua MPR tidak ada, presiden diganti ketua DPR, dalam hal Wakil Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban, diganti oleh ketua DPR.

### **Mengenai kelembagaan MPR**

- 1) Utusan daerah adalah utusan yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan tertentu, seperti sekarang terjadi. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi utusan daerah dengan rekayasa, seperti masa yang lalu. Utusan daerah dipilih langsung oleh daerah yang bersangkutan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD.
- 2) Utusan golongan dihapuskan dan ditiadakan dalam keanggotaan MPR.
- 3) MPR hanya dapat melakukan wewenang yang telah tercantum dalam UUD 1945, seperti diatur dalam Pasal 3, Pasal 6 ayat (2), dan pasal 37.
- 4) Pekerjaan sehari-hari MPR dilaksanakan Badan Pekerja dan dipimpin oleh Ketua MPR. Badan Pekerja melakukan tugas-tugas majelis, kecuali mengenai wewenang memutuskan, sebagaimana diatur dalam Pasal 3, Pasal 6 ayat (2), dan Pasal 37.
- 5) MPR bersidang setahun sekali, sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun yang diatur dalam peraturan tata tertib.
- 6) Keputusan MPR mengenai perubahan UUD dinamakan amandemen dan mempergunakan nomor urut untuk setiap pokok amandemen, keputusan lain disebut ketetapan.
- 7) Anggota MPR berhak mengajukan pertanyaan atau pendapat.
- 8) Anggota MPR tidak dituntut karena pernyataan atau pendapat dalam sidang MPR.
- 9) MPR memutuskan dengan suara terbanyak.

- 10) Anggota MPR berhak atas honorarium atau kompensasi yang diatur dalam undang-undang, dan pimpinan MPR hanya seorang ketua dan dua orang wakil ketua.

### **Mengenai kelembagaan DPR**

- 1) Seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam lima tahun.
- 2) Sistem pemilihan umum dan susunannya ditetapkan oleh ketetapan MPR, bukan oleh Undang-Undang.
- 3) DPR mempunyai hak anggaran, mengajukan RUU, mengadakan perubahan RUU yang diajukan kepada pemerintah dan hak angket. FPDU menyarankan agar ketentuan-ketentuan yang ada pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR/DPR/DPDR diadopsi ke dalam UUD.
- 4) DPR melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan berhak meminta diadakannya Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban presiden atau wakil presiden, serta untuk sebab-sebab lain yang penting dan menyangkut kepentingan bangsa dan negara.
- 5) DPR memutuskan dengan suara terbanyak.
- 6) Anggota DPR berhak mengajukan pertanyaan dan pendapat, baik dalam sidang maupun di luar sidang, dan anggota DPR tidak dapat dituntut karena pernyataan atau pendapat yang disampaikan dalam sidang DPR.
- 7) Anggota dan pimpinan DPR berhak atas honorarium, kompensasi yang diatur dengan Undang-Undang, dan pimpinan DPR dipilih oleh dan dan anggota yang terdiri atas seorang ketua dan dua orang wakil ketua.

### **Mengenai kelembagaan DPA**

Menurut FPDU, Lembaga DPA memiliki fungsi yang rancu. Adanya Menteri dan Staf Ahli Presiden sudah dapat menjawab kebutuhan akan adanya penasihat bagi Presiden. Dengan demikian, keberadaan DPA akhirnya hanya menjadi beban bagi organisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Apalagi para anggota DPA diperhitungkan sebagai pejabat lembaga tinggi negara yang mendapatkan segala fasilitas yang

bisa diterima oleh pejabat negara lainnya. Dengan demikian, dari segi efisiensi anggaran keberadaan DPA telah menimbulkan banyak beban bagi APBN. FPDU dengan tegas menyatakan agar DPA seharusnya dihapus dari organisasi ketatanegaraan Republik Indonesia.

### **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah badan negara yang merdeka, lepas dari pengaruh badan negara yang lain, pemerintah, atau dan pihak manapun yang akan memengaruhi dan melaksanakan wewenangnya.
- 2) Ketua, wakil ketua dan anggota BPK ditetapkan Presiden, setelah memperoleh persetujuan DPR.
- 3) Anggota BPK, hanya dapat diberhentikan karena alasan-alasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang.
- 4) BPK memeriksa keuangan negara di tingkat pusat dan daerah atau badan-badan yang mengelola keuangan negara.
- 5) Dalam pemeriksaan, BPK dapat membuat putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. BPK merumuskan sendiri program, mengelola sendiri anggaran yang disediakan dalam APBN, dan pemerintah dilarang mencampuri urusan keuangan.
- 6) Ketua, wakil ketua, dan anggota BPK menerirna gaji dan tunjangan lainnya yang diatur menurut Undang-Undang.
- 7) Apabila dalam pemeriksaan, BPK menemukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara, BPK berhak mengajukan pada badan penyidik untuk melakukan penyidikan dan menyelesaikan perkara tersebut, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 8) Ketua, wakil ketua dan anggota BPK tidak dapat dituntut karena pernyataan, keterangan yang diberikan dalam sidang BPK atau pada saat melakukan pemeriksaan mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan keuangan yang sedang dalam pemeriksaan.

### **Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, lepas dari pengaruh badan negara lain atau pemerintah, serta dan pihak manapun yang akan memengaruhinya dalam melaksanakan fungsi dan wewenang.

Segala bentuk campur tangan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kekuasaan kehakiman dilarang.

#### **g. Fraksi Reformasi**

Fraksi Reformasi dengan juru bicaranya A.M. Luthfi, menegaskan bahwa MPR RI perlu melanjutkan pembahasan dan penetapan perubahan UUD 1945 mengenai 13 materi, yakni:

- 1) Masalah hubungan tata kerja lembaga tertinggi negara dengan lembaga-lembaga tinggi negara (Pasal 2).
- 2) Kualifikasi Presiden (Pasal 6).
- 3) Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia berhalangan (Pasal 8).
- 4) Cara negara menyatakan perang, membuat perdamaian, konvensi, dan perjanjian dengan negara lain, termasuk pengadaan pinjaman luar negeri (Pasal 11).
- 5) Fungsi, peran, dan tata kerja Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 6).
- 6) Kementerian Negara (Pasal 17).
- 7) Pemerintahan Daerah (Pasal 18).
- 8) Tata kerja Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19 ayat (2)).
- 9) Hal keuangan, khususnya fungsi, peran, dan tata kerja BPK dan BI (Pasal 23).
- 10) Kekuasaan kehakiman, khususnya kedudukan, fungsi, peran, dan tata kerja Mahkamah Agung (Pasal 24).
- 11) Pertahanan negara dan keamanan negara (Pasal 30).
- 12) Tujuan pendidikan dan pengajaran nasional (Pasal 31).
- 13) Kesejahteraan sosial, sumber daya alam, dan lingkungan hidup (Pasal 33).

#### **h. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI)**

FKKI dengan juru bicaranya Drs. Anthonius Rahail menyampaikan bahwa secara prinsip FKKI dapat menyetujui pembahasan materi-materi amandemen UUD 1945 yang sudah ditetapkan pada SU MPR 1999. Menyangkut materi yang sedang (dan akan) dibahas pada putaran kedua

amandemen UUD 1945, menurut pandangan FKKI perlu didiskusikan secara matang dan mendalam. Anthonius Rahail mengatakan:

*“Dalam proses diskusi dan pendalaman materi ini hendaknya kita melibatkan bukan saja anggota badan pekerja, tetapi juga para ahli di berbagai bidang keilmuan dan kepakaran. Karenanya, dengan pendapat umum dengan berbagai ahli merupakan hal yang seyogiannya dilakukan sebagai bahan pembandingan dan pelengkap pendapat BP MPR.”*

Berkaitan dengan pasal-pasal dalam UUD 1945, menurut pendapat FKKI, yang masih dirasa perlu untuk diamandemen, antara lain, menyangkut masalah-masalah seperti berikut:

- a. Susunan keanggotaan MPR disempurnakan dan lebih didemokraskan komponen utusan golongan yang berasal dari unsur-unsur masyarakat yang sudah memiliki hak memilih dan dipilih, ditiadakan.
- b. Masalah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden supaya dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan umum yang diajukan oleh partai-partai politik peserta Pemilu agar tidak terjadi paradoks antara hasil Pemilu dan pemilihan MPR, dan masalah kepartaian dirumuskan dalam pasal-pasal UUD secara eksplisit.
- c. Pasal mengenai pengakuan dan perlindungan HAM ditingkatkan statusnya dan dirumuskan dalam pasal-pasal UUD.
- d. Mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan demokrasi harus dijawantahkan melalui proses pengambilan keputusan, mekanismenya dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Jika upaya ini mengalami jalan buntu, sedangkan keputusan harus segera diambil karena keadaan yang memaksa, pengambilan keputusan dapat dilaksanakan melalui pemungutan suara.
- e. Sistem sentralisasi kekuasaan tidaklah mencerminkan asas-asas demokrasi. Karenanya, penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam sistem pemerintahan Indonesia sudah merupakan kebutuhan mendesak yang harus dimasukkan pula dalam batang tubuh UUD.
- f. Posisi serta kedudukan TNI/Polri, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, harus dijaga kemandiriannya. Pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri, Ketua Mahkamah Agung, Hakim

Agung, Jaksa Agung, dan ketua dan anggota BPK perlu mendapat persetujuan dari DPR. Perwujudan kemandirian ini penting agar tidak dimanfaatkan, baik oleh kekuatan-kekuatan politik tertentu maupun lembaga negara lain untuk mempertahankan kekuasaannya sendiri. Semua itu perlu diatur dalam pasal-pasal UUD.

- g. Pengisian keanggotaan DPA dengan orang-orang yang ahli agar pertimbangan yang disampaikan benar-benar mendasar dan bermanfaat untuk kepentingan bangsa dan negara.

#### **i. Fraksi Demokrasi Kasih Bangsa (FPDKB)**

FPDKB dengan Juru bicara Seto Harianto, menguraikan tentang materi-materi amandemen UUD 1945 yang meliputi:

##### **Muatan amandemen UUD 1945**

- 1) Pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*) yang lebih tegas antara lembaga-lembaga negara, serta menghapus atau mencegah praktik yang bersifat *executive heavy*.
- 2) Pemberian atribusi kewenangan yang jelas pada lembaga-lembaga negara guna menjamin pemerintahan yang baik dan bersih.
- 3) Mempertegas nilai demokrasi melalui mekanisme *check and balances* dan perwujudan kedaulatan rakyat.
- 4) Menghindari dan mencegah interpretasi ganda terhadap pasal-pasal UUD 1945.
- 5) Memberikan kepastian hukum, penghargaan, dan perlindungan terhadap HAM dan lingkungan hidup atas dasar supremasi hukum yang berkeadilan.

##### **Lembaga pemegang kedaulatan rakyat**

MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri.

Menyangkut batang tubuh, FPDKB mengusulkan penambahan dan perubahan beberapa pasal, yakni:

- a. Pasal 1 ayat (2) perlu ditambahkan rumusan baru “MPR melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar aspirasi dan dinamika rakyat Indonesia seluruhnya.”
- b. Perlu pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR yang bukan dengan Undang-Undang, tetapi ditetapkan oleh MPR karena kedudukan dan susunan MPR sangat penting dan MPR berkedudukan lebih tinggi dan pembuat Undang-Undang.
- c. Pasal baru tentang kedaulatan rakyat, yakni:
  1. Pasal 2 ayat (3) “Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengadakan sidang tahunan untuk menyerap aspirasi dan dinamika masyarakat”
  2. Pasal 2 ayat (4) “Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengadakan sidang istimewa untuk mengubah UUD dan atau meminta pertanggungjawaban Presiden, dalam hal Presiden dinyatakan oleh DPR telah sungguh-sungguh melanggar UUD dan haluan negara.”
- d. Perlu penyempurnaan Pasal 3, menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari Haluan Negara.

### **Lembaga Presiden dan Lembaga Legislatif**

- 1) Menurut FPDKB, Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden adalah orang Indonesia asli”.  
Menyangkut istilah “asli” sebaiknya tidak dipergunakan karena akan mempersoalkan asal-usul dan keturunan secara biologis yang sukar ditentukan kriterianya. Ada yang berpendapat, kata “asli” mengandung asas diskriminatif yang tidak sejalan dengan asas kesamaan yang dianut Pasal 27 UUD 1945, tetapi ada juga yang berpendapat Pasal 6 ayat (1), merupakan persyaratan khusus untuk menjadi presiden. Meskipun begitu, istilah asli perlu dihapuskan dan diganti dengan suatu pengertian yang berkaitan dengan status kewarganegaraan seorang calon presiden.
- 2) Selanjutnya Pasal 6 ayat (2):  
“Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”.

Untuk mencegah terjadinya pengingkaran atas kedaulatan rakyat yang tercermin dalam pemilihan umum, maka Pasal 6 ayat (2) perlu diubah. Rumusan yang diusulkan FPDKB;

“Presiden dan Wakil Presideri dipilih langsung melalui pemilihan umum dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

3) Penambahan ayat baru (Pasal 6 ayat (3));

“Presiden bertanggung jawab pada Majelis Permusyawaratan Rakyat pada akhir masa jabatannya”.

### **Dewan Pertimbangan Agung**

1. DPA dengan tugas dan kewajiban adalah sebagai Badan Penasihat Presiden. DPA harus memiliki kegiatan yang hanya bersifat intern untuk presiden (pemerintah).
2. Secara normatif, apabila kedudukan para Menteri sebagai pembantu Presiden dapat dimanfaatkan, para Menteri lah yang lebih tepat dan efisien untuk menjadi penasihat Presiden, yaitu memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan memberikan pertimbangan, usulan, serta saran di bidang tugasnya masing-masing.
3. Pengalaman ketatanegaraan selama ini (kurang lebih 32 tahun), eksistensi dan peranan DPA kurang, dan bahkan tidak tampak atau bertindak melebihi kewenangannya.

