

**PEMBENTUKAN DAN KINERJA KOMISI KONSTITUSI DI
INDONESIA PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

TESIS



OLEH:

**NAMA MHS : Rizal Umami
NO. POKOK MHS : 14912103
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**

**PEMBENTUKAN DAN KINERJA KOMISI KONSTITUSI DI
INDONESIA PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

TESIS



OLEH:

**NAMA MHS : Rizal Umami
NO. POKOK MHS : 14912103
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016**



**PEMBENTUKAN DAN KINERJA KOMISI KONSTITUSI DI
INDONESIA PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh:

Nama Mhs : Rizal Umami.
No. Pokok Mhs : 14912103
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifudin., S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 02 Oktober 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia




Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PEMBENTUKAN DAN KINERJA KOMISI KONSTITUSI DI
INDONESIA PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh:

Nama Mhs : Rizal Umami.
No. Pokok Mhs : 14912103
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Sabtu, 23 Januari 2016
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifudin., S.H., M. Hum.

Yogyakarta, 25/01/2016

Anggota Penguji I

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum.

Yogyakarta, 26/01/2016

Anggota Penguji II

Sri Hastuti Puspitasari., S.H., M.H.

Yogyakarta, 26/01/2016

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Agus Triyandana, M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

- ❖ *Tanpa motto hiduppun kehidupan akan terus berjalan, jikalau hidupmu hanya sekedar hidup, babi dan anjingpun juga hidup, maka jadilah manusia sesungguhnya, bukan yang lain.*
- ❖ *Lebih baik jadi muntahan anjing sekalipun hina, tetapi masih berguna bagi sekawanan semut-semut hitam, daripada jadi bunga, habis manis sepah dibuang.*
- ❖ *Lapar dan hauslah dengan ilmu pengetahuan, karena hanya ilmu pengetahuan yang membedakanmu dengan binatang.*

Tesis ini kupersembahkan teruntuk:

- ❖ *Kedua orang tuaku yang selalu menggetarkan langit dengan Do'a-do'anya.*
- ❖ *Kakakku tercinta (Yuliawati), Adik-adikku (H. Khairul Azmi dan Maulana Firdaus), Keponakan-keponakanku yang tersayang (Laela Hardiawati dan Arif Rahmat Zidane) kalianlah semangatku.*
- ❖ *Keluarga besar yang selalu mensupport dan selalu ikhlas berdo'a untukku.*
- ❖ *Keluarga Besar Teater Sasentra dan semua sahabat-sahabatku yang di Lombok maupun di Jogja, tanpa kalian tentulah aku bukan apa-apa, hanya kulit kacang.*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Rizal Umami menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis yang berjudul “Pembentukan Dan Kinerja Komisi Konstitusi Di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 25 Januari 2016

Penulis,



Rizal Umami

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الانسان ما لم يعلم والصلاة والسلام على خير الانام
وعلى اله واصحابهين والتابعين ومن تبعهم الي اخر الزمان

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: “Pembentukan Dan Kinerja Komisi Konstitusi Di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam tesis ini, masih banyak hal yang peneliti sendiri belum bisa memahami sepenuhnya, sehingga dalam penyelesaiannya peneliti tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua yang berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

4. Dr. Saifudin, S.H., M. Hum. selaku pembimbing tesis, telah berkenan memberikan bimbingannya dengan sangat intensif dan berkualitas dan penuh kesabaran.
5. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum. selaku penguji, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi penulis.
6. Ibu Sri Hastuti Puspitasari., S.H., M.H. selaku penguji, yang telah memberikan arahan dan memberikan ilmu yang bermanfaat.
7. Kedua orang tua penulis yang selalu memberikan do'a dan semangat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Kakakku tercinta Yuliawati, adek-adekku tercinta H. Khairul Azmi dan Maulana Firdaus serta dua keponakanku yang tersayang Laela Hardiawati dan Arif Rahmat Zidane yang selalu mendo'akan serta menyemangati.
9. Keluarga besarku yang selalu memberikan semangat dan do'a kepada penulis sehingga penulis selalu semangat menyelesaikan tesis ini.
10. Pak Muhammad Sholeh UG beserta keluarga yang telah baik hati memberikan fasilitas gratis untuk penulis selama berada di Jogja, semoga bapak dan keluarga selalu diberikan kebahagiaan oleh yang maha kuasa.
11. Sahabat dan Teman-teman Angkatan 33 yang selalu memberikan semangat dan turut membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
12. Keluarga besar Teater Sasentra yang selalu menjadi sebaik-baik rumah tempat kembali saat sedang gundah dengan penyelesaian tesis ini.
13. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu kepada penulis.

14. Segenap pengelola Perpustakaan Hukum UII dan Pascasarjana Hukum UII yang telah menjadi tempat singgah untuk menyelesaikan tesis ini.
15. Seluruh staff yang ada di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayanannya.
16. Semua pihak yang berjasa dalam proses penulisan tesis ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dan semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka dan mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Aamiin ya rabbal 'alaamiin.

Yogyakarta, 25 Januari 2016
Penulis

Rizal Umami.
14912103

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTO DAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
HALAMAN KATA PENGANTAR	vii
HALAMAN DAFTAR ISI	ix
HALAMAN ABSTRAK	xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	11
E. Kerangka Teori	15
F. Definsi Operasional	31
G. Metode Penelitian	32
H. Sistematika Penulisan	39

BAB II KONSTITUSI SEBAGAI RUMAH BANGSA

A. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi	41
---	----

1. Definisi Konstitusi	41
2. Fungsi Konstitusi	44
3. Tujuan Konstitusi	46
4. Kedudukan Konstitusi	48
5. Klasifikasi Konstitusi	50
6. Materi Muatan Konstitusi	54
B. Nilai Penting Konstitusi Bagi Negara	58

BAB III LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN KOMISI KONSTITUSI OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. Sejarah Perubahan Konstitusi	65
B. Prosedur Perubahan Konstitusi	72
C. Latar Belakang Pembentukan Komisi Konstitusi Oleh Majelis Permasyarakatan Rakyat	78

BAB IV HASIL KAJIAN KOMISI KONSTITUSI

A. Kegagalan Badan Konstituante Merumuskan Materi Muatan Konstitusi	88
B. Komisi Konstitusi Indonesia Mengikuti Jejak Badan Konstituante	92
C. Hasil Kajian Komisi Konstitusi Indonesia Yang Terabaikan	97

BAB V MENGIDEALKAN KOMPOSISI DAN MENGGAGAS KOMISI KONSTITUSI UNTUK INDONESIA KEDEPAN

A. Menggali Sejarah Pembentukan Badan Konstituante	109
B. Menilai Keidealan Komisi Konstitusi Indonesia	114

C.	Menggagas Kembali Komisi Konstitusi Untuk Indonesia Kedepan....	120
3.1.	Berkaca Dari Badan Konstituante	120
3.2.	Mencontoh Komisi Konstitusi Negara Lain	121
3.2.1	Pengalaman Thailand Membentuk Komisi Konstitusi ...	122
3.2.2	Pengalaman Afrika Selatan Membentuk Komisi Konstitusi	123
3.3.	Menggagas Komisi Konstitusi Indonesia	125
D.	Menyusun Konsep/Desain Kerja Komisi Konstitusi Untuk Indonesia	132
4.1.	Tahap Penyusunan Agenda.....	132
4.2.	Tahap Pengembangan dan Perancangan.....	134
4.3.	Pelibatan Partipasi Masyarakat/Publik	134
4.4.	Tahap Pengesahan Konstitusi Baru	135
BAB VI PENUTUP		
A.	Kesimpulan	136
B.	Saran	146
	DAFTAR PUSTAKA	151
	CURRICULUM VITAE	162

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang telah diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kurun waktu tahun 1999 sampai tahun 2002 selama empat kali perubahan itu belum menemukan konteks dan desain yang tepat untuk bernegara di Indonesia, disinyalir bahwa kepentingan politik jangka pendek terjadi ketika pelaksanaan amandemen UUD NRI 1945 itu digulirkan. UUD NRI 1945 juga syarat dengan nuansa politis dan penuh dengan kesan emosional serta kebencian pada rezim masa lampau yang akhirnya berimbas pada hasil yang diperoleh lembaga pembentuknya. Kalangan masyarakat menghendaki perubahan UUD NRI 1945 harus diubah oleh lembaga/badan/komisi independen yang non partisan dan tidak terkungkung oleh kekuatan dan kekuasaan politik. MPR dalam hal ini adalah objek daripada reformasi konstitusi tetapi dengan dalih diamanatkan oleh UUD NRI 1945 pada Pasal 3 dan Pasal 37 bahwa yang menetapkan dan mengubah UUD NRI 1945 adalah MPR itu sendiri, sehingga dalam proses amandemen tersebut, lembaga/badan/komisi independen itu tidak berhasil dibentuk. Namun setelah selesai pelaksanaan amandemen keempat oleh MPR baru kemudian Komisi Konstitusi dibentuk oleh MPR. Karena itu timbul suatu permasalahan: Bagaimana latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi yang kehilangan momentum itu? Apa hasil yang diperoleh Komisi Konstitusi dan Apakah Komisi Konstitusi yang telah dibentuk itu sudah ideal atau tidak? Serta bagaimana gagasan Komisi Konstitusi yang ideal untuk Indonesia kedepan?

Untuk menjawab permasalahan tersebut. Maka, penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ditambah dengan bahan-bahan hukum lain yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian tersebut terjawab sebagai berikut: Latar belakang pembentukan komisi konstitusi oleh MPR adalah sebagai komisi yang akan melakukan kajian komperhensif terhadap hasil amandemen yang dilakukan oleh MPR selama empat kali perubahan itu, banyak hasil yang didapatkan oleh komisi konstitusi yang tidak sama dengan hasil amandemen diantaranya pada Pasal 6A, Pasal 9, Pasal 13 ayat 3, Pasal 18 ayat 4, Pasal 20 (ayat 1, ayat 5, ayat 6 dan ayat 7), Pasal 22D ayat 2 dan Pasal 37 ayat 5. Komisi yang dibentuk kurang ideal karena kurangnya keterwakilan masyarakat luas, komisi yang dibentuk hanya pada disiplin ilmu tertentu saja dan belum mewakili keseluruhan ahli disemua disiplin ilmu.