### **Dewan Perwakilan Rakyat**

1. FPDKB menilai bahwa tepat jika susunan dan kedudukan DPR ditetapkan oleh DPR dan pemerintah (melalui undang-undang). Sebaiknya, susunan dan kedudukannya diatur oleh MPR. Perubahan rumusan Pasal 19 ayat (1): “Susunan dan kedudukan DPR ditetapkan dengan ketetapan MPR”.
2. Untuk lebih memposisikan peranan DPR sebagai lembaga perwakilan yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat, perlu dirumuskan pasal-pasal yang secara tegas mengatur pelaksanaan fungsi pengawasan dan legislasi.
3. FPDKB mengusulkan pasal baru (A);
  - a. DPR bertugas mengadakan pengawasan terhadap presiden dalam melaksanakan kewajibannya.

- b. Jika DPR menganggap presiden telah melanggar haluan negara, maka DPR dapat mengirimkan memorandum yang pertama kepada presiden.
  - a. Jika dalam waktu satu bulan, presiden masih dianggap melanggar haluan negara, maka DPR dapat mengirimkan memorandum kedua kepada presiden.
- c. Pasal baru (B);
  - a. Pasal (1) dalam melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, DPR memiliki hak untuk mengajukan RUU, hak inisiatif, hak anggaran, hak amandemen, hak ratifikasi, hak interpelasi, hak angket, dan hak mengajukan usul sesuatu jabatan yang diatur dengan undang-undang.

### **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Perlu adanya rumusan tersendiri tentang BPK sebagai lembaga tinggi negara oleh MPR dengan menempatkan dalam bab dan pasal tersendiri (dikeluarkan dan Pasal 23 ayat (5)).

1. Pasal baru usulan FPDKB (A):
  - a. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas melaksanakan pemeriksaan terhadap keuangan negara di lingkungan pemerintah dan lembaga-lembaga negara,
  - b. Badan Pemeriksa Keuangan adalah satu-satunya badan pemeriksa, yang susunan, kedudukan, dan wewenangnya ditetapkan dengan ketetapan MPR.
2. Pasal Baru (B);
  - a. Hasil pemeriksaan BPK wajib diberitahukan segera kepada DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan terhadap pemerintah dan bahan pertimbangan dalam penyusunan RAPBN.

### **Mahkamah Agung**

1. Untuk menjaga independensi kekuasaan MA, sebaiknya wewenang, susunan, kedudukan, dan keanggotaan MA ditetapkan oleh MPR, sedangkan badan-badan pengadilan yang lainnya cukup dengan Undang-Undang. FPDKB mengusulkan perubahan terhadap Pasal 24 sebagai berikut:

- a. Kekuasaan peradilan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan pengadilan lainnya.
  - b. Susunan, kedudukan, wewenang, dan keanggotaan Mahkamah Agung ditetapkan dengan ketetapan MPR, dan badan-badan pengadilan lainnya diatur dengan undang-undang.
2. Syarat-syarat untuk pengangkatan dan pemberhentian hakim perlu ditetapkan dengan undang-undang. Untuk lebih menjamin independensi, semua hakim yang menjalankan kekuasaan peradilan (yudikatif) perlu adanya jaminan kemerdekaan hakim dalam Undang-Undang Dasar. Di samping itu, perlu menempatkan organisasi, administrasi, personel, dan finansial badan-badan pengadilan dalam satu atap dengan Mahkamah Agung. Untuk itu, FPKB mengusulkan penambahan 2 ayat dalam Pasal 25 sebagai berikut:
- a. Pasal 25 ayat (2): “Hakim-hakim pada Mahkamah Agung dan pada semua lingkungan pengadilan adalah pejabat negara.”
  - b. Pasal 25 ayat (3): “Pembinaan organisasi personil, administrasi, finansial dan teknis yustisial pada seluruh lingkungan pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung”
3. Agar dapat tercipta supremasi hukum, perlu adanya tambahan atribusi wewenang MA di bidang pengujian hukum, nasihat dan bantuan hukum. FPKB mengusulkan pasal baru (A):
- a. Mahkamah Agung berwenang secara aktif, tanpa adanya kasus perkara yang timbul lebih dahulu, menguji secara materil dan formal terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ketetapan MPR.

#### **j. Fraksi TNI/Polri**

Juru bicara FTNI/Polri, Hendry Thaswadi, pada bagian awal menyampaikan beberapa dasar pemikiran yang digunakan dalam pembahasan pasal-pasal UUD 1945 yang dilaksanakan dalam rapat PAH I MPR RI. Dasar pemikiran tersebut adalah berikut:

- 1) Bahwa dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia terdapat nilai-nilai yang perlu dipertahankan, karena menghilangkan nilai-nilai tersebut, berarti memutus sejarah perjuangan bangsa.

- 2) Bahwa setiap negara termasuk negara kesatuan Republik Indonesia, unsur-unsurnya terdiri atas rakyat yang mendiami wilayah tertentu dan adanya pemerintahan negara yang sah. Setiap negara memiliki ciri-ciri yang spesifik dan lambang-lambang sebagai sebuah negara sehingga hal ini tetap dipertahankan.
- 3) Bahwa pembukaan UUD 1945 sebagai rumusan cita-cita bangsa dan tujuan nasional, yang di dalamnya juga terkandung proklamasi dan rumusan Pancasila sebagai dasar negara tidak diubah, sebagaimana kesepakatan yang telah dicapai sebelumnya.
- 4) Bahwa pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 terdapat substansi mendasar yang terbentuk dan perjuangan bangsa yang panjang tersebut hendaknya tetap dipertahankan, sedangkan untuk pasal-pasal lain ada yang perlu diperjelas, diperbaiki, bahkan ditambah sehingga menjadi pasal yang lebih tepat, lebih jelas, dan lebih lengkap.
- 5) Bahwa perubahan atas batang tubuh UUD 1945 harus menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Perubahan tersebut hendaknya dapat mendorong kehidupan yang lebih demokratis dalam meningkatkan partisipasi masyarakat di berbagai aspek kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat.

Berdasarkan pemikiran tersebut, FTNI/Polri menyampaikan substansi dalam pasal-pasal batang tubuh UUD 1945 yang perlu diamandemen dengan memperjelas, memperbaiki, dan melengkapi, yaitu:

- a. Dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan, perlu dilengkapi dengan dasar negara yang substansinya termuat dalam pembukaan sehingga Bab I mencakup bentuk, dasar, dan kedaulatan negara. Bentuk, dasar, dan kedaulatan negara harus tetap dipertahankan karena dengan mengganti bentuk, dasar, dan kedaulatan negara pada hakikatnya adalah membubarkan negara.
- b. Dalam Bab II, keanggotaan MPR di samping anggota-anggota DPR dan wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, hendaknya tetap dapat diwadahi golongan-golongan di dalam masyarakat yang nyata-nyata berfungsi dan diperlukan keberadaannya, tetapi belum dapat diwadahi dalam partai politik dan wakil daerah.

- c. Dalam Bab II, ditambahkan bab baru yang mewadahi lembaga tinggi negara dengan pasal baru yang substansinya merupakan substansi pokok Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan dan/atau antar Lembaga Tinggi Negara, yang mencantumkan lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, DPR, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung.
- d. Dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara, mewadahi Pasal 4 sampai dengan Pasal 15. Dalam Pasal 8 rumusannya diperbaiki sehingga dapat mewadahi substansi pokok dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia berhalangan.
- e. Dalam Bab IV Dewan Pertimbangan Agung, pada Pasal 16 perlu diperbaiki agar tercermin fungsi dari DPA yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul pada pemerintah. Sedangkan susunan, tugas, wewenang; dan keanggotaan DPA ditetapkan dengan undang-undang.
- f. Dalam Bab VIII Keuangan, ada substansi penting yang belum tercantum, khususnya pada Pasal 23 ayat (3), yaitu jumlah uang, substansi jumlah uang yang beredar selama ini lepas dari pengamatan dan pengawasan lembaga legislatif sehingga perlu dicantumkan.
- g. Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara, perlu dimunculkan dalam judul bab dengan pasal tersendiri di dalamnya. Dalam pasal dimunculkan fungsi dari kedua lembaga tinggi negara tersebut, serta susunan, tugas, wewenang, dan keanggotaannya ditetapkan dengan Undang-Undang.
- h. Dalam Bab X Warga Negara, perlu dilengkapi dengan hak politik yang sama bagi setiap warga negara dan hak untuk diangkat dalam setiap jabatan pemerintah. Di samping itu, perlu dilengkapi dengan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya pengakuan negara atas hak asasi manusia, hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun, hak wanita, hak anak, serta pembatasan-pembatasannya melalui Undang-Undang.
- i. Dalam judul bab, Bab XV tentang Bendera dan Bahasa dilengkapi sehingga menjadi; Bendera, Bahasa, Lagu Kebangsaan, dan

Lambang Negara. Rumusnya dimasukkan pada pasal-pasal baru sehingga menjadi berbunyi; Pasal 36 A: Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. Pasal 36 B: Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan tulisan “Bhineka Tunggal Ika”.

- j. Dalam Bab VI, perubahan UUD pada Pasal 37 untuk mengubah UUD diperlukan kehadiran sekurang-kurangnya 2/3 dan jumlah anggota MPR dan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang hadir. Secara kuantitatif, perubahan UUD tersebut, dapat dilakukan oleh kurang dan 1/2 jumlah anggota MPR, (yaitu 4/9). Oleh karenanya, jumlah persetujuan perlu ditingkatkan dan sekurang-kurangnya 2/3 menjadi sekurang-kurangnya 3/4 dan jumlah anggota yang hadir sehingga secara keseluruhan perubahan UUD dapat dilakukan oleh sekurang-kurangnya 1/2 dari jumlah anggota MPR.

#### **k. Fraksi Utusan Golongan (FUG)**

- 1) FUG menegaskan tentang perlunya pembagian kekuasaan yang jelas di antara tiga cabang kekuasaan yang disebutkan dalam trias politica, yaitu: Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif berdasarkan prinsip *checks and balances*. Selanjutnya, perlu ada kejelasan peran dan fungsi DPR dalam hal fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan kekuasaan pemerintahan dan fungsi perwakilan rakyat. Dengan demikian DPR atau legislatif dapat benar-benar melaksanakan fungsinya sebagai pengembalian kedaulatan rakyat.
- 2) Perlunya meninjau kembali susunan, kedudukan, dan keanggotaan berbagai lembaga tinggi negara lainnya seperti DPA, BPK, Kejaksaan Agung, dan BI (Bank Indonesia).
- 3) Perlu adanya penegasan mengenai otonomi daerah. Amandemen UUD 1945 harus secara jelas menjabarkan hak dan wewenang daerah-daerah di dalam melaksanakan fungsi sosial-politik dan pemerintahannya ataupun fungsi ekonominya.
- 4) Memuat hak-hak asasi secara lengkap di dalam UUD 1945.
- 5) Batang tubuh UUD 1945 harus secara tegas mengatur persoalan yang berkaitan dengan sistem ekonomi Indonesia.
- 6) TNI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan.
- 7) Pengaturan masalah keadilan gender.

### 3. Catatan atas Pemandangan Umum Fraksi

Dari 11 fraksi yang memberikan pandangan tentang materi pada amandemen kedua UUD 1945, terlihat adanya kecenderungan keinginan dan mayoritas fraksi untuk memperkuat posisi lembaga perwakilan (MPR dan DPR) dan “memperlemah” posisi eksekutif (Presiden) dengan berbagai macam ketentuan yang mengikat posisinya, baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara. Hal ini dapat dilihat dari usulan beberapa fraksi agar adanya persetujuan (ataupun sebatas konsultasi) hak dan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri dan kewenangan yang dimiliki Presiden selaku kepala pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan pemerintah (PP). FPDKB misalnya, mengusulkan agar setiap PP harus melalui proses konsultasi kepada DPR.

Di samping itu, pandangan mayoritas fraksi cenderung melihat bahwa amandemen terhadap UUD 1945 berdasarkan perubahan pasal per pasal, bukan perubahan substansi dan UUD 1945. Dan pandangan fraksi (terutama FTNI/Polri dan FPBB) terlihat bahwa perubahan batang tubuh hanya berdasarkan pasal atau bab yang dipandang tidak relevan lagi tanpa melihat jiwa atau kandungan substansi yang selama ini menjadi titik persoalan. Penilaian seperti ini merupakan akumulasi dan pola yang digunakan fraksi dalam menyampaikan materi usulan pada amandemen pertama. Jika ini tetap dipertahankan, penilaian amandemen UUD 1945 dilakukan secara *piecemeal* tidak terbantahkan lagi.

Bagian yang sangat menarik adalah sikap fraksi atas otonomi daerah. Semua fraksi setuju akan adanya otonomi daerah seluas-luasnya dan sikap tegas pemerintah pusat terhadap kewenangan yang dimiliki oleh daerah dan pembagian yang merata antara pusat dan daerah. Namun, dari 11 fraksi tidak satu pun yang mengakomodir wacana “Negara Federal Indonesia” yang menjadi perdebatan yang cukup menarik pada era tahun 2000 dulu. Wajar jika ada penilaian bahwa MPR menolak (bahkan anti) atas ide federalisme untuk Indonesia.

Wacana gender dan realitas keberpihakan “iklim politik” Indonesia atas kesetaraan dalam setiap pengisian jabatan pada tingkat lembaga negara, cenderung melupakan persoalan ini dan menganggap realitas

tersebut sebagai bagian dari hak asasi manusia yang tidak perlu mendapat tempat khusus dalam UUD.