Kata Kunci: UUD NRI 1945, MPR, Komisi Konstitusi Indonesia, Amandemen.

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang

Konstitusi adalah hukum dasar tertulis yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droitconstitutionnel*) suatu negara.¹

Setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan Undang-Undang Dasar dapat terus berkembang dalam praktik di kemudian hari. Sebagai hukum dasar, perumusan disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Maka semakin

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan I (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010), hlm. 29.

elastis suatu aturan, makin terbuka kemungkinan untuk menampung dinamika perkembangan zaman, sehingga Undang-Undang Dasar tidak lekas ketinggalan zaman (*verouderd*). Namun demikian, meskipun perumusan Undang-Undang Dasar ini bersifat garis besar, haruslah disadari jangan sampai ketentuan yang diaturnya bermakna ganda atau dapat ditafsirkan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa.²

Mekanisme penguatan yuridis atau memberikan nilai normatif kepada suatu konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) menjadi wacana publik, ketika beberapa ahli Hukum Tata Negara dan politik menyampaikan gagasan perlu dibentuknya sebuah Komisi Konstitusi. Gagasan ini muncul karena dalam kenyataan Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diberi wewenang untuk melakukan perumusan Rancangan Amandemen (UUD 1945) dianggap belum mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Walaupun PAH I BP MPR telah dilengkapi dengan Tim Asistensi (Tim ahli) dari berbagai disiplin ilmu termasuk di dalamnya para ahli Hukum Tata Negara yang kredibilitasnya tidak diragukan lagi. Sistematisa amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan sejak tahun 1999 masih bisa dibbilang tumpang tindih dan tidak runtut. Kepentingan-kepentingan politik sesaat masih sangat mendominasi perumusan amandemen UUD 1945.³

Sejumlah kalangan masyarakat menilai hasil perubahan UUD 1945 oleh MPR jauh dari memuaskan karena ‘elitis’ dan kurang partisipatif. Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR membuktikan, benturan kepentingan itu

²*Ibid*, hlm. 30-31

³B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan I (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009) hlm. 53

berpotensi menjadi perubahan konstitusi ‘tambal sulam’ dan tidak berorientasi kepentingan jangka panjang. Ketidak sempurnaan itu disebabkan karena dalam konteks perubahan UUD yang komprehensif, MPR sendiri sebenarnya adalah objek reformasi konstitusi yang seharusnya diatur kembali kewenangannya. Perubahan konstitusi seharusnya dilakukan oleh lembaga independen semacam Komisi Konstitusi dan dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas.⁴

Menurut Denny Indrayana dalam Ni’matul Huda, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik - dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR - akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Oleh karena demikian, akan lebih baik bila proses reformasi konstitusi diserahkan pada lembaga profesional yang independen dan non partisan sebagaimana Komisi Konstitusi.⁵

Kegagalan demi kegagalan badan atau komisi yang mendapatkan mandat untuk menyiapkan perubahan konstitusi yang dialami oleh Indonesia menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, perlu untuk melakukan komparasi dengan beberapa negara mengenai model perubahan konstitusi yang dipraktekkan oleh negara-negara lain yang bisa dijadikan acuan dalam melakukan perubahan (ulang) UUD 1945. Misalnya dengan melihat pengalaman negara lain yang telah sukses membentuk Komisi Konstitusi untuk menyiapkan perubahan konstitusi. Pengalaman Filipina yang di

⁴Ni’matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan I (Yogyakarta: FH UII Press, 2014) hlm. 57

⁵*Ibid*, hlm. 71

bawah *Corazon Aquino* membentuk *Constitutional Commission*, Thailand yang membuat *Constitutional Drafting Assembly*, dan Afrika Selatan membentuk *Constitution Assembly*, yang menunjukkan bahwa penyerahan perubahan konstitusi kepada lembaga semacam Komisi Konstitusi, akan lebih menjamin suksesnya reformasi konstitusi.⁶

Reformasi konstitusi oleh lembaga khusus itulah yang menjadi salah satu penentu keberhasilan Thailand melahirkan konstitusi baru yang akhirnya disebut *The People Constitution*. Sebutan itu begitu melekat karena hasil reformasi konstitusi yang dipelopori *Constitutional Drafting Assembly* amat berbeda dengan lima belas konstitusi Thailand sebelumnya yang begitu elitis dan amat dipengaruhi kekuatan militer.⁷

Pelaksanaan amandemen suatu konstitusi di berbagai negara, misalnya Amerika Serikat. Menurut Article I Konstitusi Amerika Serikat yang melakukan amandemen konstitusi adalah *Senate* dan *Congress*. Namun dalam prakteknya *Senate* dan *Congress* ini memanggil masyarakat sipil (para ahli dalam bidangnya) dan membentuk Komisi Konstitusi. Dengan demikian berdasarkan kelaziman inilah, keberadaan Komisi Konstitusi, sudah dapat diakomodasi oleh Tim Ahli dari PAH I BP MPR tersebut, namun sayangnya keberadaan komisi ini ternyata hanya diberi tugas untuk melakukan penyelarasan dan rekomendasi substansi UUD 1945 yang sifatnya tidak mengikat. Lain daripada itu, keberadaan Komisi

⁶*Ibid*, hlm. 83

⁷Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 76.

Konstitusi ini baru diletakkan dalam konteks mengamandemen (mengubah) UUD 1945, bukan untuk melakukan penggantian terhadap UUD 1945.⁸

Terlepas dari keberadaan Komisi Konstitusi, sebenarnya dalam konstruksi UUD 1945 persoalan kelembagaan dan mekanisme dalam rangka penggantian konstitusi belum secara eksplisit dan implisit diatur dalam UUD 1945. Dalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen ditegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan Garis-garis besar daripada haluan negara. Kata menetapkan disini tentu menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Apakah *menetapkan* itu berkaitan dengan setelah MPR mengganti UUD 1945 dengan UUD yang baru sama sekali, ataukah *menetapkan* setelah MPR melakukan amandemen terhadap UUD 1945? Penjelasan terhadap pasal ini hanya menegaskan *cukup jelas*. Namun demikian, jika Pasal 3 tersebut dihubungkan dengan Pasal 37 ayat (1) yang menyatakan bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Kata *menetapkan* tersebut berarti secara yuridis konstitusional persoalan kelembagaan telah diatur secara tegas. Oleh sebab itu, kalau ada kehendak untuk mengganti UUD 1945 dengan UUD yang baru sama sekali, maka satu-satunya jalan yang harus ditempuh adalah dengan melakukan amandemen terlebih dahulu terhadap Pasal 3 dan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945.⁹

Menurut B. Hestu Cipto Handoyo, untuk melakukan penggantian terhadap UUD 1945 dapat ditempuh dengan mencontoh konstitusi yang pernah berlaku di

⁸B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum... op. cit.*, hlm. 53

⁹*Ibid*, hlm. 54

Indonesia, yakni Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Menurut kedua konstitusi tertulis yang pernah berlaku di Indonesia tersebut, mekanisme dan kelembagaan dari organ yang berwenang untuk mengganti konstitusi secara tegas telah diatur dalam Pasal 134 UUDS 1950. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini. Sedangkan dalam Pasal 186 Konstitusi RIS dinyatakan bahwa Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi), bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini. Dari kedua ketentuan dalam kedua konstitusi tersebut, jelas kiranya bahwa organ yang berwenang untuk mengganti konstitusi adalah Konstituante.¹⁰

Sayangnya, Majelis Konstituante ini tidak atau belum sampai berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun UUD baru ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal. Atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia selanjutnya.¹¹

Harapan pada Sidang tahunan MPR pada waktu proses amandemen dilaksanakan untuk sebaiknya dalam proses amandemen dimulai dengan lebih dahulu membentuk Komisi Konstitusi Indonesia tidak dapat terwujud dan tidak dilaksanakan oleh MPR. Masyarakat berharap pembentukan Komisi Konstitusi itu

¹⁰*Ibid*, hlm. 55

¹¹Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan I (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 170

dapat dilakukan melalui Ketetapan MPR yang juga mengatur mekanisme pemilihan anggota Komisi Konstitusi yang dipilih langsung dari perwakilan daerah dan pakar-pakar ilmu hukum, politik, ekonomi, dan sosial budaya dari berbagai perguruan tinggi dan kelompok intelektual lain di tengah masyarakat.¹²

Karena untuk mengetahui perkembangan demokrasi dari suatu negara terlebih dahulu haruslah mengetahui Undang-Undang Dasar dan sejarah perkembangannya di negara tersebut, sebab pemakaian asas demokrasi di dalam suatu negara pastilah dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar itu, tak terkecuali di Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar yang dibuat pada masa perjuangan untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan.¹³

Undang-Undang Dasar 1945 dalam gerak pelaksanaannya juga mengalami pasang surut, pasang naik dan timbul tenggelam. Pasang naik dan pasang surut itu bisa digambarkan bahwa pada saat Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku, tapi pada saat lain dinyatakan tidak berlaku lagi, atau bisa juga, Undang-Undang Dasar 1945 itu dinyatakan berlaku secara resmi tapi dalam praktek pelaksanaannya terjadi penyimpangan-penyimpangan atau ditinggalkannya asas-asas yang terkandung di dalamnya.¹⁴

Dari permasalahan di atas, penulis menghimpun dan menemukan beberapa kekurangan dari proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara

¹² Denny Indrayana, *Negara ...op. cit.*, hlm. 77

¹³ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan I (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 101.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 102

Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah objek/target daripada reformasi konstitusi yang kewenangannya masih harus diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang akan diubah, sehingga terkesan keliru ketika harus menyerahkan perubahan UUD 1945 pada lembaga yang masih harus diatur kewenangannya.
- b) Tidak adanya paradigm perubahan/agenda setting yang dilakukan ketika perubahan akan dilaksanakan dalam proses *constitucional making* termasuk diantaranya desain, konsep dan menyepakati hal-hal apa yang akan disepakati, hal-hal apa yang boleh serta hal-hal apa yang tidak boleh dirubah di dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, sehingga Adnan Buyung Nasution¹⁵ pernah mengatakan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 keliru dan salah secara metodologis.
- c) Dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002 juga tidak ada *Interim Constitution* (konstitusi sementara) untuk mengcover *agenda setting*, sehinggaantisipasi *deadlock* pun otomatis tidak termuat di dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, hanya bersandar pada Pasal 37 UUD 1945 yang hanya membuka satu pintu pengesahan UUD 1945.

¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *Perubahan UUD 1945 Tak Ada Konsep, Metodologi Salah*, Kompas, 2 Mei 2002.

- d) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masih sangat elitis dan tidak partisipatif, keterlibatan masyarakat sangat pasif karena sosialisasi atau informasi yang dilakukan oleh MPR tidak secara menyeluruh, hanya tertuju pada sebagian kota-kota besar, pun ketika melakukan sosialisasi ke kampus-kampus juga sebagian kecilnya saja. Lain halnya ketika kita membandingkan dengan Afrika Selatan yang mendapatkan lebih dari 2 juta masukan untuk usulan perubahan dilihat dari prosentase rakyatnya yang berjumlah 42 juta, namun ketika perubahan yang dilakukan oleh MPR dalam konteks Indonesia hanya mendapatkan 127 surat masukan saja dari prosentase 250 juta rakyat Indonesia.

Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selama empat kali perubahan dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah gagal menyertakan partisipasi publik didalamnya sehingga masyarakat menginginkan perubahan selanjutnya oleh lembaga/badan/komisi professional yang non-partisan, yang independen dan tidak terkungkung kekuatan politik manapun dalam proses perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut.

Dari problematika diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam sehingga dirumuskan dengan judul **“Pembentukan Dan Kinerja Komisi Konstitusi Di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”**

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimanakah latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam amandemen UUD 1945 ?
2. Apakah hasil yang diperoleh dari pembentukan Komisi Konstitusi tersebut ?
3. Apakah Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sudah ideal atau belum dalam proses perubahan terhadap UUD 1945 ?
4. Bagaimanakah konsep ideal Komisi Konstitusi untuk Indonesia kedepan ?

III. Tujuan Penelitian

Secara garis besar tujuan penelitian dapat digolongkan menjadi dua (2) macam yaitu tujuan umum dan tujuan khusus, sesungguhnya kedua tujuan ini saling berkaitan. Saling mengisi antara yang satu dengan yang lainnya.

1. Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian adalah untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisa bagaimana latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam amandemen UUD 1945, untuk mengetahui apakah hasil yang diperoleh Komisi Konstitusi dalam tugasnya mengkaji perubahan terhadap UUD 1945 tersebut, dan untuk mengetahui apakah Komisi Konstitusi yang

dibentuk tersebut sudah ideal atau tidak dalam mengkaji hasil perubahan amandemen UUD 1945, serta untuk mengetahui dan menggagas bagaimana konsep ideal Komisi Konstitusi untuk Indonesia kedepan.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam amandemen UUD 1945.
- b. Untuk mengetahui hasil yang diperoleh dari pembentukan Komisi Konstitusi dalam amandemen UUD 1945.
- c. Untuk mengetahui apakah Komisi Konstitusi yang dibentuk tersebut sudah ideal atau tidak dalam mengkaji hasil UUD 1945 yang di amandemen.
- d. Untuk mengetahui dan menggagas konsep ideal Komisi Konstitusi Indonesia kedepan.

IV. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian

Penegasan mengenai orisinalitas penelitian ini dimaksudkan untuk meniadakan pengulangan atau duplikasi terhadap penelitian sebelumnya. Hasil penelusuran yang penulis lakukan setidaknya menemukan beberapa buku yang membahas pembahasan terkait, diantaranya:

Pertama, penelitian tentang perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh Sri Soemantri pada tahun 1978 dengan judul *Persepsi Terhadap Perubahan dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar*

1945.¹⁶Sri Soemantri dalam disertasinya mengkaji dari segi persepsi tentang prosedur perubahan secara normatif.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh Taufiqurrohman Syahuri dalam penelitiannya dengan judul “*Prosedur Perubahan Konstitusi, Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan negara lain*.”¹⁷Selain mengkaji dari segi normatif, juga dari segi implementasi atas proses perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat UUD 1945, dengan perbandingan seratus negara secara kualitatif.

Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh Denny Indrayana dalam disertasinya yang berjudul *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making in Transition*”. Yang juga telah diterbitkan menjadi buku¹⁸: ini juga meneliti tentang perubahan UUD 1945, yang lebih difokuskan pada proses perubahan UUD 1945 yang terjadi pada tahun 1999-2002. Penelitian ini merupakan evaluasi atas proses perubahan UUD 1945 dalam periode 1999-2002 tersebut serta lebih banyak menggambarkan konstalasi serta kontestasi dalam proses perubahan UUD 1945. Dalam penelitian ini khususnya dalam bab dua juga sedikit membahas tentang Komisi Konstitusi, namun pembahasan Komisi Konstitusi tersebut hanya mengurai tentang pengalaman yang terjadi di beberapa negara, dan yang jauh lebih diurai dalam buku ini adalah

¹⁶Disertasi Sri Soemantri tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul “*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*” tahun 1978.

¹⁷Disertasi Taufiqurrohman Syahuri tersebut juga telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul “*Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Negara Lain di Dunia*” tahun 2004.

¹⁸Disertasi Denny Indrayana tersebut telah diterbitkan menjadi buku dengan judul *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Penerjemah E. Setiyawati A., (Bandung: Mizan Pustaka, 2007).

membahas tentang Komisi Konstitusi Palsu yang dibentuk oleh MPR menurut versi Denny Indrayana, dari kajiannya tersebut Denny Indrayana berkesimpulan bahwa Komisi Konstitusi yang diusulkan oleh publik tidak memiliki dukungan politik yang cukup untuk bisa dibentuk. Kritik-kritik yang terus menghujani MPR berikut tekanan-tekanan untuk membentuk Komisi Konstitusi menciptakan sebetulnya *checks and balances* publik yang efektif terhadap MPR.

Keempat, Penelitian yang dilakukan oleh Valina Singka Subekti dalam penelitiannya yang dilakukan pada tahun 2006 tentang “*Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*”. Yang juga telah diterbitkan sebagai buku.¹⁹ Penelitian yang juga membahas tentang proses perubahan UUD ini lebih memfokuskan pada pergulatan kepentingan dan pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945 pasca reformasi tersebut. Pada Bab dua yang membahas tentang perubahan UUD 1945 dalam transisi demokrasi di Indonesia, digambarkan mekanisme tata cara perubahan UUD 1945 yang terjadi di MPR ketika itu. Dalam bab ini tidak membahas sama sekali tentang lembaga independen yang menyusun konstitusi sebagaimana yang dikenal dalam teori perubahan konstitusi.

Kelima, Penelitian yang dilakukan oleh Novendri M. Nggilu²⁰ dalam tesisnya yang berjudul “*Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*” tahun 2013. Penelitian ini terfokus pada konsep menghadirkan lembaga independen, profesional dan non partisan. Penelitian ini

¹⁹ Disertasi Valina Singka Subekti tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008).

²⁰ Tesis Novendri M. Nggilu, yang berjudul “*Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*”. (Yogyakarta: FH UII, 2013).

lebih kepada gagasan untuk amandemen kelima, namun tetap memakai nama Komisi Konstitusi.

Tetapi penelitian pada tesis ini mengkonstruksi kewenangan Komisi Konstitusi dan memformulasi kembali dengan melibatkan berbagai macam lembaga dalam mengamandemen ulang UUD 1945 untuk periode selanjutnya, kemudian menelaah kedalaman konsep, desain yang digunakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sinkronisasi teori yang ada dalam proses perubahan UUD 1945 oleh MPR.

Sedangkan penelitian ini juga terfokus pada pembahasan lembaga Komisi Konstitusi Indonesia yang melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap perubahan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam penelitian tesis yang dilakukan Novendri M. Nggilu juga membahas namun tidak secara mendalam, hanya menjadi rujukan dalam mengajukan gagasan pembentukan Komisi Konstitusi baru yang akan dipersiapkan untuk amandemen selanjutnya, penelitian ini juga penulis fokuskan pada sejarah pembentukan serta kajiannya yang tidak mendapatkan respon positif, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisa bagaimana latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam amandemen UUD 1945, untuk mengetahui apakah hasil yang diperoleh Komisi Konstitusi dalam tugasnya mengkaji perubahan terhadap UUD 1945 tersebut, dan untuk mengetahui apakah Komisi Konstitusi yang dibentuk tersebut sudah ideal atau tidak dalam mengkaji hasil muatan amandemen UUD 1945, serta untuk

mengetahui dan menggagas bagaimana konsep ideal Komisi Konstitusi untuk Indonesia kedepan.

V. Kerangka Teori

Sebagai landasan dalam upaya pembahasan penelitian ini maka penulis menggunakan teori-teori, konsep-konsep, asas-asas, dan pandangan sarjana sebagai dasar untuk menjawab permasalahan yang dipaparkan dalam penelitian ini. Adapun landasan teoritis yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Teori Konstitusi

Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian undang-undang dasar, tetapi juga ada yang menyamakan dengan pengertian undang-undang dasar. Konstitusi dalam arti sempit (*the constitution in the narrow sense, constitutie in engezin*) sama halnya dengan UUD.²¹ Bagi para sarjana ilmu politik istilah “*constitution*” merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.²²

K.C. Wheare dalam Ni'matul Huda mengartikan konstitusi sebagai: “Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara”. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*non legal*).²³

²¹Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang: UB Press, 2012), hlm. 2.

²²Ni'matul Huda, *UUD 1945... op. cit., hlm. 14.*

²³*Ibid*, hlm. 20

Secara sederhana, Konstitusi menurut Soetandyo W dalam Ni'matul Huda mendefinisikan konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam arti yang lebih sempit, konstitusi bahkan "Cuma" diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut di muka ini.²⁴

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.²⁵ Adapun penganut paham modern yang tegas-tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, adalah C.F. Strong dan James Bryce.²⁶

Dari definisi di atas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusannya sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) pengaturan mengenai pendirian

²⁴*Ibid*, hlm. 21.