#### **4. Masukan Materi Amandemen dari Lembaga Negara**

Dalam menyempurnakan bahan-bahan yang akan digunakan oleh PAH I BP MPR dalam menyusun amandemen kedua UUD 1945, PAH I mengundang pimpinan beberapa lembaga tinggi negara guna menerima masukan atas materi-materi yang sebaiknya menjadi prioritas terhadap amandemen UUD 1945. Langkah ini ditempuh juga yang merupakan jawaban atas usulan yang berkembang di masyarakat luas mengenai perubahan pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur Bank Indonesia (BI), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan sebagainya. Berikut akan dipaparkan masukan dari beberapa lembaga negara atas materi amandemen UUD 1945.

##### **a. Bank Indonesia**

Mengenai BI dalam perspektif UUD 1945, dijelaskan bahwa dalam batang tubuh UUD 1945 tidak diatur tentang Bank Indonesia. Menurut UUD 1945, Bank Indonesia sebagai bank sirkulasi. Akan tetapi, sejak UU No. 11/1953 Bank Indonesia menjadi bank sentral, yang salah satu fungsi bank sentral adalah bank sirkulasi. BI dalam UUD 1945 tercantum pada penjelasan Pasal 23 alinea terakhir. Hal ini seharusnya diatur dalam pasal batang tubuh UUD, sebagaimana yang dilakukan negara lain, seperti: UUD Jerman Pasal 88, UUD Filipina Pasal 20, dan UUD Finlandia Pasal 50. Berhubungan dengan proses amandemen UUD 1945, BI mengusulkan agar Pasal 23 diubah menjadi Pasal 23A, yang berbunyi sebagai berikut:

4. Ayat (1) di seluruh wilayah Republik Indonesia berlaku mata uang rupiah sebagai alat pembayaran yang sah.
5. Ayat (2) mata uang sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dikeluarkan dan diedarkan oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia.
6. Ayat (3) dalam mengeluarkan dan mengatur peredaran uang, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Bank Indonesia wajib memerhatikan pencapaian dan pemeliharaan kestabilan nilai rupiah.

7. Ayat (4) Bank Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan (3) harus independen dan bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lain, serta bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
8. Ayat (5) Kedudukan dan pengaturan lebih lanjut tentang Bank Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 perlu diamandemen, yang isinya agar ketentuan pasal ini dapat diperlakukan juga untuk kepala lembaga tinggi negara di luar presiden, sehingga kepala lembaga tinggi negara tersebut berwenang mengeluarkan peraturan lembaga tersebut yang setingkat dengan PR. Untuk keperluan itu, Pasal 5 ditambah satu ayat, menjadi tiga ayat di mana ayat (3) berbunyi:

*“Dengan tanpa mengurangi ketentuan ayat (2) pasal ini, kepala lembaga negara di luar lembaga presiden dalam melaksanakan undang-undang dapat mengeluarkan peraturan lembaga masing masing sesuai den gan tugas dan wewenangnya, sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.”*

#### **b. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004 yang ditetapkan dengan TAP MPR No. IV/MPR/1999, antara lain, rnenyatakan bahwa penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Selanjutnya, di dalam kaidah pelaksanaan GBHN ditetapkan bahwa DPR, MA, BPK, dan DPA berkewajiban melaksanakan GBHN ini sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya berdasarkan UUD 1945. Bertolak dart pemikiran tersebut di atas, dan dalam kaitannya dengan pemberdayaan lembaga tertinggi dan atau tinggi negara, maka perlu dilakukan perumusan yang jelas tentang fungsi, tugas, dan wewenang dan lembaga-lembaga negara tersebut, termasuk BPK. Perumusan tersebut dapat dilakukan melalui perubahan batang tubuh UUD 1945 yang mengatur tentang fungsi, tugas dan wewenang BPK. Karena perubahan UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) merupakan salah satu langkah dasar untuk memberdayakan BPK sebagai lembaga tinggi yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara.

Di pihak lain UUD 1945 belum mengarahkan agar BPK sebagai lembaga tinggi negara profesional yang independen dan professional, merupakan unsur yang mutlak harus dimiliki sebagai lembaga pemeriksa ekstern. Salah satu kewenangan yang seharusnya dimiliki oleh BPK sebagai eksternal auditor adalah kewenangan untuk menetapkan Standar Audit Pemerintah (*Standar Setting Body/standard setter*). Di negara lain, seperti di Amerika Serikat, Standar Audit Pemerintah ditetapkan oleh *Government Accounting Standards Board (GASB)*.

Beberapa pertimbangan dan dasar pemikiran tersebut di atas, merupakan titik tolak agar UUD 1945 Pasal 23 ayat (3) perlu untuk diamandemen guna memberikan kepastian terhadap fungsi, tugas, dan wewenang. Berikut usulan perubahan UUD 1945 Pasal 23 ayat (3):

9. Pasal 23 ayat (5). Untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban pemerintah tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
10. Pasal 24 (pasal baru) ayat (1); Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota provinsi, ayat (2); Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
11. Penjelasan Pasal 23 ayat (5) Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, serta dapat melaksanakan tugas secara profesional.
12. Penjelasan Pasal 24 ayat (1); Kedudukan BPK di ibu kota negara dan di ibu kota provinsi memungkinkan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta kekayaan negara dipisahkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

13. Penjelasan Pasal 24 ayat (2); hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, mencakup luas lingkup pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan pengelolaan serta pertanggungjawaban kekayaan negara yang dipisahkan.
14. Penjelasan Pasal 24 ayat (3); Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mencakup luas lingkup pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan pengelolaan serta pertanggungjawaban kekayaan daerah yang dipisahkan.

### **c. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)**

Agar keberadaan DPA sebagai badan penasihat dapat lebih efektif dan bermakna bagi penyelenggaraan good governance, maka di samping tugas umumnya, seperti yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945, tugas dan fungsi DPA perlu ditingkatkan dengan tugas-tugas yang lebih spesifik, yaitu sebagai salah satu narasumber untuk dapat membantu Presiden dalam menjalankan fungsi legislatif dan fungsi yudikatifnya, serta dalam pelaksanaan otonomi daerah dan penimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Di samping itu, masa jabatan anggota DPA adalah lima tahun, dan naskah pertimbangan DPA kepada presiden disampaikan juga kepada MPR. Dengan latar belakang pemikiran tersebut, DPA menyampaikan usul penyempurnaan Pasal 16 UUD 1945 sebagai berikut:

15. Mengganti kata “Pemerintah” dalam ayat (2) dengan “Presiden.” Dengan perubahan ini, usul yang dapat diajukan oleh DPA tidak terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan tugas Presiden sebagai kepala pemerintahan, tetapi mencakup juga hal-hal yang berkaitan dengan tugas Presiden sebagai kepala negara.
16. Mengganti kata “Pemerintah” dengan “Presiden” dan menghilangkan kata “belaka” pada kalimat penjelasan Pasal 16 UUD 1945. Anak kalimat terakhir diubah menjadi: “Ia adalah sebuah badan penasihat yang merupakan narasumber presiden.”

17. Menambahkan satu ayat baru pada Pasal 16 UUD 1945 menjadi ayat (3) dengan menampung peningkatan tugas DPA yang lebih spesifik, yaitu:

1. Memberi saran/pertimbangan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP) serta Panitia *Ad Hoc* I, Keputusan Presiden (Keppres) yang penting dan menyangkut rakyat banyak, yang akan dikeluarkan.
2. Memberi saran atas RUU APBN dan RUU lainnya yang penting dan menyangkut rakyat banyak, sebelum disampaikan kepada DPR.
3. Memberi saran atas pelaksanaan otonomi daerah, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.
4. Memberi saran apabila Presiden akan menggunakan hak prerogatifnya berkenaan dengan menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional, menyatakan keadaan bahaya, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi.

#### **d. Mahkamah Agung**

Mahkamah Agung melalui juru bicaranya Iskandar Kamil, menjelaskan bahwa Mahkamah Agung mengusulkan agar Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 berikut penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 diubah atau disempurnakan guna memperjelas kedudukan dan wewenang Mahkamah Agung. Untuk itu, Mahkamah Agung mengusulkan agar Pasal 24 yang semula terdiri atas 2 ayat diubah menjadi 5 ayat. Sedangkan Pasal 25 yang semula hanya terdiri atas 1 ayat diubah menjadi 2 ayat. Adapun usul Mahkamah Agung tentang perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

Amandemen Pasal 24 menjadi:

- a. Ayat (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang mandiri, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan, lembaga negara yang lain, dan pihak mana pun.
- b. Ayat (2) Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya.
- c. Ayat (3) Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman pada badan peradilan diberikan jaminan perlindungan hukum.

- d. Ayat (4) Pada Mahkamah Agung dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang mandiri dan bertugas melaksanakan pengawasan eksternal atas perilaku hakim dalam penyelenggaraan peradilan.
- e. Ayat (5) Mahkamah Agung, selain mempunyai fungsi mengadili, berwenang untuk:
  - 1. Melakukan uji materiil atas undang-undang dan peraturan di bawah Undang-Undang.
  - 2. Membuat peraturan lebih lanjut mengenai hal-hal yang diperukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan dan tugas lainnya, apabila belum cukup, diatur dalam Undang-Undang.
  - 3. Mengatur organisasi, administrasi, dan keuangan Mahkamah Agung, serta badan peradilan di bawahnya dengan kewajiban membuat laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dipublikasikan.

Amandemen Pasal 25 menjadi:

- a. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, kedudukan, susunan, dan tugas Mahkamah Agung; badan peradilan, kehormatan kehakiman, serta hak uli materiil diatur dengan Undang-Undang.
- b. Kedudukan, syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian sebagai hakim ditetapkan dengan Undang-Undang.
- c. Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 menjadi: “Kemandirian kekuasaan kehakiman merupakan perwujudan dari kekuasaan yudikatif yang bersifat teknis yuridis dan nonpolitis dengan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya sebagai pemegang kedaulatan hukum yang tidak memihak dalam mewujudkan negara berdasarkan hukum. Badan peradilan meliputi empat lingkungan, yakni: peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.”

#### **e. Lembaga Ketahanan Nasional**

- 1) Pasal 1 untuk tidak diamandemen karena di situ adalah landasan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Pasal 6 kata-kata “asli” bisa dihilangkan. Pada ayat (1) disebutkan kemudian Presiden ialah: Orang Indonesia. Tentunya Presiden

seorang warga Indonesia, kemudian nanti misalkan diperlukan suatu penjelasan tambahan, nantinya itu bisa disampaikan di dalam penjelasan dan UUD.

- 3) Pasal 10 perlu lebih dirincikan karena masih bersifat kabur.
- 4) Pasal 18 membutuhkan ketegasan kewajiban pemerintah pusat dan hal-hal yang tidak menjadi kewajiban dan pemerintah pusat. Kemudian, juga perlunya Pasal 18 ini mencakup hal-hal di mana nantinya otonomi daerah bisa dilaksanakan secara langsung, aspirasi daerah yang kami tangkap pada waktu itu.
- 5) Bab XII mengenai Pertahanan Negara ke depan seyogianya memang tidak disebut sebagai pertahanan negara, tetapi disebut sebagai keamanan negara.
- 6) Bab IX, Bab XI, dan Bab XIV, di dalam penjelasan UUD 1945 diberikan suatu elaborasi yang lebih panjang, luas, bisa mencakup hal-hal yang kemudian bisa menjelaskan bab-bab tersebut.

#### **f. Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Kapolri Jenderal Rusdihardjo yang menjadi juru bicara dalam dengar pendapat dengan PAH I BP MPR memberi masukan untuk perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Polri. Menurutnya, dalam UUD 1945 dan perubahan pertama UUD 1945, Lembaga Kepolisian Republik Indonesia belum diatur secara eksplisit, walaupun ketentuan tentang Polri sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1967 tentang Kepolisian Republik Indonesia sebagai perubahan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961. Selama ini, ketentuan tentang status dan kedudukan Polri terombang-ambing dalam kelembagaan pemerintahan negara. Oleh karena itu, perlu diatur secara eksplisit dalam UUD 1945, sebagaimana yang dikerjakan oleh PAH I BP MPR dan tugas pokoknya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Agar Polri lebih kuat dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, maka Polri perlu dicantumkan di dalam pasal-pasal perubahan UUD 1945. Adapun usulan perubahan UUD 1945 yang diungkapkan oleh Polri adalah sebagai berikut:

- a. Dalam rangka amandemen UUD 1945, untuk mencantumkan materi Kepolisian Republik Indonesia, maka bisa ditempatkan pada beberapa alternatif, yaitu:

- 1) Pada Bab III, tentang Kekuasaan Negara, dibuatkan pasal tersendiri.
  - 2) Pada Bab IX, tentang Kekuasaan Kehakiman, dibuat pasal tersendiri, bersama-sama Kejaksaan Agung.
  - 3) Dibuat Bab tersendiri yang mengatur tentang Keamanan Negara (Keamanan dalam Negeri), atau dalam Bab Penegakan Hukum.
- b. Perlu adanya perubahan dalam amandemen UUD 1945 Pasal 10 yang mencantumkan kedudukan Kepolisian Republik Indonesia, dengan isi sebagai berikut:
- 1) Pasal 10 UUD 1945 diubah sehingga berbunyi: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Tentara Nasional Indonesia dan kepolisian Republik Indonesia.
  - 2) Penjelasan Pasal 10 UUD 1945 yang semula disatukan pada Pasal-Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15, yang menyatakan kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dan kedudukan Presiden sebagai kepala negara diubah menjadi penjelasan Pasal 10 UUD 1945; peran utama dari TNI di bidang pemerintahan diwujudkan dalam tugas pokoknya berupa melakukan pertahanan nasional terhadap segala macam bahaya yang datang dari luar, sedangkan terhadap segala macam bahaya yang datangnya dari dalam merupakan fungsi pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang keduanya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

## 5. Hasil Pembahasan PAH I BP MPR

Pada awal rapat pembahasan amandemen kedua pasca-SU MPR 1999, PAH I BP MPR sudah melaksanakan agenda pandangan fraksi atas amandemen dan dilanjutkan public hearing dengan para pakar hukum, serta mendengarkan masukan-masukan materi dari lembaga negara, LSM, dan organisasi, serta unsur perguruan tinggi dan kunjungan ke daerah serta beberapa negara di dunia. Dan tanggal 17 Mei 2000 sampai 22 Juli 2000 telah dilakukan pembahasan bab demi bab dalam pembahasan UUP 1945, untuk setiap bab berdasarkan usulan fraksi-fraksi dilakukan pembahasan yang langsung diikuti

dengan lobby. Untuk perumusan materi (pasal) yang belum disepakati, diusahakan hanya terdapat dua atau tiga alternatif perumusan. Proses pembahasan amandemen kedua pada PAH I BP MPR melalui empat proses pembahasan, yakni:

- 1) Materi yang telah menjadi kesepakatan fraksi-fraksi pada amandemen pertama, yaitu:
  - a. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
  - b. Tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial.
- 2) Pembahasan dilakukan dengan berpedoman pada seluruh materi UUD 1945 dan perubahan pertama UUD 1945 dengan memerhatikan seluruh usulan materi.
- 3) Hasil pembahasan dalam rapat pleno PAH I secara bertahap dibahas dalam rapat tim perumus, hasil dari tim perumus selanjutnya dibahas kembali secara mendalam dalam forum rapat sinkronisasi dan forum rapat finalisasi.
- 4) Tahap akhir, seluruh materi perubahan kedua UUD 1945 dibawa dalam rapat pleno PAH I, dengan acara penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi, yang selanjutnya materi perubahan kedua UUD 1945 tersebut untuk disepakati sebagai bahan Sidang Tahunan MPR 2000.

Setelah melalui tahap-tahap pembahasan disepakati materi-materi sebagai berikut:

1. Judul Bab tetap:
  - a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat;
  - c. Kekuasaan Pemerintahan Negara;
  - d. Kementerian Negara;
  - e. Pemerintahan Daerah;
  - f. Hal Keuangan;
  - g. Perubahan Undang-Undang Dasar.
2. Judul Bab dengan Perubahan:
  - a. Bentuk, Dasar, dan Kedaulatan dengan alternatif bentuk, dasar, dan kedaulatan negara;

- b. Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum;
  - c. Warga Negara dan Penduduk;
  - d. Pertahanan dan Keamanan Negara;
  - e. Pendidikan dan Kebudayaan;
  - f. Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial;
  - g. Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.
3. Judul Bab Baru:
- a. Dewan Perwakilan Daerah;
  - b. Pemilihan Umum;
  - c. Badan Pemeriksa Keuangan;
  - d. Wilayah Negara;
  - e. Hak Asasi Manusia.
4. Bab Perubahan dengan Alternatif Pilihan:
- a. Dewan Pertimbangan Agung, dengan alternatif pilihan; tetap ada bab ini atau dihapus;
  - b. Agama, dengan alternatif pilihan; tetap atau diganti menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa.
5. Penambahan Pasal:
- Terdapat penambahan pasal baru sebanyak 39 apabila Dewan Pertimbangan Agung tidak dihapus, dan pertambahan 36 Pasal apabila Dewan Pertimbangan Agung dihapus.
6. Materi Bab yang Disepakati Secara Utuh:
- a. Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat;
  - b. Bab tentang Pemilihan Umum;
  - c. Bab tentang Kementerian Negara;
  - d. Bab tentang Pemerintahan Daerah;
  - e. Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
  - f. Bab tentang Wilayah Negara;
  - g. Bab tentang Warga Negara dan Penduduk;
  - h. Bab tentang Pertahanan dan Keamanan;
  - i. Bab tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial;

- j. Bab tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan;
  - k. Bab Perubahan Undang-Undang Dasar.
7. Materi Bab yang Disepakati dengan Alternatif:
- a. Bab Bentuk, Dasar, dan Kedaulatan disepakati dengan alternatif terhadap materi dasar negara;
  - b. Bab MPR disepakati dengan alternatif terhadap materi tugas, wewenang, dan hak MPR;
  - c. Bab Dewan Perwakilan Daerah disepakati dengan alternatif terhadap materi wewenang Dewan Perwakilan Daerah;
  - d. Bab Kekuasaan Pernerintahan Negara disepakati dengan alternatif terhadap materi:
    - 1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden;
    - 2) Kekosongan Wakil Presiden;
    - 3) Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap.
  - e. Bab Dewan Pertimbangan Agung disepakati dengan alternatif terhadap materi kedudukan Dewan Pertimbangan Agung.
  - f. Bab Hal Keuangan disepakati dengan alternatif terhadap materi:
    - 1) Bank sentral dan lembaga keuangan lainnya.
    - 2) Pimpinan bank sentral dan lembaga keuangan lainnya.
  - g. Bab Kehakiman dan Penegakan Hukum disepakati dengan alternatif terhadap materi:
    - 1) Wewenang Mahkamah Konstitusi.
    - 2) Keanggotaan Mahkamah Konstitusi.
  - h. Bab Hak Asasi Manusia disepakati dengan alternatif terhadap materi hak kebebasan memeluk agama dan atau kepercayaan.
  - i. Bab Agama disepakati dengan alternatif terhadap materi:
    - 1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
    - 2) Kemerdekaan untuk memeluk agama atau agama dan kepercayaan.

- j. Bab Pendidikan dan Kebudayaan disepakati dengan alternaif terhadap materi:
  - 1) Penyelenggaraan pendidikan nasional.
  - 2) Anggaran pendidikan; memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- 8. Aturan Peralihan dan Ketentuan Penutup:
  - a. Pasal II Aturan Peralihan tetap, Pasal I, III, dan IV dihapus;
  - b. Aturan Tambahan dihapus dan diganti dengan Ketentuan Penutup.

Selain itu, PAH I BP MPR pada rapat pendapat akhir fraksi tanggal 29 Juli 2000 telah menyepakati beberapa hal sebagai berikut:

1. finalisasi disepakati sebagai hasil PAH I BP MPR.
2. Judul Bab I pada kata dasar diberi tanda brecket.
3. Pada Pasal 20 ayat (2) mengenai apabila presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang pada masa yang ditentukan perlu dicari jalan penyelesaiannya. Materi tersebut akan lebih lanjut dibahas pada sidang yang akan datang.
4. Pada Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara, alternatif I, varian II tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden disepakati untuk dicantumkan kembali sebagai hasil kesepakatan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR.
5. Naskah lengkap perubahan kedua UUD 1945 tidak menggunakan atau tidak mencantumkan penjelasan.

Dalam rapat PAH I tanggal 29 Juli 2000, telah disepakati hasil rapat finalisasi rancangan perubahan kedua UUD 1945 menjadi rancangan perubahan kedua UUD 1945 dan disahkan dalam rapat ke-8 BP MPR pada tanggal 2 Agustus 2000 sebagai bahan Sidang Tahunan MPR 2000.

## C. Implementasi Politik Hukum Amandemen Tahap Ke-2 UUD 1945

### 1. Pembahasan di Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000

PAH BP MPR telah melaksanakan tugasnya selama 8 bulan sejak 29 November 1999, hasilnya PAH telah berhasil merumuskan konsep perubahan yang hampir menyentuh semua pasal dan bab UUD 1945. Bahan yang dipersiapkan PAH I BP inilah yang menjadi bahan bahasan dalam sidang tahunan majelis tahun 2000 dan dibahas di komisi A.

Dalam rapat paripurna ke-6, Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 11 Agustus 2000, telah disepakati pembentukan tiga buah komisi beserta tugas masing-masing, komisi A bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap rancangan perubahan kedua UUD RI tahun 1945, komisi B bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap rancangan ketetapan MPR, dan komisi C bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap laporan presiden tentang pelaksanaan ketetapan MPR dan laporan DPA, DPR, dan MA tentang pelaksanaan GBHN.

Setelah melalui proses pembicaraan yang cukup kondusif, akhirnya unsur pimpinan komisi A, B, dan C berhasil dibentuk. Untuk komisi A dengan jumlah anggota 228 orang, rapat memutuskan memilih Yakob Tobing (FPDIP) sebagai pimpinannya didampingi enam orang wakil, yakni Hamdan Zoelva (FPBB), Zain Bezeber (FPPPP), Slamet Effendi Yusuf (FPG), Harun Kamil (FUG), dan Ali Masykur Musa (FPKB), serta Antonius Rahail (FKKI).

Mekanisme pembahasan amandemen kedua UUD 1945 yang digunakan komisi A adalah sebagai berikut:

- 1) Forum rapat pleno komisi A MPR. Dalam forum tersebut, tiap-tiap fraksi diberi kesempatan untuk menyampaikan pengantar musyawarah fraksi dan membahas rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Forum lobi adalah forum yang dibentuk oleh komisi A untuk membicarakan substansi materi rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang berkembang dalam forum rapat pleno komisi, peserta forum lobi adalah pimpinan komisi A dan pimpinan fraksi-fraksi MPR di komisi A.

- 3) Forum rapat tim perumus adalah forum yang dibentuk oleh komisi A untuk merumuskan rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945. Pada praktiknya forum lobi sekaligus juga berfungsi sebagai tim perumus.
- 4) Untuk menyempurnakan redaksi tata bahasa rancangan dan perubahan, dan melihat materinya secara disiplin ilmu pengetahuan, komisi A mengundang ahli bahasa, ahli hukum tata negara, ahli hukum internasional, dan juga tim ahli lainnya. Hasil penyempurnaan redaksi tata bahasa rancangan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 disampaikan ke forum rapat pleno komisi A untuk selanjutnya diambil keputusan.

Urutan pembahasan dimulai dengan Bab tentang Warga Negara dan Bab tentang Pertahanan dan Keamanan Negara. Pembahasan selanjutnya adalah Bab yang menyangkut Dewan Perwakilan Rakyat; Pemerintahan Daerah, Wilayah Negara, Hak Asasi Manusia, Kekuasaan Kehakiman; Penegakan Hukum, Dewan Perwakilan Daerah, Pemilihan Umum, Hal Keuangan, BPK, Sistem Pemerintahan atau Kekuasaan Negara.

Berikut perdebatan anggota komisi A mengenai materi amandemen kedua UUD 1945, khususnya menyangkut materi-materi baru yang bersifat krusial.

#### **a. Warga Negara dan Penduduk**

Di zaman sekarang di mana hubungan antar negara bersifat terbuka, maka dalam wilayah suatu negara dapat dijumpai adanya tiga golongan orang<sup>78</sup>, yaitu:

1. Orang warga negara dari negara yang bersangkutan;
2. Penduduk yang bukan warga negara;
3. Orang asing yang kebetulan sedang berada di wilayah negara tersebut.

Warga negara dapat bertempat tinggal di negaranya sendiri atau tinggal atau sedang berada di wilayah negara lain. Demikian pula penduduk yang tinggal di suatu negara, dapat mempunyai

---

78 Jimly Asshiddiqie. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. 2007, hlm. 658.

kewarganegaraan negara yang bersangkutan atau dari negara lain. Oleh karena itu, warga negara dan kewarganegaraan merupakan konsep yang berbeda dari pengertian penduduk dan kependudukan.

Menjadi warga negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting dalam sistem hukum dan pemerintahan. UUD 1945 memang mengakui dan menghormati hak-hak asasi setiap individu manusia yang berbeda dalam wilayah negara Republik Indonesia. Penduduk Indonesia, apakah berstatus sebagai warga negara Indonesia atau bukan, diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak-hak dasar yang diakui universal. Prinsip-prinsip hak asasi manusia itu berlaku pula untuk setiap individu warga negara Indonesia. Namun, di samping jaminan hak asasi manusia itu, setiap warga negara Indonesia juga diberikan jaminan hak-hak konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, Bab X UUD 1945 diberi judul Warga Negara dan Penduduk. Bab X ini berisi tiga pasal, yaitu Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28. Untuk membedakan kedua pengertian warga negara dan penduduk, Pasal 26 mengatur warga negara pada ayat (1) dan penduduk pada ayat (2). Di dalam Pasal 26 ayat (1), berbunyi:

*"Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara."*

Sedangkan dalam Pasal 26 ayat (2) termaktub:

*"Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia"*

Selanjutnya ayat (3) pasal ini menentukan:

*"Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan Undang-Undang."*

Di samping warga negara itu dapat dibedakan dari penduduk, warga negara juga berbeda hak dan kewajiban asasinya dari individu-individu manusia. Jimly Assiddiqie<sup>79</sup> menyatakan bahwa setiap manusia memiliki hak dan kewajiban asasi sebagai manusia (*human rights and human responsibilities*). Sedangkan setiap warga negara (*citizen*) memiliki hak dan kewajiban konstitusional (*constitutional rights and obligations*).

<sup>79</sup> Jimly Assiddiqie. *Pokok-pokok... Op Cit.*, hlm. 659.

Tentunya, cara membela atau mempertahankan *citizen's rights* itu berbeda dengan cara mempertahankan human rights.