²⁵ H. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi & Hj. Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusional*, Edisi I (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 9

²⁶*Ibid*, hlm. 11

lembaga-lembaga yang permanen; (2) fungsi dari alat-alat kelengkapan; (3) hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.²⁷

Menurut Dahlan Thaib, Ni'matul Huda dan Jazim Hamidi, konstitusi memiliki fungsi yang khas yang dinamakan konstusionalisme,²⁸ yaitu mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi, serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan,²⁹ dan perlindungan hak azasi manusia.³⁰ Atau dengan kata lain, konstusionalisme adalah faham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.³¹ Esensi dari konstusionalisme minimal terdiri dari dua hal pokok yakni, **Pertama**, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik;³² **Kedua**, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.³³ Demikian juga dengan Bagir Manan, menyatakan bahwa teori atau doktrin konstitusi secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak-hak

²⁷ *Ibid*, hlm. 12

²⁸ *Ibid*, hlm. 19

²⁹ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 34-35

³⁰ Sri Hastuti Puspitasari, *Refleksi Gagasan dan Pengaturan HAM Dalam Konstitusi Indonesia* dalam Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed), *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Program Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press, 2007), hlm. 4.

³¹ Ismail Suny, *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 445.

³² Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Onteraksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 145.

³³ Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 28

rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat.³⁴

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak pihak yang diperintah dan hubungan antara keduanya.³⁵

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan undang-undang dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector Republik Inggris 1649-1660*) yang menamakan undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar, perlu dicatat kepustakaan Belanda (misalnya L.J. Van Apeldoorn) diadakan pembedaan antara pengertian undang-undang dasar dengan konstitusi³⁶. Sedangkan K.C. Wheare yang juga dianggap sebagai salah seorang pakar konstitusi modern mengatakan bahwa: "... *it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government.*" Konstitusi dalam pandangan K.C. Wheare selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara juga dipahami sebagai kumpulan aturan yang

³⁴Bagir Manan, dalam Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003), hlm. 20.

³⁵Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 40-41. Lihat Juga Hardjono, *Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 33-34.

³⁶*Ibid*, hlm. 16

membentuk dan mengatur atau membentuk pemerintahan negara yang bersangkutan.³⁷ Harun Alrasid, menganalogikan kedudukan konstitusi sama dengan kedudukan anggaran dasar bagi suatu partai politik atau organisasi lainnya, yaitu merupakan pegangan pokok bagi tindakan operasional dari organisasi yang bersangkutan.³⁸

Menurut Hans Kelsen, konstitusi merupakan urutan tertinggi dalam tata hukum nasional karena mempostulatkan norma dasar. Konstitusi di sini dipahami sebagai bukan dalam arti formal melainkan dalam arti materiil.³⁹ Hans Kelsen mendefinisikan konstitusi menjadi dua, yaitu konstitusi dalam arti formal dan konstitusi dalam arti materiil. Dalam arti formal, konstitusi adalah dokumen resmi yang berisi seperangkat norma hukum yang dapat dirubah hanya di bawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus yang tujuannya untuk membentuk perubahan ini lebih sulit. Konstitusi dalam arti materiil terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, khususnya pembentukan undang-undang.⁴⁰

Konstitusi dalam arti formal, khususnya ketentuan-ketentuan yang menyebabkan perubahan-perubahan itu lebih sulit dibandingkan perubahan hukum biasa hanya mungkin jika ada konstitusi tertulis, jika konstitusi tersebut mempunyai karakter hukum *statute* (undang-undang tertulis). Terdapat negara

³⁷Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka: 2009), hlm. 89.

³⁸ Harun Alrasid, *Membangun Indonesia Baru Dengan Undang-Undang Dasar Baru (Menanti Kelahiran Republik Kelima)*, dalam Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm. 149-150

³⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Diterjemahkan oleh Somardi*, (Bandung: Rimdi Press, 1995), hlm. 126

⁴⁰Joeniarso, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 29

yang tidak memiliki konstitusi tertulis dan oleh sebab itu tidak mempunyai konstitusi formal sebagaimana terjadi di negara Inggris yang tidak memiliki dokumen yang disebut sebagai konstitusi. Sedangkan konstitusi dalam arti materiil dalam negara tersebut merupakan hukum kebiasaan yang tersebar kedalam berbagai macam peraturan.⁴¹

Klasifikasi konstitusi selain dilakukan oleh Hans Kelsen juga sudah dilakukan sejak zaman kuno oleh Aristoteles yang membagi konstitusi menjadi dua antara lain: konstitusi yang baik (benar) dan konstitusi yang buruk (salah). Setiap bagian dari klasifikasi tersebut terdiri dari tiga tipe konstitusi berdasarkan pemerintahan tersebut apakah dikuasai oleh satu orang, beberapa orang atau banyak orang. Adapun dalam klasifikasi konstitusi yang baik dalam bentuk pemerintahan yang dikuasai satu orang disebut monarki, dalam bentuk pemerintahan dikuasai beberapa orang disebut aristokrasi dan dalam bentuk pemerintahan yang banyak orang disebut demokrasi. Dalam klasifikasi konstitusi yang buruk dalam pemerintahan beberapa orang oligarkhi dan dalam bentuk pemerintahan yang dikuasai banyak orang disebut *polity*.⁴²

Selain mengungkapkan klasifikasi konstitusi kuno, C.F. Strong juga menguraikan tentang klasifikasi modern yang terdiri dari lima kategori disesuaikan dengan negara konstitusional modern, yaitu: (1) berdasarkan bentuk negara; (2) bentuk konstitusi itu sendiri; (3) bentuk lembaga legislatif; (4) bentuk lembaga eksekutif; (5) bentuk lembaga peradilan. Dalam kategori kedua yaitu

⁴¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan oleh Somardi, (Jakarta: BEE Media, 2007), hlm. 156.

⁴² C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan oleh SPA Teamwork (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm. 81-83.

klasifikasi menurut bentuk konstitusi itu sendiri, C.F. Strong membagi menjadi dua, yaitu *pertama* konstitusi menurut bentuknya apakah tertulis atau tidak tertulis dan *kedua* konstitusi fleksibel atau kaku (*rigid*). ***Pertama***, C.F. Strong menyatakan bahwa pembagian konstitusi yang tertulis atau tidak tertulis adalah suatu hal yang keliru karena tidak pernah ada konstitusi yang benar-benar tertulis dan tidak ada pula konstitusi yang benar-benar tidak tertulis. ***Kedua***, konstitusi fleksibel atau kaku dilihat dari proses pembuatan hukum konstitusional sama atau tidak dengan pembuatan hukum biasa. Konstitusi yang dapat diubah atau diamandemen tanpa adanya prosedur khusus dinyatakan konstitusi fleksibel,⁴³ sedangkan konstitusi yang mensyaratkan prosedur khusus untuk perubahan atau amandemennya adalah konstitusi kaku.⁴⁴

Indonesia dalam perspektif Hans Kelsen tersebut memiliki karakter konstitusi dalam arti formal dan konstitusi dalam arti materiil yang tercermin dalam UUD 1945.⁴⁵ Dalam konstitusi Indonesia diatur mengenai lembaga-lembaga negara, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan lain-

⁴³*Ibid*, hlm. 90-93

⁴⁴ Menurut C.F. Strong, Cara mengamandemen konstitusi yang tergolong kaku, adalah: 1). Amandemen oleh lembaga-lembaga legislatif dengan batasan-batasan istimewa; 2). Amandemen yang dilaksanakan rakyat melalui referendum; 3). Amandemen konstitusional khusus untuk negara berbentuk federal yang perubahannya wajib disetujui oleh seluruh atau sebagian federasi; 4). Amandemen yang dilakukan dengan konvensi-konvensi istimewa untuk tujuan itu. Lihat H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 32-33.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 72.

lain yang diatur konstitusi.⁴⁶ Lembaga-lembaga negara tersebut terinspirasi dari lembaga-lembaga negara pada zaman Hindia Belanda, seperti: Presiden dapat dipadankan dengan *Gubernur Jenderal*, DPR dengan *Volksraad*, DPA dengan *Raad Van Nederlansche Indie*, BPK dengan *Raad Van Algemene Rekenkamer*, dan pengadilan dan MA dengan *Raad Van Justitie*.⁴⁷ Selain mengenai lembaga negara, UUD 1945 sebagai hukum dasar yang tertinggi dan tertulis dalam negara Indonesia⁴⁸ juga mengatur hubungan antar lembaga negara tersebut,⁴⁹ serta hak-hak asasi manusia.⁵⁰

Dalam perkembangannya, konstitusi Indonesia dalam arti formal mengalami perubahan sampai dengan lima kali sehingga jika kita bagi dalam periodisasi keberlakuan konstitusi terdiri dari enam tahap perkembangan, yaitu:⁵¹

- a. Periode tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949 berlaku UUD 1945;
- b. Periode tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950 berlaku UUD 1949 atau sering disebut sebagai Konstitusi RIS 1949;
- c. Periode tanggal 17 Agustus 1950-5 Juli 1959 berlaku UUDS 1950;
- d. Periode tanggal 5 Juli 1959-19 Oktober 1999 berlaku UUD 1945 beserta penjelasan;
- e. Periode tanggal 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002 berlaku UUD 1945 dengan beberapa kali perubahan; dan
- f. Periode tanggal 10 Agustus 2002-sekarang berlaku UUD 1945 tanpa penjelasan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 dewasa ini.

⁴⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 184-237.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 5-6

⁴⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 1

⁴⁹ Abu Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 72

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 72.

⁵¹ Soetanto Soephiadhy, *Meredesain Konstitusi*, (Yogyakarta: Kepel Press, 2004), hlm. 50. Bandingkan dengan J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat dari segi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hlm. 238.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Menurut Padmo Wahjono dalam Budi Ispriyarso⁵² kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut dari suatu negara. Perkataan *sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai padanan kata dengan *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *Souverainete* (bahasa Perancis), dan *sovranus* (bahasa Italia). Perkataan dalam empat bahasa ini berasal pula dari bahasa latin yaitu *superanus* yang berarti yang tertinggi.

Arti kedaulatan mengalami perubahan-perubahan sepanjang perkembangan sejarah manusia, serta kedaulatan juga sering dilihat dari berbagai perspektif. Menurut CST. Kansil dan Christie Kansil, kedaulatan suatu negara adalah kekuasaan tertinggi dalam negara tersebut, yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan adalah juga kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain.⁵³

Kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara dan sebagai atribut negara dia sudah lama ada, bahkan ada beberapa pendapat bahawa *Sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.⁵⁴ *Sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai arti yang sama dengan *souvereiniteit* (bahasa Belanda), yang berarti tertinggi. Membicarakan tentang kedaulatan berarti membahas tentang kekuasaan, sebab pengertian atau makna

⁵² Budi Ispriyarso, *Hubungan Fungsional Antar Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Kedalam Hukum Terhadap Perkembangan Hukum Administrasi Negara: Dimensi-dimensi Hukum Adiministrasi Negara* Disunting oleh SF Marbun dkk (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 26

⁵³ CST Kansil & Christine Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Cetakan I (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 54

⁵⁴ Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Dhwiwantara, 1964), hlm. 92

kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi untuk memerintah suatu negara.⁵⁵

Kedaulatan⁵⁶Rakyat dimaksudkan agar kekuasaan rakyat sebagaiimbangan atau tandingan terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai Pemerintah di pihak lain. Yang benar-benar berdaulat atau berkuasa dalam hubungan ini adalah rakyat yang diperintah itu.⁵⁷ Dengan kata lain, sebuah negara berdaulat karena rakyat.⁵⁸

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya Pemilihan Umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili kepentingan rakyat yang dipilih secara langsung atau tidak secara langsung melalui seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Paham kedaulatan rakyat sudah dikemukakan oleh kaum *Monarchomachen*, seperti: Marsilio, William Ockhnan, Buchanan, Hotman, Bellarmin dan lain-lain. Mereka inilah yang sekali-kali mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat atau berkuasa penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat.

⁵⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi* (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 6.

⁵⁶ Kedaulatan adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi dan tidak ada kekuasaan lain yang dapat membatasinya, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada dalam masyarakat yang dikuasainya. Penulis intisarikan dari Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm.12 dan Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 160.

⁵⁷ F. Iswara, *Pengantar Ilmu politik*, (Jakarta: Binacipta, 1992), hlm. 116.

⁵⁸ Aidul Fitriadi Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), hlm. 126.

Ajaran kaum *Monarchomachen* ini dilanjutkan oleh John Locke dan J.J. Rousseau.⁵⁹

Menurut John Locke, memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Dengan negara memiliki kekuasaan yang besar, tetapi kekuasaan ini ada batasnya. Batas itu adalah hak alamiah manusia yang melekat pada diri manusia, dari manusia itu lahir. Hak ini sudah ada sebelum terbentuk. Ketiga hak alamiah tersebut, adalah: hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan dan hak milik pribadi. Ketiga hak ini adalah hak asasi manusia.⁶⁰ Hak Asasi Manusia inilah yang oleh kekuasaan apapun tidak bisa dikurangi apalagi diambil atau dicabut.⁶¹

Bagi John Locke, didirikannya suatu negara justru untuk melindungi hak-hak ini, menurut John Locke: “*Negara diciptakan karena ada perjanjian kemasyarakatan antara rakyat. Tujuannya adalah untuk melindungi hak hidup, hak kebebasan dan hak milik, baik dari bahaya-bahaya dari dalam maupun bahaya dari luar. Orang memberikan hak alamiah kepada seseorang tetapi tidak semuanya*”. Dengan menyatakan hal ini, John Locke menolak pikiran yang berkembang sebelumnya, yaitu rakyat menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada negara yang tidak sesuai dengan fungsinya, yakni melindungi manusia yang menjadi warganya. Karena tidak sesuai dengan tujuan didirikannya negara, negara ini menjadi tidak sah. Dia kehilangan keabsahannya.⁶²

⁵⁹Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 188.

⁶⁰*Ibid*, hlm. 188.

⁶¹ Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indah, 1994), hlm. 17.

⁶²Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Op. cit., hlm. 189

Dalam bukunya *Le Contract Social*, J.J. Rousseau menghendaki adanya kedaulatan yang berada di tangan rakyat.⁶³ Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau biasa juga disebut pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.⁶⁴ J.J. Rousseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara yaitu: pertama adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous* dan yang kedua adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut dengan *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum.⁶⁵ Dalam konteks Indonesia, kedaulatan rakyat berduet secara integralistik dengan kedaulatan hukum berdasarkan prinsip-prinsip monodualistik selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.⁶⁶ Menurut Mohammad Hatta, kedaulatan rakyat di Indonesia adalah kekuasaan yang dijalankan rakyat, atas nama rakyat di atas permusyawaratan.⁶⁷

3. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering

⁶³Jean Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial*, Diterjemahkan oleh Ida SundariHusen dan Rahayu Hidayat, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 17.

⁶⁴ Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 453.

⁶⁵Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 38.

⁶⁶Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 12. Lihat juga UsepRanuwijaya, *Hukum Tata Negara dan Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) hlm. 183.

⁶⁷Harmaily Ibrahim, *Komposisi Keanggotaan Lembaga Perwakilan dan Prospek Efektivitas pelaksanaan Demokrasi Pancasila (Komposisi dari Sudut Sosial, dan Profesi)*, dalam *Tim Jurusan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Kumpulan Materi Kuliah dan Prasarana Diskusi Dosen Tamu dan Pokok-Pokok Pikiran Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1987), hlm. 38.

disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁶⁸

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc Van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”.⁶⁹ Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.⁷⁰

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁷¹ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b)

⁶⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36.

⁶⁹Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Suatu Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30.

⁷⁰A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52.

⁷¹Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa Tahun, hlm. 1.

kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijak bestarian; dan f) kebajikan.⁷²

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.⁷³

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*eenambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban.⁷⁴ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah

⁷²Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38.

⁷³Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35.

⁷⁴Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39.

“*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁷⁵

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁷⁶ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoeg dheden*), wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷⁷ Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah: *Bevoigheid wet kanwordenom screvenal shetgeheel Van bestuur rechtelijke bevoeg heden door publiek rechtelijke rechts subjecten in het bestuur rechtelijke rechts verkeer*. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan

⁷⁵Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20.

⁷⁶Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22.

⁷⁷Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65.

perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁷⁸

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

J. G. Bower berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.⁷⁹

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada orang lain

⁷⁸Stout HD, *de Betekenissen Van De Wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 4.

⁷⁹J. G. Bower dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aegulibri, 1998), hlm. 16-17.

(mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Dalam pembentukan Komisi Konstitusi untuk merumuskan UUD 1945 yang ideal diperlukan kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam membentuk suatu badan independen sebagai perpanjangan tangan dari wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ini kemudian menjadi landasan yuridis dalam membentuk suatu Komisi Konstitusi yang akan merumuskan Undang-Undang Dasar yang ideal, Komisi Konstitusi ini akan bertanggungjawab terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat yang notabene sebagai representasi dari kekuasaan rakyat atas semua hasil yang diperoleh dalam mengumpulkan aspirasi rakyat.

VI. Definisi Operasional

Komisi Konstitusi yang dimaksud di sini adalah komisi yang sudah terlibat dalam menyusun materi dan muatan konstitusi UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar yang ideal di Indonesia dalam amandemen ulang selama empat kali amandemen, terhitung dari tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002. Lahirnya gagasan Komisi Konstitusi ini, digambarkan sebagai komisi yang bebas dari pengaruh kepentingan politik para anggota MPR, dan kepentingan jangka pendek lainnya. Pembentukan Komisi Konstitusi ini diharapkan menjadi lembaga independen yang akan melahirkan konstitusi baru yang memperbaiki UUD 1945 secara ideal. Namun masih belum tercapai bayangan yang sama tentang caranya

lembaga ini bisa terbentuk dengan sah, berdiri sendiri tanpa bayang-bayang dari MPR. Menurut UUD 1945 karena satu-satunya lembaga yang berhak mengubah konstitusi ialah MPR itu sendiri.

Jadi, keinginan mengubah UUD secara konstitusional pasti harus melalui persetujuan MPR dulu. Inilah yang agak mustahil diperoleh. Memang ternyata mulanya MPR bukan saja tak rela menyerahkan kewenangannya, tapi tertarik akan soal badan independen pun tidak. Ketika Panitia Ad-Hoc I Badan Pekerja MPR mempersiapkan Amandemen IV, tidak pernah soal badan konstitusi dicantumkan dalam agenda pembahasannya. Mudah terbaca apa sebabnya. Siapa yang sudi direbut haknya, lalu menyatakan dirinya gagal sebelum waktunya dan rela melepaskan kedudukannya pada pihak lain yang tak ada hubungannya sama sekali.

Definisi operasional atau batasan pengkajian dalam penelitian ini adalah mengarah pada alasan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam membentuk Komisi Konstitusi agar menghasilkan Undang-Undang Dasar yang ideal di Indonesia, untuk mengetahui hasil yang diperoleh atau diusulkan oleh Komisi Konstitusi dan mengetahui apakah Komisi Konstitusi yang dibentuk tersebut sudah ideal atau tidak dalam mengkaji UUD 1945, serta untuk mengetahui dan menggagas bagaimana konsep ideal Komisi Konstitusi untuk Indonesia kedepan..

VII. Metode Penelitian

Menurut Koentjaraningrat, metode adalah cara atau jalan sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah kerja atau belajar untuk

dapat memahami obyek menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.⁸⁰ Penelitian ini adalah kegiatan meneliti secara teratur suatu bidang ilmu menurut kaidah tertentu.⁸¹ Dengan demikian metode penelitian adalah usaha menentukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan dengan metode-metode ilmiah untuk penelitian suatu bidang ilmu tertentu.⁸²

Sesuai dengan permasalahan yang akan penulis teliti, penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁸³ Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui apakah dan bagaimanakah hukum mengatur suatu hal serta bagaimana aturan hukum tersebut diterapkan.⁸⁴ Menurut M. Syamsudin, hal yang perlu diuraikan dalam metode penelitian hukum, meliputi: pendekatan yang digunakan, objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, pengolahan dan penyajian data atau bahan hukum, dan analisis data.⁸⁵

1. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tesis ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang membentuk Komisi Konstitusi Indonesia dan Komisi Konstitusi Indonesia yang sudah mengkaji hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia.