Undang-undang dasar suatu negara demokrasi biasanya menjamin perlindungan kepada kedua jenis hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara tersebut. Dari satu segi, hak asasi manusia itu lebih luas daripada hak konstitusional warga negara karena jaminan konstitusi mengenai hal itu mencakup kepentingan manusia yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada warga negara saja. Undang-undang dasar di samping memberikan jaminan kepada hak asasi manusia, ia juga memberikan hak konstitusional yang belum tentu merupakan hak asasi manusia. Setiap warga negara dengan sendirinya mendapatkan jaminan hak-hak dasarnya sebagai manusia dan sekaligus hak-hak lainnya sebagai warga negara. Oleh karena itu, pengertian hak dan kewajiban konstitusional dapat dikatakan lebih luas daripada pengertian hak dan kewajiban asasi manusia.

Menurut Harjono<sup>80</sup> (FPDIP), untuk kalimat bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara, terdapat persoalan, yakni jika ada Undang-Undang yang menetapkan bangsa lain, kemudian secara otomatis bangsa lain itu menjadi warga negara kita. Jadi kata "bangsa" sebetulnya tidak mengacu langsung pada individu, tetapi pada etnis, apakah dengan Undang-Undang seluruh etnis bisa menjadi warga negara kita. Harjono menegaskan:

*"... oleh karena itu saya usulkan saja bahwa bunyinya bukan orang lain yang disahkan oleh Undang-Undang, tapi orang-orang, orang-orang bangsa lain yang diatur dengan Undang-Undang. Jadi, dalam Undang-Undang itu diatur caranya, bagaimana seseorang ingin menjadi warga negara bangsa Indonesia."*

Menanggapi hal tersebut, Lukman Hakim Saifuddin<sup>81</sup> (FPPP) mengusulkan perbaikan rumusan pada ayat (1) tersebut. Kata asli dihilangkan karena pada akhirnya yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia dan orang-orang bangsa lain, yang semuanya diatur dengan Undang-Undang, jadi biarkanlah Undang-Undang itu yang mengatur lebih lanjut mengenai siapa yang menjadi warga negara Indonesia. Abdul Kholiq Ahmad<sup>82</sup> (FPKB) menyampaikan

80 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

81 *Ibid.*

82 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

bahwa tanpa kata-kata asli-pun, sesungguhnya kita sudah bisa melihat bahwa warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia dan orang-orang bangsa lain. Oleh karena itu, maka kata asli ini justru tidak menguntungkan dalam pengertian proses dinamika kependudukan di mana tidak bisa diukur keasliannya dari mana. Menurut Abdul Kholiq, kata asli sepatutnya dihilangkan untuk tidak intepretabel.

Mach. Askin (F-Reformasi) tidak setuju dengan ide Abdul. Kholiq. Ia menilai bahwa perkataan asli memiliki nilai yang tinggi terhadap filosofi bangsa Indonesia. Menurutnya, kata asli perlu dicantumkan dengan alasan bahwa untuk mendirikan sebuah negara harus terlebih dahulu ada warga negara. Kemudian, kata asli tidak perlu ditakuti karena di dalam sejarah pembentukannya UUD 1945 ada 66 anggota BPUPKI menyetujui kata asli yang memberikan penekanan pada identitas serta ciri khas sebagai orang Indonesia. Pendapat tersebut didukung oleh Mach. Askin<sup>83</sup>, alasannya adalah sebagai penghormatan pada the *founding fathers*, ia menegaskan:

*“...Founding Fathers yang telah bersusah payah mempertemukan ide pada waktu itu sehingga kata-kata asli sangat urgent dimasukkan di dalamnya sebagai wujud bahwa negara Indonesia itu mendirikan negara bukan sekadar kata, tetapi memang penduduk asli sudah ada pada waktu itu. Jadi, kata-kata asli tidak perlu ditakuti dan marilah kita hargai kata-kata asli sebagai rumusan awal dan sejak terbentuknya negara ini.”*

## **b. Pertahanan dan Keamanan**

Di era Orde Baru, militer bermain hingga keluar dari perannya yang biasa dalam urusan-urusan pertahanan keamanan negara dengan memanfaatkan doktrin Dwi Fungsi sebagai alasan pembenarnya. Karenanya tak berlebihan anggapan bahwa salah satu pokok kunci dalam agenda reformasi pasca Soeharto adalah mengakhiri keterlibatan militer dalam praktik politik.

Tarik tolak kontestasi keterlibatan militer dalam praktik politik diperlihatkan pada rapat-rapat paripurna masa sidang tahun 2000. Di satu sisi, Sidang Tahunan MPR 2000 menunjukkan bangkitnya kembali pengaruh politik militer dan kecenderungan politisi sipil untuk terus mencari dukungan militer. Ada upaya untuk memasukkan landasan

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

konstitusional bagi keberadaan perwakilan militer di MPR, kendati pada akhirnya usulan itu tidak diloloskan.

Draf amandemen Pasal 2 (1) menyebutkan bahwa:

*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan wakil dari golongan-golongan masyarakat tertentu yang karena peran dan fungsi-fungsi mereka tidak dapat menggunakan hak pilih mereka.*

Yang dimaksud dengan “golongan-golongan masyarakat tertentu” dalam kutipan tersebut, langsung menunjuk kepada para anggota TNI dan Polri yang menurut Pasal 5 (2) dan 10 (2) TAP MPR No. VII Tahun 2000, “tidak berhak memilih atau dipilih menjadi pejabat publik”.

Selama berlangsungnya tahap pembahasan usulan-usulan Perubahan Kedua, Fraksi PBB adalah satu-satunya fraksi yang terang-terangan menyatakan bahwa intervensi militer dalam politik harus segera diakhiri. Mereka menolak keputusan MPR untuk mempertahankan keberadaan fraksi militer di MPR<sup>84</sup>. Hartono Mardjono dari fraksi PBB menyampaikan:

*... dalam rangka menjaga martabat MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dalam melaksanakan amanat bangsa, dan khususnya mahasiswa dan pejuang-pejuang reformasi, saya menuntut agar keberadaan TNI-Polri berakhir pada tahun 2004...<sup>85</sup>*

Di sisi lain Sidang Tahunan MPR 2000 berhasil meletakkan satu landasan konstitusional di mana anggota-anggota DPR dan DPRD akan sepenuhnya dipilih, sehingga mengakhiri pengangkatan wakil-wakil militer untuk mengisi kursi lembaga-lembaga tersebut. Perkembangan penting lainnya adalah bahwa baik Bab XII UUD 1945 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara maupun TAP MPR No. VII Tahun 2000, menetapkan pembedaan yang jelas antara pertahanan eksternal dan internal. Pertahanan eksternal, yang menjadi tanggung jawab TNI, didefinisikan sebagai tugas “mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”. Sedangkan pertahanan internal merupakan tugas Polri, didefinisikan sebagai tugas “melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat, serta menegakkan

<sup>84</sup> Risalah rapat Paripurna kesembilan. 18 Agustus 2000.

<sup>85</sup> *Ibid.*

hukum". Pemilahan yang jelas ini semakin mempertegas pemisahan antara TNI dan Polri sehingga melucuti doktrin Dwifungsi. TAP ini mengadopsi mekanisme baru dalam mengangkat dan memberhentikan Panglima TNI dan Kapolri yang sekarang membutuhkan persetujuan DPR, bukan lagi semata-mata menjadi hak prerogatif Presiden.

Yurisdiksi pengadilan militer, yang dahulu selalu menutup-nutupi kekerasan yang dilakukan oleh militer, kini dibatasi hanya pada pelanggaran-pelanggaran Kitab Undang-Undang Hukum Militer, dan tidak lagi berlaku untuk segala pelanggaran yang melibatkan anggota militer. TAP ini juga mengatur bahwa terhadap anggota-anggota angkatan bersenjata (semua polisi dan sebagian militer) sekarang diberlakukan yurisdiksi perdata dan pidana Peradilan Umum.

Mayoritas anggota komisi A menyetujui rancangan perubahan yang telah dihasilkan oleh PAH I BP MPR. K.H. Syarief Muhammad (FPKB) misalnya, ia menegaskan:

*"... pada prinsipnya, saya sepakat dengan rancangan perubahan yang kedua ini karena rancangan ini telah merefleksikan secara tegas pembagian tugas antara TNI/Polri. Oleh karena itu, saya berharap bahwa dari ayat-ayat yang terdapat pada Pasal 30 ini tidak terjadi masukan-masukan yang tidak terlalu substansif. Adapun berkenaan dengan usul bahwa rakyat di sini tidak sebagai kekuatan dasar, tetapi tetap sebagai kekuatan pendukung".*

Sementara Agun Gunanjar Sudarja (FPG) berpendapat:

*"FPG dengan melihat rancangan yang telah dipersiapkan pada hakikatnya kami tetap menyepakati rumusan ini, karena beberapa prinsip dasar yang diharapkan tertuang menyangkut masalah pertahanan dan keamanan sesuai dengan tuntutan dan amanat reformasi".*

Hal yang sama juga disampaikan oleh Soetjipto (FUG). Ia menegaskan:

*"...jadi dari kami pada dasarnya semua rumusan pasal dan ayat yang telah disepakati secara bulat oleh semua fraksi dari dalam Bab I pada dasarnya kami bisa menenima karena memang di sini sudah merupakan hal yang sangat baru dan ini juga melalui pembicaraan yang mendalam."*

### c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Jika dibandingkan dengan perumusan yang ada di dalam UUD, perumusan yang dihasilkan oleh PAH I BP MPR, khususnya yang terdapat pada Pasal 20A adalah elaborasi lebih lanjut mengenai fungsi dari DPR, yakni dielaborasi mengenai bagaimana fungsi tersebut dapat dilaksanakan, kemudian dimasukkannya secara jelas mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR, dan mengenai keterkaitan antara DPR, usul pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden. Di dalam masalah DPR ini juga diatur hal-hal yang berkaitan dengan pemberhentian anggota DPR. Selama ini, memang hal yang semacam itu di dalam UUD 1945 belum diatur.

Menyangkut pemberhentian Presiden oleh DPR, Rosyad Sholeh (FUG) menegaskan bahwa yang terdapat pada Pasal 22B rancangan perubahan hasil BP MPR tentang usul pemberhentian Presiden oleh DPR agar lebih jelas ditambah dengan kata-kata yang tata caranya diatur dengan Undang-Undang atau dengan ketentuan yang diatur dengan Undang-Undang. Sementara Agus Suflihat (FPKB) menyarankan agar Pasal 20B dan 22A tidak diatur dalam UUD 1945. Ia menyarankan cukup dalam Undang-Undang atau pada tata tertib dewan sendiri, alasannya adalah untuk menghindari aliran nuansa parlementer.

Ali Marwan Hanan (FPPP) mengatakan bahwa Pasal 22B tidak menjelaskan secara tegas kriteria dan prosedur yang digunakan oleh DPR dalam menggunakan hak-haknya. Ia berpendapat bahwa ketentuan tersebut perlu dimuat dalam produk hukum setingkat ketetapan MPR.

Aris Azhari Siagian (FPBK) menilai bahwa adanya pencantuman pasal ini adalah sesuatu yang kontradiktif karena kedua Lembaga Tinggi Negara (DPR dan Presiden) adalah setara dan pencantuman pasal ini sesuatu yang tumpang-tindih dengan hak MPR karena pemberhentian Presiden, sebagaimana dimaklumi di antaranya adalah karena melanggar UUD 1945. Menurut Aris Azhari, yang berwenang dalam hal melakukan impeachment kepada Presiden adalah lembaga MPR, dan sebaiknya pasal 22B dikeluarkan dari pembahasan untuk menjaga tidak terjadinya kesimpangsiuran dan saling *over-leaping* antara kedua institusi.

#### d. Pemerintahan Daerah

Di bawah rezim Orde Baru, Indonesia adalah sebuah sistem ekonomi dan politik yang sangat sentralistik. Sistem ini ikut menyebabkan dikendalikannya kekuatan-kekuatan politik dan sumber-sumber daya ekonomi oleh elite politik Jakarta. Dengan tumbangannya rezim Orde Baru, desentralisasi kekuasaan kepada daerah-daerah mengemuka sebagai salah satu tuntutan utama reformasi.

Di awal masa reformasi, pemerintah menetapkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut menjadi magnitudo positif guna meredam gejolak yang terjadi di daerah.

Pada rapat ke-36, PAH I86, Ali Hardi Kiai Demak dari fraksi PPP mengatakan bahwa pengalaman-pengalaman rezim Soeharto telah menciptakan distribusi ekonomi yang tidak berimbang antara pusat dan daerah-daerah. Pada rapat ketiga Komisi A87, ketika amandemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah sedang dibahas secara spesifik, kebijakan desentralisasi disepakati dengan suara bulat. Pasal 18 asli, yang hanya memuat satu paragraf diubah menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B, dengan total 11 paragraf.

Dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah, hanya terdiri satu pasal, yaitu Pasal 18 yang berbunyi pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pada usulan perubahan yang dilakukan BP MPR tetap satu pasal, tetapi ayatnya menjadi 10 ayat.

G. Seto Harianto<sup>88</sup> (FPDKB) menyampaikan bahwa Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan pembentukan atau pemekaran kabupaten dan kota, ataupun provinsi, perlu dijaga secara hati-hati supaya setiap provinsi atau kabupaten/kota menjaga kesatuan masyarakat adat atau masyarakat hukum setempat sehingga tidak terjadi ada pemekaran

---

86 Risalah ketiga puluh enam PAH I. 29 Mei 2000.

87 Risalah Rapat Ketiga Komisi A. 12 Agustus 2000.

88 *Ibid.*

kabupaten/kota atau provinsi yang membelah dua suatu masyarakat sehingga akan menimbulkan masalah, misalnya, persoalan pemekaran Irian Jaya menjadi 3 provinsi. Ke depan provinsi, kabupaten/kota harus tetap dalam satu kesatuan masyarakat hukum atau masyarakat adat.