⁸⁰Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 7

⁸¹Tejowiyono Notohadiprawiro, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit UGM, 2006), hlm. 1

⁸²Sutrisno Hadi, *Metode Research*, (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 1979), hlm. 4.

⁸³F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV Ganda, 2007), hlm. 29

⁸⁴C.F.G. Sunaryati Harsono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 140-141.

⁸⁵M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 89-93.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.⁸⁶

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan filosofis (*Philosophical Approach*), pendekatan historis (*Historical Approach*),⁸⁷ pendekatan politik (*Politically Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Dalam penelitian ini Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengubah Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk Komisi Konstitusi.

Pendekatan filosofis (*Philosophical Approach*) digunakan untuk menyelami isu hukum dalam dalam konsep mengenai ajaran hukum dari segi filosofis. Pendekatan penelitian seperti ini dilakukan untuk mencari pemahaman yang lebih mendalam tentang efek hukum dan efek sosial.⁸⁸

⁸⁶Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 23.

⁸⁷Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan historis, memungkinkan untuk seorang penulis untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu pengaturan hukum sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapannya. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 332.

⁸⁸Dian Puji N. Simatupang, *Beberapa Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif*, Bahan Perkuliahan Metode Penelitian dan Penelusuran Literatur Hukum Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 16 April 2010.

Pendekatan historis (*Historical Approach*) dipilih karena pemberian titik berat badan yang pernah melaksanakan amandemen atau pernah ikut terlibat dalam perumusan materi dan Muatan UUD 1945 pada masa lalu, sehingga pendekatan historis diharapkan latar belakang perubahan-perubahan dan kegagalan-kegagalan terdahulu itu sendiri dapat dipahami secara utuh dengan melakukan penjelajahan dan pelacakan atas sejarah.⁸⁹

Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum.⁹⁰ Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu dengan hukum dari waktu yang lain.⁹¹ Pendekatan ini bagi penulis sangat berguna untuk menganalisis dan membandingkan lembaga khusus yang digunakan negara lain dalam mengamandemen undang-undang dasarnya, begitu juga lembaga sejenis yang pernah ada di Indonesia serta menemukan permasalahannya hingga dapat merumuskan konsep Badan Konstitusi yang akan datang.

Pendekatan lain yang penulis gunakan adalah pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu: pendekatan yang berangkat dari perkembangan ilmu hukum dalam menguraikan gagasan atas permasalahan relevan yang tengah dihadapi.⁹² Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum

⁸⁹ Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 126. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 158. Lihat Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2012), hlm. 132. Lihat juga Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 103.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 132.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 133.

⁹² Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *Op. cit.*, hlm. 95. Lihat Juga Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 113.

tersebut merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁹³

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah dokumen yang berisi ketentuan hukum yang bersifat mengatur serta keputusan hukum terkait dengan proses perubahan UUD 1945. Dokumen yang menjadi bahan hukum primer adalah dokumen yang memiliki suatu bentuk hukum sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, bahan hukum primer juga meliputi keputusan-keputusan hukum yang bersifat konkret.⁹⁴

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mengikat, seperti: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan (UUD 1945, KRIS 1949, UUDS 1950 dan Perubahan UUD NRI 1945).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang adanya suatu ketentuan hukum yang diatur dalam suatu ketentuan hukum, pelaksanaan suatu aturan hukum, adanya suatu keputusan atau peristiwa hukum. Bahan hukum sekunder juga meliputi bahan-bahan yang memberikan informasi mengenai latar belakang adanya suatu aturan hukum dan peristiwa hukum

⁹³ Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Ibid*, hlm. 137-139. Lihat juga Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 42-43.

⁹⁴ Sri Mamudji, et. Al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 30. Lihat juga Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, (Yogyakarta: FH UGM, 1989), hlm. 21.

tertentu, serta kondisi sosial pada saat aturan hukum itu diterapkan atau suatu peristiwa hukum terjadi. Bahan hukum sekunder diperlukan untuk dapat mengetahui dan memahami dengan tepat suatu aturan hukum dan praktiknya serta konteks yang berada di sekelilingnya.⁹⁵ Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen yang memberikan informasi terkait Undang-Undang Dasar 1945, yang meliputi:⁹⁶

- 1) Buku-buku literatur;
- 2) Disertasi, Tesis, risalah-risalah pembentukan perumusan UUD 1945 dan laporan-laporan penelitian; dan
- 3) Artikel, Makalah, dan media massa.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain, meliputi: Kamus dan Ensiklopedia.⁹⁷

4. Pengolahan dan Penyajian Bahan Hukum

Dalam pengolahan bahan hukum yang akan digunakan metode studi pustaka (*literature research*), yaitu penelitian memeriksa kembali informasi yang diperoleh dari literatur-literatur yang berhubungan dengan pokok permasalahan penelitian dan menganalisis keterkaitan diantara bahan-bahan hukum yang

⁹⁵Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, bahan hukum sekunder berguna untuk meningkatkan mutu interpretasi atas hukum yang berlaku. Selain itu juga untuk mengembangkan hukum sebagai suatu sistem normatif yang komprehensif dan tuntas. Bahan hukum sekunder adalah hasil kegiatan teoritis akademis yang mengimbangi kegiatan praktik legislatif dan yudisial sehingga produk-produknya yang fragmentaris dapat terpolo menjadi suatu sistem yang utuh dengan komponen-komponen yang tidak saling bertentangan. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 155-156. Lihat juga Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm, 65.

⁹⁶Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996), hlm. 103-104.

⁹⁷Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 36.

dikumpulkan. Peneliti melakukan editing, dengan maksud agar kelengkapan dan validitas data dan informasi terjamin sehingga diperoleh kesimpulan atau jawaban akhir dari pertanyaan penelitian yang bersifat valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum atau informasi dalam penelitian ini diperoleh secara kualitatif⁹⁸ Setelah bahan hukum terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisa bahan hukum. Teknis data yang dipakai adalah teknis analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan bahwa analisis tidak tergantung dari jumlah berdasarkan angka-angka, melainkan bahan hukum dalam bentuk kalimat-kalimat melalui pendekatan yuridis normatif.

Setelah bahan hukum diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui dilapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan bahan hukum hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang diajukan dalam tesis ini secara lengkap.

Bahan hukum yang diperoleh dengan menggunakan deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dan disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

⁹⁸Data dalam penelitian kualitatif diperoleh atau berasal dari dokumen resmi, wawancara, notulen dan dokumen lainnya, dan bukan diperoleh angka-angka. Lihat Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004), hlm.131.

- a. Bahan hukum penelitian dikualifikasikan sesuai dengan masalah penelitian
- b. Hasil kualifikasi kemudian disistematiskan
- c. Bahan hukum yang disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

6. Sistematika Penelitian

Pembahasan dalam penelitian ini dilakukan dengan sistematika yang terdiri dari satu bab, yang secara garis besar terdiri dari:

Bab satu terdiri dari Judul Penelitian, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian Hukum, terdiri dari: pendekatan yang digunakan, objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, pengolahan dan penyajian data atau bahan hukum, Bab dua membahas tentang Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Bab tiga membahas tentang alasan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam membentuk Komisi Konstitusi, Bab empat membahas tentang hasil yang diperoleh oleh Komisi Konstitusi Indonesia, Bab lima membahas tentang ideal atau tidaknya Komisi Konstitusi yang sudah dibuat serta gagasan pembentukan Komisi Konstitusi yang ideal untuk Indonesia kedepan, dan Bab enam penutup yang di dalamnya terdapat kesimpulan dan saran serta daftar pustaka.

BAB II

KONSTITUSI SEBAGAI RUMAH BANGSA

Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sesudah Perubahan ditetapkan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Pasal konstitusi dimaksud memuat paham konstitusionalisme. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi terikat pada konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, tidak boleh dijalankan atas dasar *the ruling of the mob*. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan nyaris tidak mengindahkan paham konstitusionalisme, walaupun di dalamnya telah memberlakukan *distribution of power* diantara bidang-bidang kekuasaan negara. Penjelasan UUD 1945, di bawah judul Sistem Pemerintahan Negara, Angka II bahkan dengan jelas mencantumkan nomenklatur: Sistem Konstitusional. Dikatakan pada butir (2): "*Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)*".

Namun, beberapa pasal UUD (redaksi lama) tidak mendukung paham konstitusionalisme itu. Sebut saja Pasal 7 UUD 1945 Sebelum Perubahan, berbunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali*". Pasal konstitusi tersebut tidak menetapkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas dan rinci. Keduanya dipilih selama masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih lagi selama lima tahun berikutnya secara terus menerus.

Dengan demikian perbedaan antara konstitusi dan konstitusionalisme adalah: "*Konstitusi adalah produk Konstitusionalisme, dan Konstitusionalisme*

merupakan teori atau doktrin tentang Konstitusi". Harjono menganalogkan konstitusi laksana bangunan rumah, sedang konstitusionalisme adalah ilmu arsitektur atau teknik sipilnya.⁹⁹ Dalam teori arsitektur dan teknik sipil terdapat semacam hukum baku (*rule of thumb*) yang harus dipertimbangkan untuk membuat suatu bangunan. Sebut saja: harus memiliki pondasi yang kuat, mempunyai keseimbangan tertentu, pertimbangan aspek variasi, aspek seni, dan kekhususan-kekhususan tertentu, serta aspek lingkungan. Hal tersebut di atas akan sangat berpengaruh baik terhadap kenyamanan sang penghuni maupun ketahanan bangunan rumah itu sendiri. Harus ada keseimbangan antara rumah sebagai bangunan (*house*) dan rumah sebagai tempat tinggal (*home*). Analogi dengan membangun rumah, membangun konstitusi harus bisa menjadi tempat tinggal yang nyaman bagi sebuah bangsa (*the house of the constitution is the home of the nation*). Demi menyelaraskan aspek house dan home dalam sebuah konstitusi inilah, doktrin konstitusionalisme berperan.¹⁰⁰

A. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi

1. Definisi Konstitusi

Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, ada kalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal atau digunakan juga beberapa istilah lain, seperti UUD dan hukum dasar.¹⁰¹

⁹⁹Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 21.