Penilaian bahwa Pasal 18 yang terlalu banyak mengadopsi UU No. 22 Tahun 1999 mendapat sorotan serius dan anggota komisi A. Ayub (FPKB) menyatakan bahwa kapasitas yang sebenarnya pasal ini cukup dengan 3 pasal saja, artinya terdapat perampangan atas pasal-pasal menyangkut pemerintahan di daerah. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Ramson Siagian<sup>89</sup> (FPDIP), Ia mengatakan:

*“Dalam Bab VI Pasal 18 ini mengenai Pemerintahan Daerah, kami melihat lebih tepat diatur di dalam Undang-Undang dan mengenai otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan juga telah ada peraturan pemerintah yang telah dibuat dan akan dibuat”.*

Pendapat tersebut juga mendapat dukungan dan H. Abdullah Ali, M.Sc.<sup>90</sup> (F-Reformasi), ia mengatakan:

*“... memang terkesan pula bahwa UU No. 22 Tahun 1999 juga ada masuk di sini, tentu saja itu tidak salah barangkali oleh karena memang UU No. 22 Tahun 1999 ini pun baru dibuat dan ini dibuat juga oleh anggota-anggota DPR. Kemudian, ada juga masuk UU No. 25 Tahun 1999 di sini, terutama Pasal 9 dan 10, tetapi yang perlu diingat sekarang masih sempat kita lihat, apakah mungkin kita kaji lagi”.*

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Nursyahbani Kasasungkana (FUG). Ia menyatakan bahwa hal-hal yang sudah sangat teknis, hendaknya tidak dimuat di dalam Undang-Undang Dasar, seperti ayat (8), (9), dan (10). Karena itu, rumusannya sama dengan apa yang sudah ada di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Sedangkan yang berkaitan dengan rumusan Pasal 1, Ia menyetujui dengan penyempurnaan.

Cholih Bisri<sup>91</sup> (FPKB) mengusulkan pada Bab VI Pasal 18 beberapa ayat dihapus, seperti ayat (1). Menurutnya, ayat (1) ini sudah masuk dalam pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, kemudian ayat (2) tidak bisa digabung sehingga tidak 10 ayat, tetapi hanya terdiri atas 3 atau 4.

89 Risalah Rapat Ketiga Komisi A. 12 Agustus 2000.

90 *Ibid.*

91 Risalah Rapat Ketiga Komisi A. 12 Agustus 2000.

Jika dilihat dari proses perdebatan, menyangkut pembahasan pemerintahan daerah masukan-masukan yang ada terhadap Bab Pemerintahan Daerah, spektrumnya sangat luas. Masukan-masukan dari anggota komisi A bukan hanya berupa perbaikan-perbaikan mengenai redaksi, melainkan hal-hal yang bersifat substansial. Kemudian, dari pembicara-pembicara yang ada, sebagian menyatakan setuju terhadap rumusan-rumusan yang ada, tentu dengan perubahan-perubahan. Sayangnya, perubahan-perubahan itu ternyata bukan hanya redaksional, juga substansi, bahkan mengenai penempatan dan pasal yang ada, apakah ada di sini atau dipindahkan ke tempat yang lain.

Kemudian, ada yang mengusulkan agar sebagian besar ayat dibuang. Hanya cukup ayat (1) dan ayat (2). Setelah itu, ayat (1) pun diusulkan kembali saja pada yang lama. Ada pendapat yang seperti ini sehingga adanya pendapat yang semacam ini, menjadikan problema yang di dalamnya sedemikian besar untuk dibahas selanjutnya. Selain itu, ada juga yang mengatakan bahwa persoalan-persoalan yang diatur dalam Bab VI, sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang. Seolah-olah ada pemikiran bahwa jika sudah diatur dalam Undang-Undang, tidak perlu di dalam konstitusi, padahal salah satu kritik pada konstitusi kita oleh para cendekiawan adalah karena undang-undang dasar terlalu banyak mendelegasikan masalah-masalah itu pada undang-undang organik.

#### e. Wilayah Negara

Materi menyangkut wilayah negara merupakan bab baru di dalam UUD 1945, Pada rapat-rapat PAH I BP MPR setelah melalui tukar pikiran yang intensif, maka wilayah negara dimasukkan dalam usulan perubahan UUD 1945, sedangkan letaknya ada yang berpendapat di depan atau di belakang, tetapi mengingat bahwa proses amandemen tidak banyak mengubah urutan dan susunan daripada UUD 1945, PAH I BP MPR mengambil di belakang yang dikaitkan dengan pemerintahan negara, setelah itu wilayah negara dan warga negara, serta penduduk. Menyangkut batas wilayah ini Djoko Susilo<sup>92</sup> (F-Reformasi) berpendapat:

*“...menyangkut formula batas wilayah saya mengusulkan bunyinya: Negara kesatuan Indonesia menganut prinsip negara kesatuan/negara nusantara yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, udara,*

<sup>92</sup> Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

*laut, termasuk dasar laut, dan tanah di bawahnya, serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang batas-batasnya ditetapkan dengan Undang-Undang.”*

Abdul Kadir Aklis (FPPP) berpendapat bahwa titik koordinat sangat penting, karena negara kita adalah negara kelautan yang batas-batasnya dengan laut. Menurut pendapatnya, titik koordinat sangat penting, apalagi kesepakatan antara dua negara tidak jelas. Contohnya, sampai sekarang dengan Australia belum ada satu kepastian mengenai keberadaan Pulau Pasir antara Pulau Rote dan Australia karena tidak ada batas yang jelas. Nelayan NTT banyak yang terjebak dan ditangkap oleh patroli Australia, tentunya akan banyak merugikan nelayan NTT. Ia lebih mendukung jika titik koordinat ditentukan bersama antar dua negara dan dapat dipasang tapal batasnya yang jelas agar tidak membawa dampak yang merugikan. Kedaulatan wilayah negara yang merdeka serta memiliki pemerintahan yang diakui oleh dunia internasional membutuhkan batas wilayah yang jelas dan tegas. Perdebatan tentang batas wilayah dan cakupannya diputuskan untuk diserahkan pada tim kecil.

#### **f. Hak Asasi Manusia**

Menyangkut HAM, hasil kerja BP MPR menambah 10 pasal yang terdiri atas 33 ayat di dalam rancangan perubahan. Akil Mochtar (FPG) berpendapat bahwa naskah rancangan perubahan mengenai hak asasi manusia begitu rinci, seperti sebuah undang-undang bukan lagi seperti sebuah UUD atau suatu konstitusi, karena menurutnya dari pasal yang ada terkandung dalam pasal-pasal lain di dalam UUD 1945 itu sendiri. Misalnya, Pasal 28B setiap orang berhak membentuk keluarga, melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah juga sudah diatur dalam undang-undang perkawinan dan tidak ada yang melarang perkawinan sah di Indonesia. Kemudian, misalnya, bebas memeluk agama dan beribadat menurut kepercayaan sudah diatur di dalam Pasal 29, setiap orang berhak atas bebas menyatakan pendapat sudah diatur dalam Pasal 28. Lebih jauh Akil Mochtar<sup>93</sup> berkomentar:

*“...Kita menjadi bertanya-tanya, sepertinya agak mubazir bila kita menjelaskan persoalan HAM secara rinci di sini padahal di dalam Undang-undang Dasar 1945 sudah terdapat Pasal 27, 28, 29, 31, dan dengan penuh*

93 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

*penghargaan kepada badan pekerja. tentunya saya pikir kita memikirkan hal-hal yang strategis dan mendasar yang kiranya perlu kita masukan di dalam konstitusi kita ini.”*

H.A. Rosyad Sholeh (FUG) menilai agar perlu dipertimbangkan, apakah dalam UUD perlu dimuat segala macam hak, yang sebagaimana dikategorikan sebagai hak asasi manusia. Dalam rancangan terdapat 33 hak, baik itu hak perseorangan maupun hak kelompok masyarakat. Menurutnya, apakah tidak cukup yang dimuat dalam UUD adalah hak asasi yang memang merupakan hak dasar setiap manusia secara universal, misalnya, hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan, hak kebebasan beragama, hak untuk membentuk keluarga, dan seterusnya.

Muhammad Ali (FPDP) mengusulkan agar sebaiknya dipertimbangkan kembali pencatuman hak-hak asasi manusia yang terlalu banyak untuk dimuat dalam UUD 1945. Karena sebenarnya hak asasi manusia sudah ada pengaturannya di tanah air. Misalnya, dicantumkan di dalam Ketetapan tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang jumlah seluruh pasalnya, 106 Pasal. Di dalamnya mencakup pula hak anak dan Pasal 52 sampai 66. A.Z. Nasution<sup>94</sup> (FUG) berkomentar:

*“... mengapa hak asasi manusia itu dimasukkan di dalam UUD dengan penghargaan saya yang tinggi pada kawan-kawan dan pimpinan BP MPR yang telah susah payah menyusun dengan mengambil dari berbagai sumber, tentu saja di dalamnya masih ada beberapa hal yang perlu diperbaiki salah satu di antaranya adalah tidak adanya kata-kata perlindungan konsumen di dalamnya, padahal 210 juta rakyat Indonesia adalah konsumen, ..”*

Meski terjadi banyak silang pendapat, akhirnya MPR sepakat untuk memasukkan aturan-aturan baru tentang hak-hak asasi manusia ke dalam Pasal 28A hingga 28J pada Bab XA. Bab ini, seperti TAP MPR dan Undang-Undang tentang Hak-hak Asasi Manusia pada hakikatnya diambil dari Universal Declaration of Human Rights (UDHR/Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia). Bab ini meliputi<sup>95</sup>:

- 1) Hak untuk hidup;
- 2) Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan;

94 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

95 Denny Indrayana. *Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran*. Mizan. Bandung. 2007, hlm. 233.

- 3) Hak untuk mengembangkan diri;
- 4) Hak atas kepastian hukum/keadilan;
- 5) Kebebasan beragama, berbicara, mendapatkan pendidikan, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal, berserikat dan berkumpul, serta hak untuk mengeluarkan pendapat;
- 6) Kebebasan untuk mendapatkan informasi;
- 7) Hak atas perlindungan pribadi;
- 8) Hak untuk hidup sejahtera, termasuk untuk mendapatkan jaminan sosial dan pelayanan kesehatan;
- 9) Hak atas milik pribadi;
- 10) Hak untuk mencari suaka politik;
- 11) Kebebasan dari siksaan dan perlakuan sewenang-wenang;
- 12) Perlindungan dan non-diskriminasi, termasuk kebebasan hati nurani, identitas kultural tradisional, pengakuan di bawah undang-undang dan hak untuk tidak dituntut oleh hukum yang berlaku surut;
- 13) Tanggung jawab utama pemerintah untuk melindungi, memajukan, dan menegakkan hak-hak asasi manusia;
- 14) Kewajiban untuk menegakkan hak-hak asasi orang lain dan tunduk kepada hukum dalam melaksanakannya; dan
- 15) Pembatasan terhadap penerapan aturan-aturan hak asasi manusia atas dasar moral dan nilai-nilai agama, atau atas dasar keamanan dan ketertiban umum.

#### **g. Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum**

Di Indonesia, kekuasaan kehakiman sejak awal kemerdekaan diniatkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik seperti MPR/DPR dan Presiden. Dalam Penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945 sebelum perubahan, ditentukan:

*"Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".*

Menyangkut materi ini, hasil kerja BP MPR menghasilkan beberapa terobosan-terobosan baru. BP MPR memandang perlu adanya

Mahkamah Konstitusi dan pemindahan kewenangan yang selama ini dikenal bahwa pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung (berdasarkan UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA) ada pada Presiden dengan persetujuan DPR, maka pada materi baru dan UUD 1945, Hakim Agung diangkat dan diberhentikan oleh MPR atas usul komisi yudisial. Komisi yudisial tersebut bersifat mandiri dan yang susunan, kedudukan, dan keanggotaannya diatur dengan undang-undang.

BP MPR juga menghasikan tambahan bab baru, yaitu mengenai penegakan hukum. Dalam bab ini diatur mengenai lembaga kejaksaan, tugas Poiri di bidang penyidikan dan tentang kejaksaan. Menyangkut Mahkamah Konstitusi, komisi yudisial dan independensi MA dan lembaga peradilan menjadi materi perdebatan pada rapat ke-5 komisi A pada ST MPR 2000.

Soetjipto (FUG) menegaskan bahwa dengan rancangan yang diselesaikan oleh BP bahwa semua peradilan nantinya akan bermuara ke MA, maka tidak ada lagi peradilan, seperti peradilan pajak dan perburuhan. Menyangkut Mahkamah Konstitusi yang merupakan institusi baru ia menyatakan:

*"... dulu memang kita ada kesepakatan bahwa yang diselesaikan BP menyangkut MA akan dibentuk Mahkamah Konstitusi, tetapi pengertian yang dulu bahwa seolah-olah adalah masalah kantor dan administrasi. Oleh karena itu, menurut saya tidak pas andai kata di dalam satu konstitusi disebutkan pembentukan Mahkamah Konstitusi di lingkungan MA karena dengan demikian ada konotasi bahwa Mahkamah Konstitusi berada di bawah MA atau di lingkungan MA... untuk memikirkan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga sendiri, jadi bukan di lingkungan MA"<sup>96</sup>*

A. Teras Narang<sup>97</sup> (FPDIP) mempertanyakan, apakah tidak berlebihan apabila Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Kejaksaan, dan Kepolisian ini dimasukkan dalam UUD. Semangat dari UUD 1945, sebagaimana yang termuat di dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa negara hukum dimaksud bukan sebagai negara hukum yang dalam arti formal. Jadi, artinya di sini adalah negara hukum dalam arti yang materil, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini perlu dipertimbangkan, lebih jauh ia mengusulkan:

<sup>96</sup> Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

<sup>97</sup> Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

*"...saya berpendapat, sebaiknya kekuasaan kehakiman kita tetap pada bab yang terdahulu di dalam naskah UUD 1945 semula. Namun, perlu adanya satu penambahan, khususnya mengenal masalah sistem peradilan terpadu. Nanti pengejawantahannya akan kita laksanakan di dalam UUD, di dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA, dan kemudian UU No. 14 Tahun 1970 yang diperbarui dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman. Jadi, kita yang perlu disempurnakan menurut hemat saya adalah UU 14 Tahun 1985 tentang MA dan UU No. 14 Tahun 1970 dan perubahannya, yaitu UU No. 35 Tahun 1999, tidak di dalam UUD 1945 ini".*

Mayjen TNI Suyanti, S.K98. (FTNI/Polri) berpendapat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi tampaknya melebihi dari kewenangan organ induknya yaitu MA sendiri, yakni mengatasi konflik lembaga dan antar lembaga tinggi negara. Sementara Urip Suharyanto (FPDI-P) berpendapat:

*"Kalau kita lihat dalam perumusan pasal ini, Mahkamah Konstitusi punya wewenang yang cukup besar dalam melakukan hak menguji secara materi UU, sementara Mahkamah Agung sendiri hanya punya hak di bawah UU. Padahal kita ketahui bahwa dalam susunan ketatanegaraan kita, Mahkamah Agung merupakan lembaga tinggi negara dalam pemisahan kekuasaan pun bagian dari yudikatif."*

Abdul Khaliq Ahmad<sup>99</sup> (FPKB) menilai bahwa jika Mahkamah Konstitusi berada di lingkungan Mahkamah Agung sementara Mahkamah Agung kewenangannya dalam hal *judicial review* hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, agak rancu jika kemudian Mahkamah Konstitusi yang berada di lingkungan Mahkamah Agung justru punya kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap Undang-Undang. Jadi, untuk menghilangkan kerancuan ini, maka posisi Mahkamah Konstitusi perlu ditaruh di dalam posisi yang benar. Ia mengusulkan Mahkamah Konsitusi berada di dalam lingkungan MPR dan sifatnya adalah permanen. Kemudian, Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh MPR. Atas usul presiden: tiga orang, Mahkamah Agung: tiga orang, dan DPR: tiga orang.

---

98 *Ibid.*

99 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

## h. Pemilu dan Dewan Perwakilan Daerah

Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu, baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain pemilihan umum dan referendum. Sedangkan pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat secara tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan atau parlemen.

Pemilihan umum sebagai sendi demokrasi tidak dimuat di dalam UUD 1945 pra amandemen PAH I BP MPR telah membahasnya dan memuat dalam Bab 7B sebagai bab baru, yang berbunyi pemilihan umum. Ayat (2) menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menyangkut materi pemilu mayoritas anggota komisi A menerima usulan hasil kerja BP MPR. Hal yang menjadi perdebatan adalah menyangkut DPD. Dalam usulan perubahan BP MPR Pasal 2 ayat (1) tertulis:

*“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas:*

- 1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat; dan*
- 2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih pada pemilu.”*

Kemudian, dalam Pasal 3(a) disebutkan:

*“Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, kedudukan, serta pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.”*

Jika dibandingkan dengan Pasal 22(d) ayat (3), susunan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Kemudian, Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Mudahan Hazdi (FPDU) menjelaskan bahwa jika dilihat fungsi DPD pada Pasal 22E lebih menjadi perwakilan daerah tingkat II dalam rangka memperkuat otonomi daerah. Sebenarnya fungsi ini dapat saja dilaksanakan oleh DPR, semua anggota DPR mewakili daerah. Ia mempertanyakan apakah pasal 22E merupakan tambahan tugas dari DPD atau memang hanya itu tugas khusus dari DPD. Menurutnya, sangat tidak efisien, dan seandainya kita sepakat ada DPD, sebaiknya perwakilan DPD itu adalah mewakili tingkat II bukan provinsi, sehingga lebih efisien dalam upaya untuk memperkuat otonomi daerah. Sementara anggota komisi A yang lain T.G.K. H. Baihaqi, AK100. (FPPP) mengatakan:

*“Menegenai Dewan Perwakilan Daerah, tampaknya sudah banyak dibicarakan dan rata-rata mendukung berdirinya. Saya sendiri berpendapat sama dengan itu, karena merupakan sebuah (ke)adil(an). Kalau DPR terpilih dari rakyat melalui partai-partai, maka DPD dipilih melalui daerah-daerah. Jadi, sama satu daerah. Adil kalau misalnya, anggota DPD juga didasarkan kepada rakyat, maka nantinya di provinsi yang rakyatnya banyak, DPR-nya banyak, DPD-nya banyak, itu tidak adil”.*

#### **i. Keuangan dan BPK**

Marzuki Usman (FUG) berpendapat bahwa Pasal 23A berbunyi, “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan UU”. Kata-kata pungutan yang bersifat “memaksa” bisa ditafsirkan bermacam-macam. Ia mengusulkan agar Pasal 23A kembali pada konsep semula daripada Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 segala pajak untuk negara berdasarkan UU, kemudian di daerah diatur berdasarkan Perda. Anggota FUG lainnya, Santoso Kimomihardjo mengusulkan agar Pasal 23A ayat (2) perlu disempurnakan karena masih ada hal-hal yang belum jelas, misalnya, mengenai BPD.

Menurut Poltar Sitorus<sup>101</sup> (FPDIP), hal keuangan negara telah diatur secara baik berkaitan dengan kedaulatan rakyat dan berhubungan dengan kehidupan demokrasi yang menjadi kespakatan bangsa dan negara. Oleh karenanya, apabila amandemen terhadap pasal ini, tentunya perlu dilihat hal mana yang menjadi acuan daripada perubahan tersebut. Menurutnya, Pasal 23 sudah mencerminkan demokrasi. Oleh

100 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

101 *Ibid.*

karena itu, di dalam hubungan ini pasal-pasal yang diatur pada ayat (1), (2), (3), dan (4) sampai ke (5) sudah cukup memberikan kelengkapan pengaturan hal keuangan sehingga perlu penjelasan UUD 1945 karena menyangkut BI tidak termuat dalam Pasal 23.

Menyangkut BPK, Asnawi Latief (FPDU) menyatakan bahwa dilihat dari namanya, BPK hanya sebatas mengawasi pemeriksaan saja, tetapi dalam praktik terdapat tumpang tindih pengawasan dan pemeriksaan keuangan di negara ini. Baik yang internal yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, BPPK, BPKP, maupun juga Irjen, dan seterusnya sering tumpang tindih dengan tugas-tugas Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu, rumusan ini sebenarnya memperluas tugas Badan Pemeriksa Keuangan karena tidak hanya memeriksa keuangan negara, tetapi juga melakukan pengawasan terhadap keuangan negara, jadi bersifat preventif tanpa mengurangi fungsi Inspektorat Jenderal yang melakukan pengawasan dan pemeriksaan internal. Menyangkut cakupan kerja BPK, ia mengatakan:

*“...sebab di dalam Pasal 23E ayat (2) di sana dinyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu-satunya Lembaga Pengawas dan Pemeriksa Keuangan Negara yang berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di kota-kota provinsi. Jadi, artinya cakupan Badan Pemeriksa Keuangan akan lebih luas ketimbang Badan Pemeriksa Keuangan selama ini<sup>102</sup>”.*

Taufiqurochman Ruki<sup>103</sup> (FTNI/Polri) menyampaikan pendapat fraksi TNI/Polri terhadap rumusan Bab VIII dan VIII A tentang keuangan dan BPK. Pertama, dalam Pasal 23 ayat (1), dikatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang. Rumusan ini merupakan pecahan dari Pasal 23 ayat (1) lama, oleh karena itu menurutnya, fraksi TNI/Polri menyatakan setuju. Yang kedua, Pasal 23 ayat (2), merujuk ke Pasal 20 UUD di mana Undang-Undang digagas oleh DPR dan dibahas oleh DPR bersama Presiden, maka dalam ayat ini diamanatkan bahwa Undang-Undang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR. Pertimbangannya adalah bahwa presiden lebih tahu tentang hal yang berkaitan dengan data keuangan, sumber keuangan, dan rencana pengeluaran.

---

102 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

103 Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.

Menyangkut pembahasan perubahan Pasal 23, Ramson Siagian (FPDIP) menyatakan bahwa perlu juga mengingat pasal-pasal yang ada ini adalah konsisten dari sistem konstitusi yang ada dalam batang tubuh pada Undang-Undang Dasar 1945 dan pembukaan sebagai basis filosofinya, mengacu Pasal 23 rancangan perubahan ini, maka Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), 23A, 23B, 23C tidak perlu lagi karena sudah lengkap pada Bab VIII.

## **2. Hasil Pembahasan Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000**

Dari 20 Bab yang diagendakan untuk dibahas dalam komisi A, ternyata hanya 12 Bab yang sempat dibahas. Itu pun hanya sempat menyelesaikan 7 Bab saja. Komisi A sepakat agar Badan Pekerja MPR melanjutkan pembahasan perubahan UUD 1945 sesuai bahan-bahan yang telah disiapkan. Pembahasan materi bab-bab yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR yang masih ada dan belum sempat dibahas dalam rapat pleno komisi A adalah sebagai berikut:

1. Bab Bentuk Dasar dan Kedaulatan.
2. Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara.
3. Bab Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.
5. Bab Pendidikan dan Kebudayaan.
6. Bab Agama.
7. Bab Perubahan Undang-Undang Dasar.
8. Bab tentang Dewan Pertimbangan Agung.

Pada rapat paripurna ke-9 Sidang Tahunan MPR tahun 2000 tanggal 19 Agustus 2000, MPR berhasil menetapkan amandemen kedua UUD 1945.

### 3. Konstruksi UUD 1945 Pasca Amandemen

Setelah dilakukan penetapan amandemen tahap ke-2 UUD 1945 pada Sidang Umum MPR pada tanggal 18 Agustus 2000, susunan UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat signifikan. Susunan UUD 1945 pasca amandemen tahap ke-2 terdiri atas:

- a) Bab IV mengatur tentang Pemerintahan Daerah, terdiri dari 3 Pasal dan 11 Ayat (Pasal 18 sebanyak 7 ayat, Pasal 18A sebanyak 2 ayat, dan Pasal 18B sebanyak 2 ayat).
- b) Bab VII mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari 5 Pasal dan 8 Ayat (Pasal 19 sebanyak 3 ayat, Pasal 20 sebanyak 1 ayat, Pasal 20A sebanyak 4 ayat, Pasal 22A dan Pasal 22B).
- c) Bab IXA mengatur Wilayah Negara terdiri dari 1 pasal, yaitu Pasal 25A.
- d) Bab X mengatur tentang Warga Negara dan Penduduk terdiri atas 2 pasal dan 3 ayat (Pasal 26 sebanyak 2 ayat dan Pasal 27 sebanyak 1 ayat).
- e) Bab XA mengatur tentang Hak Asasi Manusia terdiri atas 10 pasal dan 24 ayat (Pasal 28A, Pasal 28B sebanyak 2 ayat, Pasal 28C sebanyak 2 ayat, Pasal 28D sebanyak 4 ayat, Pasal 28E sebanyak 3 ayat, Pasal 28F, Pasal 28G sebanyak 2 ayat, Pasal 28H sebanyak 4 ayat, Pasal 28I sebanyak 5 ayat, Pasal 28J sebanyak 2 ayat).
- f) Bab XII mengatur tentang Pertahanan dan Ketahanan Negara terdiri atas 1 Pasal dan 5 ayat (Pasal 30 sebanyak 5 ayat).
- g) Bab XV mengatur tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan terdiri atas 3 Pasal (Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C).

# 4

## PENUTUP

Arah hukum yang diberlakukan dalam amandemen tahap ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 adalah penyempurnaan hasil amandemen tahap ke-1 UUD 1945 Tahun 1999 terutama yang berkaitan dengan pembatasan kewenangan pemerintah dan penyempurnaan wewenang DPR serta pengaturan tentang Hak Asasi Manusia yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Konfigurasi politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya amandemen tahap ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 adalah adanya kelemahan mendasar yang dimiliki oleh UUD 1945, yaitu: a) UUD 1945 membangun sistem politik *executive heavy* karena tidak menentukan batas-batas kekuasaan dan *check and balances* secara tegas sehingga kekuasaan menjadi terpusat pada presiden. Sistem ini sangat rentan dari penyalahgunaan wewenang oleh lembaga kepresidenan. Pengaturan yang begitu longgar, dalam arti tidak membuat batasan-batasan yang tegas atas kekuasaan bisa diserang oleh penyakit korup melalui berbagai manipulasi yang dicarikan pembenarannya secara formal; b) UUD 1945 terlalu banyak memberikan atribut kewenangan pada lembaga legislatif untuk mengatur lagi hal-hal yang penting tanpa batasan-batasan yang tegas. Pada praktiknya, produk legislatif itu lebih banyak ditentukan oleh Presiden melalui format politik yang dibangunnya, berdasarkan kekuasaan yang dimiliki dalam bidang legislatif. Banyak hal penting

yang oleh UUD 1945 diatribusikan pada lembaga legislatif untuk diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang, seperti tentang HAM, kekuasaan kehakiman atau penguasaan negara atas wilayah kemasyarakatan (*public pomein*), yang dalam realisasinya lebih banyak mengakomodasi kehendak dan pandangan politik Presiden sendiri; c) UUD 1945 memuat pasal-pasal yang multi tafsir (*multi interpretation*) sehingga bisa ditafsirkan secara berbeda-beda, tetapi dalam implementasinya tafsir presidenlah yang harus diterima sebagai kebenaran. Misalnya tentang masa jabatan presiden, independensi lembaga yudikatif, serta konsepsi ekonomi kekeluargaan dapat disebut sebagai contoh materi yang multi tafsir, yang pada *praktiknya* kebenaran penafsiran monopoli dari presiden dijadikan sebagai "jalan tengah" dari kesimpangsiuran yang terjadi; d) UUD 1945 bersifat terlalu polos karena lebih menguntungkan kebaikan negara pada semangat penyelenggara negara negara. Dikatakan bahwa teks dalam konstitusi tidak akan ada artinya jika penyelenggara negaranya tidak baik. Sesungguhnya penyelenggara negara yang baik akan menjadi tidak baik jika sistem yang mengaturnya tidak baik atau tidak ketat membuat batasan-batasan karena bagaimanapun kekuasaan ini memiliki potensi untuk korup. Konstitusi harus hadir dengan kecurigaan bahwa siapapun yang berkuasa akan cenderung korup karena itu harus ada sistem yang membatasi kekuasaan dengan tegas.