¹⁰⁰*Ibid*, hlm. 22.

¹⁰¹Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 20.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa latin, yaitu *constitution* artinya undang-undang dasar. Konstitusi dalam bahasa Inggris adalah *constitution*, yang merupakan norma sistem politik dan hukum yang dibentuk oleh pemerintahan negara, istilah konstitusi merupakan gambaran dua kata, yaitu *cume* berarti “bersama” dan *stratuere* berarti membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan, menetapkan sesuatu. Ada pula yang menjelaskan bahwa istilah konstitusi berasal dari bahasa Belanda, *constitue*, dalam bahasa Prancis, yaitu *constitue*, dalam bahasa Jerman *verfassung*, dan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia diartikan Undang-Undang Dasar.¹⁰²

Sedangkan pengertian sangat beragam diartikan oleh para pakarnya, menurut Ferdinand Lasalle dalam bukunya “*Uber Verfassungswesen (1862)*” yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:¹⁰³

1. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de rielematchsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan di antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah yang sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*juridische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

¹⁰²Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 34.

¹⁰³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2009), hlm. 98-99.

Profesor Hermann Heller dikenal mengembangkan metode mendapatkan pengetahuan yang dinamakan “*method Van kennisverkrijging*”. Di dalam bukunya ini, Hermann Heller mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu:¹⁰⁴

1. *Die politische verfassung als gesell schaftlich wir klichkeit*. Konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial politik yang nyata dalam masyarakat.
2. *Die verselb standigte rechts verfassung*. Konstitusi dilihat dalam arti yuridis sebagai suatu kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat.
3. *Die geschreiben verfassung*. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Menurut C.F. Strong, menyatakan bahwa konstitusi adalah sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dengan hak-hak yang telah ditetapkan.¹⁰⁵

Menurut K.C. Wheare, menyatakan bahwa konstitusi dapat dikatakan dalam dua pengertian. *Pertama*, kata ini digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah.¹⁰⁶

Sedangkan menurut E.C.S Wade mengartikan konstitusi sebagai *A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of a state and declares the principles governing the operation of those organ*. (suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-

¹⁰⁴*Ibid*, hlm. 99.

¹⁰⁵C.F. Strong, *Modern Political Constitutions “Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 21-22.

¹⁰⁶K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern “Modern Constitutions”*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 1.

fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).¹⁰⁷

2. Fungsi Konstitusi

Dalam konteks pentingnya konstitusi sebagai pemberi batas kekuasaan tersebut, Kusnardi memberi fungsi konstitusi menjadi tiga macam, yaitu:¹⁰⁸

1. Membagi kekuasaan dalam negara;
2. Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara;
3. Mendeskripsi masalah Hak Asasi Manusia.

Konstitusi berfungsi sebagai:¹⁰⁹

- 1) Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
- 2) Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasi materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam (*ambiguitas*).
- 3) Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, non-diskriminatif dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).
- 4) Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
- 5) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.

¹⁰⁷E.C.S. Wade & G. Godfray Philips. *Constitutional Law*, Dikutip Dari Ellydar Chaidir dan H. Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 24.

¹⁰⁸Kusnardi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Inonesia*, Diikuti Dari Zulkarnaen Dan Beni Ahmad Saebani, *Op. Cit*, hlm. 42.

¹⁰⁹Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 12.

- 6) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- 7) Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*).
- 8) Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Secara ringkas, K.C. Where dalam bukunya “*Modern Constitution*” memandang fungsi konstitusi mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan suatu negara (*A Constitution is used to describe the whole system of government*). Ini berarti bahwa konstitusi berfungsi melukiskan lembaga-lembaga negara yang diatur kewenangannya dalam konstitusi atau suatu Undang-Undang Dasar.¹¹⁰

Maarseveen memberi makna bahwa fungsi konstitusi memiliki arti penting atau signifikan dalam menentukan perilaku politik, *legal power* atau kewenangan badan-badan pemerintahan, dan pembagian kekuasaan. Ia menjelaskan 4 (empat) fungsi umum konstitusi, yaitu:¹¹¹

- 1) Fungsi transformasi, mencakup tiga aspek (i) konstitusi mentransformasikan kekuasaan politik ke dalam istilah hukum, sehingga menjadi “*legal power*” atau kewenangan. Ini merupakan kategori hukum, di mana kekuasaan diformalkan oleh hukum; (ii) konstitusi juga mentransformasikan pendirian politik, kepentingan politik ke dalam norma hukum, sehingga mempunyai kekuatan hukum (*legal force*), dan fungsi transformasi diartikan mereformasi institusi pemerintahan sesuai dengan pandangan politik yang berpengaruh besar bagi Indonesia, UUD 1945 berfungsi mereformasi pemerintahan dan tatanan hukum kolonial menjadi tatanan hukum dan sistem pemerintahan nasional.
- 2) Fungsi informasi; dapat disebutkan konstitusi sebagai *channel* atau saluran untuk menyampaikan subsistem politik dan subsistem hukum kepada masyarakat serta medium informasi bagi dunia internasional tentang sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara.

¹¹⁰K.C. Where, *Modern Constitution*, Diikuti dari I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, “*Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*”, (Malang: Setara Pres, 2010), hlm. 43.

¹¹¹*Ibid*, hlm. 44.

- 3) Fungsi regulasi; merupakan efek normatif dari perilaku yang diatur, proses pembuatan peraturan atau keputusan dalam kewenangan (*legal power*) lembaga-lembaga negara.
- 4) Fungsi kanalisasi; dapat dikatakan bahwa konstitusi menyediakan instrumen untuk menyelesaikan problem ketatanegaraan baik itu berupa konflik politik maupun sengketa hukum.

Pandangan Naoki Kaboyashi dapat dikatakan dari sudut pandang nasionalisme, fungsi UUD 1945 meliputi:¹¹²

- 1) Membatasi kekuasaan negara (fungsi limitasi/limitatif)
- 2) Menjamin pemerintahan demokratis (prinsip mayoritas yang memerintah dan perlindungan bagi minoritas)
- 3) Integrasi nasional, terlihat pada konfigurasi bentuk negara kesatuan dan bukan negara federal, tertanamnya asas nasionalisme atau asas kebangsaan dalam pengelolaan “bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”
- 4) Perlindungan warga negara, yakni jaminan atas hak-hak asasi manusia (fungsi proteksi)
- 5) Transformasi sosial menuju negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

3. Tujuan Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie, di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu: (i) keadilan (*justice*); (ii) kepastian (*certainty atau zekerheid*); dan (iii) kegunaan (*utility*). Keadilan itu sepadan dengan keseimbangan (*balance, mizan*) dan kepatutan (*equity*), serta kewajaran (*proportionality*). Sedangkan, kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan ketentraman. Sementara kegunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama.

¹¹²R.M. Ananda B. Kusuma, *Teori Konstitusi, Jurnal Konstitusi*, Dikutip dari I Dewa Gede Atmadja, *Ibid*, hlm. 45.

Karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*).¹¹³

Pendapat yang lainnya juga menyatakan bahwa pada prinsipnya, tujuan konstitusi adalah membatasi kewenangan tindakan pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya "*Political Power and the Governmental Process*" bahwa konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan, yaitu:¹¹⁴

- 1) Memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik
- 2) Membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan lagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Secara luas, tujuan konstitusi adalah sebagai berikut:

- 1) Membatasi kekuasaan penguasa agar tidak bertindak otoriter dan sewenang-wenang karena tanpa membatasi kekuasaan, konstitusi tidak akan berjalan dengan baik dan penguasa akan melakukan tindakan yang dapat merugikan rakyat.
- 2) Melindungi hak asasi manusia, artinya setiap penguasa berkewajiban menjunjung tinggi HAM, menghormati orang lain, dan hak memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan haknya.

¹¹³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Op. Cit*, hlm. 119.

¹¹⁴Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.), hlm. 43-44.

- 3) Pedoman penyelenggaraan negara, artinya tanpa pedoman konstitusi negara, negara tidak akan berdiri dengan kokoh.
- 4) Dengan adanya konstitusi, penguasa dapat mengetahui aturan dan ketentuan pokok mengenai ketatanegaraan karena konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi dalam negara.
- 5) Konstitusi bertujuan menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dan negara.
- 6) Konstitusi menjadi bahan rujukan untuk undang-undang di bawahnya secara hierarkis.
- 7) Konstitusi memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik.
- 8) Konstitusi melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri.
- 9) Konstitusi memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.
- 10) Menjelaskan anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum
- 11) Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia
- 12) Peradilan yang bebas dan mandiri
- 13) Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas politik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.
- 14) Dasar utama bagi pemerintahan yang konstitusional
- 15) Menetapkan aturan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan.

4. Kedudukan Konstitusi

Mencermati beragam pengertian “konstitusi” dapat diidentifikasi, 3 (tiga)

kedudukan dari konstitusi suatu negara:¹¹⁵

- 1) *Pertama*, dilihat dari posisi “konstitusi” sebagai “hukum dasar” (*basic law*), mengandung norma-norma dasar yang mengarahkan bagaimana pemerintah mendapatkan kewenangan mengorganisasikan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam kedudukan sebagai *basic law*, “konstitusi” dapat dijadikan instrument yang efektif mencegah timbulnya penyalahgunaan “konstitusi” sebagai “hukum dasar”, dapat mengarahkan dan menjiwai produk hukum yang berorientasi tidak saja pada kepastian hukum (*legal certainty*), tetapi juga produk hukum yang memenuhi keadilan bagi semua orang (*justice for all*).
- 2) *Kedua*, segi hierarki peraturan perundang-undangan, “konstitusi” sebagai “hukum tertinggi” kedudukannya “kuat”, artinya produk hukum lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, dan kalau bertentangan harus dibatalkan. Pembatalan itu dapat melalui asas

¹¹⁵I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit*, hlm. 38-40.

preferensi, yakni asas hukum “*lex superior derogat legi inferior*” (peraturan hukum yang lebih tinggi, mengesampingkan peraturan hukum yang lebih rendah). Pembatalan atau pernyataan produk hukum yang lebih rendah bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan melalui “*judicial review*” oleh Mahkamah Agung, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, atau Mahkamah Konstitusi, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

- 3) *Ketiga*, sebagai dokumen hukum dan politik (*politico-legal document*) menempati kedudukan “istimewa”, selain substansi atau materi muatannya memuat norma hukum dasar, juga berisi piagam kelahiran suatu negara baru (*a birth certificate*), inspirasi merealisasi cita-cita negara (*staatside*) dan cita-cita hukum (*rechtside*), karena itu norma konstitusi juga mengendalikan norma-norma lainnya.