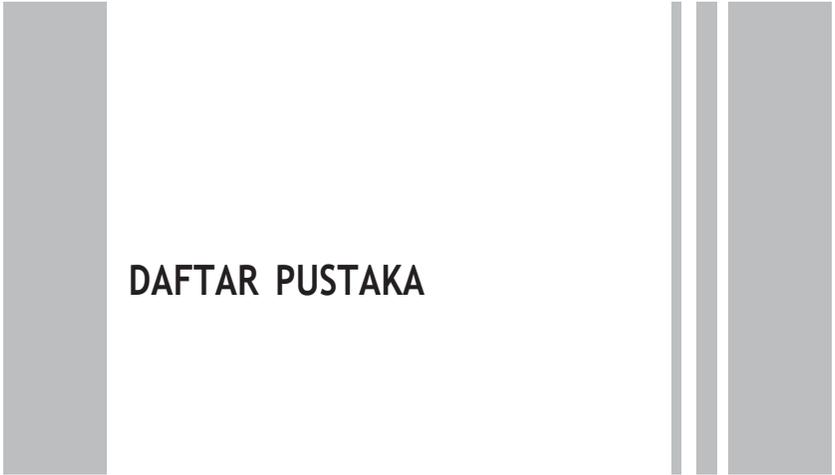
Implementasi politik hukum pada amandemen tahap ke-2 Undang-Undang Dasar 1945 adalah adalah pengaturan tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat terutama yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang, ketentuan tentang wilayah negara, warga negara dan penduduk, ketentuan tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, serta ketentuan tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan.

Arah hukum Konstitusi yang akan diberlakukan haruslah berdasar pada kepentingan seluruh rakyat Indonesia, bukan hanya berdasar pada pertautan kepentingan pembentuk Undang-Undang Dasar. Hal ini untuk menghindari produk konstitusi yang bersifat elitis dan konservatif sehingga hanya mengedepankan kepentingan salah satu lembaga negara atau kekuatan politik tertentu saja.

Konfigurasi politik hukum amandemen konstitusi haruslah meletakkan hukum sebagai kaidah penuntun dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dasar negara sehingga *praktik* politik dalam amandemen menjadi lebih terarah demi kepentingan bangsa dan negara.

Implementasi politik hukum amandemen konstitusi merupakan kesepakatan bersama antara pembentuk konstitusi negara yang juga berarti kesepakatan seluruh bangsa sehingga *legal policy* atau kebijakan hukum yang terbentuk harus menyerap aspirasi dari seluruh rakyat dan pengkajian akademik yang mendalam serta mengupayakan pembentukan hukum dasar negara yang responsif/populis.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. PT. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- Budiharjo, Miriam. 2000. Dasar-Dasar Ilmu Politik. PT. Gramedia Pustaka.
- Busroh, H. Abu Daud, S.H. 1989. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia. Bina Aksara. Jakarta.
- Dirdjosisworo, Soedjono. 2002. Pengantar Ilmu Hukum. PT. Grafika. Jakarta.
- Gaffar. Afan. 2000. Politik Indonesia. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim. 2006. Revolusi Hukum Indonesia. Konstitusi Press. Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 1999. Hukum Tata Negara. Gama Media. Yogyakarta.
- Ihza Mahendra, Yusril. Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi dan Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian. GIP. Jakarta.
- Indrayana, Denny. 2007. Amandemen UUD 1945; Antara Mitos dan Pembongkaran. Mizan. Bandung.

- Isra, Saldi. 2006. Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945. Andalas University Press. Padang.
- Kansil, C.S.T. 1989. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. PT. Balai Pustaka. Jakarta.
- Kansil, C.S.T dan Christine S.T. Kansil. 1997. Hukum Tata Negara Republik Indonesia Edisi 1. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Kusnardi, Moch dan Harmailly Ibrahim HS. 1976. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti. Jakarta.
- Kusuma, RM. A.B. 2004. Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945. BP Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Laksono, Fajar dan Subardjo. 2006. Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden. UII Press. Yogyakarta.
- Lubis, M. Solly. 1993. Ketatanegaraan Republik Indonesia. Mandar Maju. Bandung.
- Mahendra, A.A. Oka. 2006. Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan. Departemen Hukum dan HAM RI. Jakarta.
- Mahfud, M.D. Muhammad. 1989. Politik Hukum di Indonesia. PT. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1999. Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi. Gama Media. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2001. Amandemen UUD 1945 ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif. Analisis CSS Tahun XXX/2001 No.1.
- \_\_\_\_\_. 2006. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi. Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2007. Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi. PT. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Muhammad, Agus. 2007. Urgensi Revisi Kewenangan DPD Dalam Konstitusi dalam Peran Ideal DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. FH Universitas Lampung. Bandar Lampung.
- Mansoer, Moh. Tolchah. 1983. Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia. Pradnya Paramita. Jakarta.

- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. Penelitian Hukum. Prenada Media. Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoris dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung. 2001. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2007. Arus Pemikiran Konstitusionalisme Seri Tata Negara. Kata Hasta Pustaka Jakarta.
- Pringgodigdo, H.A.K. 1981. Tiga Undang-Undang Dasar. Pembangunan. Jakarta.
- Purbacaraka, Purnandi dan M. Chaidir Ali. 1990. Disiplin Hukum. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. Ilmu Hukum. PT. Citra Aditya Bakti. Jakarta.
- Ranadirekso, Hendarmin. 2007. Dinamika Konstitusi Indonesia. Fokusmedia. Bandung.
- Ranadirekso, Hendarmin. 2007. Arsitektur Konstitusi Demokratik. Fokusmedia. Bandung.
- Singarimbun, Masri, dan Efendi Sofyan. 1989. Metode Penelitian Survey. LP3ES. Yogyakarta.
- Strong, C.F. 1963. Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their Story and Existing Form. Revised Edition. Sidgwick & Jackson Limited. London.
- Subekti, Valina Singka. 2008. Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Sudarsono. 2004. Pengantar Ilmu Hukum. PT. Rineka Cipta. Jakarta.
- Suharizal dan Firdaus Arifin. 2007. Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Sukarna. 1992. Sistem Politik Indonesia. CV. Mandar Maju. Bandung.
- Sumantri, Sri. 2006. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. PT. Alumni. Bandung.

- Suny, Ismail. 1986. Pergeseran Kekuasaan Eksekutif. Aksara Baru. Jakarta.
- Surbakti, Ramlan. 1992. Memahami Ilmu Politik. PT. Gramedia Widiasarana. Indonesia. Jakarta.
- Syahuri, Taufuqurrohman. 2004. Hukum Konstitusi. Ghalia Indonesia. Bogor Selatan.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2004. Dasar-Dasar Politik Hukum. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Wahjono, Padmo. 1986. Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum. PT. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1984. Masalah Ketatanegaraan Indonesia dewasa Ini. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Warassih, Esmi. 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis. PT. Suryandaru Utama. Semarang.
- Wheare, K.C. 2003. Konstitusi-Konstitusi Modern. Pustaka Eureka. Surabaya.
- Widjojanto, Bambang dan Saldi Isra. 2002. Konstitusi Baru Melalui Komisi Independen. Pustaka Sinar harapan. Jakarta.

## **Peraturan-peraturan**

- Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemennya. 2004. Fokusmedia. Bandung.
- Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja.
- MPR untuk Menyiapkan Rancangan Amandemen UUD 1945.
- Tap MPR No. VII Tahun 2000 tentang TNI/Polri.
- Risalah ketiga puluh enam PAH I. 29 Mei 2000.
- Risalah rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000.
- Risalah rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.
- Risalah rapat Paripurna Kesembilan. 18 Agustus 2000.

## PROFIL PENULIS



Dr. Agus Muhammad Septiana, S.IP., M.H., lahir di Tanjung Karang pada 16 September 1979, adalah seorang akademisi dan birokrat dengan latar belakang pendidikan yang kuat di bidang ilmu pemerintahan dan hukum tata negara. Ia meraih gelar S1 Ilmu Pemerintahan dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung (Unila) pada tahun 2005, kemudian melanjutkan studi S2 di bidang Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Unila dan lulus pada tahun 2009. Selanjutnya, Dr. Agus menyelesaikan pendidikan doktoralnya pada tahun 2013 di Program Doktor Ilmu Hukum Tata Negara di Universitas Diponegoro.

Karir profesional Dr. Agus dimulai sebagai anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Metro dari tahun 2003 hingga 2008, di mana ia berperan penting dalam penyelenggaraan pemilu di tingkat daerah. Ia kemudian melanjutkan karir akademiknya sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Metro dari 2009 hingga 2014. Seiring dengan itu, ia juga menjalankan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kota Metro dari 2010 hingga 2015, sebelum berpindah menjadi ASN di Kabupaten Lampung Tengah

hingga 2019. Saat ini, Dr. Agus menjabat sebagai PNS di Provinsi Lampung sejak 2019. Selain kiprahnya di birokrasi, Dr. Agus juga aktif dalam dunia akademik. Sejak 2021, ia menjadi staf pengajar di Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, di mana ia berperan dalam mendidik generasi baru ahli hukum. Sebagai seorang akademisi produktif, ia telah menulis berbagai karya ilmiah dalam bentuk jurnal sejak tahun 2005, dengan fokus pada isu-isu hukum, politik, dan pemerintahan. Selain itu, ia juga menerbitkan buku berjudul Politik Hukum Demokrasi Pancasila pada tahun 2012 melalui Penerbit Universitas Lampung. Dengan kombinasi antara pengalaman akademik dan birokrasi yang luas, Dr. Agus terus berkontribusi dalam mengembangkan wawasan hukum tata negara serta memperkaya literatur ilmiah di bidang hukum dan pemerintahan di Indonesia.



Dr. S. Endang Prasetyawati, S.E., S.H., M.H, lahir di Jakarta, 19 Juni 1964. Penulis memperoleh gelar Sarjana Program Administrasi dari Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Muhammadiyah Kalianda pada tahun 1999, Sarjana Program Ilmu Hukum Universitas Tulang Bawang Lampung pada tahun 2007. Pada tahun 2008 menempuh program Magister Ilmu Hukum di Universitas Bandar Lampung. Selanjutnya, pada tahun 2016 menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro.

Saat ini penulis mengajar di Universitas Bandar Lampung, program sarjana dan pascasarjana sebagai Dosen Praktisi untuk mata kuliah Hukum Agraria, Hukum Konstitusi. Selain itu, pernah mengajar di STAI (Sekolah Tinggi Agama Islam) YASBA Kalianda, Kabupaten Lampung Selatan. Penulis juga aktif menulis buku hukum untuk bidang mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum, Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, Hukum Lingkungan, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Kewarganegaraan, Hukum Keimigrasian, Hukum Pajak, Hukum Kebijakan Publik, *Legal Drafting*, Hukum Sistem Pemerintahan, Hukum Otonomi Daerah. Penulis pernah menduduki jabatan sebagai Anggota DPRD Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2004 sampai 2006. Ketua sementara DPRD, dan wakill ketua DPRD Kabupaten Pesawaran pada tahun 2006 sampai tahun 2008.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

# POLITIK HUKUM

## UUD 1945 AMANDEMEN KE-2

Sebagai sebuah disiplin hukum, politik hukum memberikan landasan akademis terhadap proses pembentukan dan penemuan hukum yang lebih sesuai dengan konteks kesejarahan, situasi, kondisi, budaya, nilai-nilai serta norma yang berkembang dalam masyarakat, dengan memerhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri. Dalam konteks negara Indonesia maka harus berpijak pada sistem hukum Pancasila sebagai dasar negara, sehingga semua hukum haruslah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila atau berangkat dari dan menuju kepada Pancasila.

Sebagai sumber hukum di negara Indonesia, UUD 1945 merepresentasikan politik hukum nasional. Dalam sejarah konstitusi di Indonesia, diketahui bahwa UUD 1945 telah dilakukan perubahan atau amandemen sebanyak empat kali yang dilakukan pada periode tahun 1999 hingga tahun 2002.

Implementasi politik hukum amandemen konstitusi merupakan kesepakatan bersama di antara para pembentuk konstitusi negara. Amandemen UUD 1945 tak luput dari pengaruh serta intervensi Partai Politik. Sehingga, hasil putusan MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD 1945, dilakukan dengan mempertimbangkan kepentingan politik (*political interest*) masing-masing fraksi di MPR.



**RAJAWALI**  
BUANA PUSAKA

ISBN 978-623-5388-42-7



9 786235 388427