Menurut Komisi Konstitusi Majelis Permusyawaratan Rakyat RI yang dikutip oleh Nukhtoh Arfawie Kurde dalam bukunya “Teori Negara Hukum” bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:¹¹⁶

- 1) Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
- 2) Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu dicap sebagai kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
- 3) Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan bentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif, dan yudisial.
- 4) Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu saran untuk memperhatikan berbagai nilai dan norma suatu bangsa negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara, konstitusi suatu

¹¹⁶Nukhtoh Arfawie Kurde, *Teori Negara Hukum* (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 40-44

negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan antara aparat pemerintah pusat dan daerah.

- 5) Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam.
- 6) Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak dan kebebasan warga negaranya.
- 7) Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
- 8) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan negara.
- 9) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- 10) Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*Unity Nation*).
- 11) Fungsi simbolik sebagai upacara (*center of ceremony*).

5. Klasifikasi Konstitusi

Apabila hendak mengetahui klasifikasi konstitusi, tentunya harus membandingkan beberapa konstitusi yang ada di beberapa negara. Banyak di antara para sarjana yang telah mencoba mengklasifikasikan suatu konstitusi, di antaranya K.C. Wheare dalam bukunya "*Modern Constitution*", C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitution*", James Bryce dalam bukunya "*Studies in History and Jurisprudence*", dan J.F. Van Maarseveen Var Der Tang dalam bukunya "*Over Het Verschijnsel Gronwet*".

Dari sekian banyak ahli yang dianggap mewakili adalah salah seorang ahli konstitusi Inggris, yaitu K.C. Wheare yang berpendapat tentang macam-macam klasifikasi suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Wheare mengungkapkan panjang lebar mengenai macam-macam konstitusi dilengkapi dengan beberapa contoh konstitusi di beberapa negara, namun pada intinya sebagai berikut:¹¹⁷

- 1) Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (*written constitution and no written constitution*);
Pertama, yang dimaksud konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi yang bukan dalam bentuk tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. Seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel dan New Zealand.
- 2) Konstitusi Fleksibel dan Konstitusi Rigid (*flexible constitution and rigid constitution*);
Kedua, James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence* memilah konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid secara luas.

Hemat penulis, pembagian konstitusi atau Undang-Undang Dasar dalam fleksibel dan rigid ini karena didasarkan atas kriteria atau berkaitan dengan “cara dan prosedur perubahannya”. Jika suatu konstitusi itu mudah dalam mengubahnya, maka ia digolongkan pada konstitusi yang fleksibel, sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahannya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang rigid. Dalam konteks ini, UUD 1945 dalam realitanya termasuk konstitusi yang rigid.

Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel menurut Bryce adalah: a). Elastis, b). diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Berbeda dengan ciri-ciri pokok dari konstitusi

¹¹⁷ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Dikutip dari H. Dahlan Thaib et.al., *Op. Cit*, hlm. 24-26.

yang rigid, meliputi: (a) mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, dan (b) hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.

- 3) Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*);

Ketiga, yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi ialah konstitusi yang mempunyai derajat tinggi dalam suatu negara. Di samping itu, jika dilihat dari segi bentuknya, konstitusi ini berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Demikian juga syarat untuk mengubahnya lebih berat dibandingkan dengan yang lain. Sementara konstitusi tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi. Persyaratan yang diperlukan untuk mengubah konstitusi jenis ini sama dengan jenis persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan yang lain, umpamanya undang-undang.

- 4) Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);

Keempat, klasifikasi yang berkaitan erat dengan bentuk suatu negara. Artinya, jika bentuk suatu negara itu serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya tersentralkan di pemerintah pusat, walaupun dikenal juga sistem desentralisasi. Hal ini juga diatur dalam konstitusi kesatuannya.

- 5) Konstitusi sistem pemerintahan Presidensial dan konstitusi pemerintahan Parlemen (*presidential executive and parliamentary executive constitution*).

C.F. Strong dalam bukunya “*Modern Political Constitution*”, mengemukakan bahwa di negara-negara dunia ini ada dua macam sistem pemerintahan.¹¹⁸

Pertama, sistem pemerintahan presidensial yang mempunyai ciri-ciri pokok:

- 1) Di samping mempunyai kekuasaan “nominal” sebagai Kepala Negara, Presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (yang belakang ini lebih dominan).

¹¹⁸*Ibid*, hlm. 26-27.

- 2) Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuatan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti Amerika Serikat.
- 3) Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif
- 4) Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan.

Konstitusi mengatur beberapa ciri di atas, diklasifikasikan konstitusi sistem pemerintahan presidensial.

Kedua, sistem pemerintahan parlementer yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan yang menguasai parlemen.
- 2) Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen.
- 3) Perdana menteri bersama kabinet bertanggungjawab kepada parlemen.
- 4) Kepala negara dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Seluruh konstitusi yang ada didunia ini, baik yang masih berlaku maupun tidak, dapat diklasifikasikan berdasarkan berbagai kriteria. Berdasarkan kriteria yang berbeda dikenal berbagai klasifikasi konstitusi. Menurut Leslie Wolf Philips berdasarkan sifat, konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi:¹¹⁹

A. Konstitusi bersifat struktural dan kuantitatif

- 1) *Written-unwritten; codified-uncodified classification;*
- 2) *Rigid-flexible; conditional-unconditional;*
- 3) *Federal-unitary classification;*
- 4) *Presidential-executive and parliamentary-executive classification*
- 5) *Monarchie-republican classification.*

B. Konstitusi bersifat kualitatif

- 1) *Normative-nominal; stable fragile classification*
- 2) *Public-private; political-activity-factor and related classification, yang terbagi menjadi:*
 - a. *Programmatic-confirmatory*
 - b. *Competitive-consolidatory*

¹¹⁹Elly Chaidir dan H. Sudi Fahmi, *Op. Cit*, hlm. 38

c. *Ideological-legal.*

6. Materi Muatan Konstitusi

Secara umum konstitusi atau UUD berisi tiga hal pokok, yaitu: Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; dan Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.¹²⁰

Sedangkan menurut A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹²¹

- 1) Hasil perjuangan bangsa di waktu yang lampau.
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Untuk memahami sebuah materi muatan konstitusi, tidak hanya cukup dengan analisa *constitutional doctrine*, tetapi perlu adanya pendekatan *historical* dan *institutionals*. Hal ini diperlukan untuk melihat konstitusi secara keseluruhan secara utuh. Akan tetapi, *historical theories* bukanlah hal yang paling utama didalam interpretasi konstitusi. Karena interpretasi konstitusi juga harus memahami prinsip-prinsip konstitusi yang sedang terjadi pada saat konstitusi berlaku. Hal ini berarti bagaimanakah teks konstitusi dipahami dalam konteks konstitusi pada saat itu.

¹²⁰ H.R. Sri Soemantri M, *Op. Cit*, hlm. 59-60.

¹²¹ *Ibid*, hlm. 2-3.

Berbicara tentang materi muatan konstitusi, maka kita akan membahas tentang materi apa yang harus ada dalam suatu konstitusi, secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu: pengakuan HAM, struktur ketatanegaraan yang mendasar dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan. Selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal mengenai perubahan konstitusi. Ketiga hal tersebut sangat fundamental dalam suatu konstitusi, banyak pendapat para ahli tentang materi muatan suatu konstitusi, Henc Van Maarseveen dan Ger Van der Tang dalam bukunya yang berjudul “*Written Constitution*” mengatakan bahwa konstitusi harus dapat menjawab persoalan pokok, antara lain:¹²²

1. Konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara.
2. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting dalam negara.
3. Konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya.
4. Konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah.
5. Konstitusi harus dapat membatasi dan mengatur kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya.
6. Konstitusi merupakan ideologi elit penguasa.
7. Konstitusi menentukan hubungan materiil antara negara dengan masyarakat.

Menurut Hens Van Maarseveen dan Van Der Tang juga mengatakan bahwa:¹²³

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

¹²²<http://www.ariefpaderi.com/materi-muatan-konstitusi/>, Diakses Tanggal 04 Juni 2015.

¹²³*Ibid.*

Sedangkan Menurut Mr. J.G Steenbeek, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:¹²⁴

1. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan warga negaranya.
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Adapun pandangan Miriam Budiardjo menyatakan bahwa walaupun UUD satu negara berbeda dengan negara lain, kalau diperhatikan secara cermat ada ciri-ciri yang sama, yaitu biasanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:¹²⁵

- 1) Organisasi negara, misalnya kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan diantara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misalnya federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan negara atau pemerintah dan sebagainya. Dalam arti ini UUD mempunyai kedudukan sebagai dokumen legal yang khusus.
- 2) Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri).
- 3) Prosedur mengubah UUD (amandemen).
- 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini biasanya ada jika para penyusun UUD ingin menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki. Misalnya UUD Federasi Jerman melarang untuk mengubah sifat federalisme karena dikhawatirkan sifat unitarisme dapat melicinkan jalan untuk munculnya kembali seorang diktator seperti Hitler.
- 5) Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang memuat ketentuan warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali.

Menurut kedua ahli hukum tata negara tersebut, selain sebagai suatu dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 177-178.

nasional dan sistem hukum nasional dari suatu negara atau bangsa yang bersangkutan yang membedakannya dengan negara-negara lain. Sedangkan sebagai bukti kelahiran atau kedewasaan suatu bangsa, maka suatu konstitusi akan berisi suatu deklarasi lahirnya suatu bangsa atau deklarasi kedewasaan suatu negara.

Apabila kita bandingkan pendapat Mr. J.G Steenbeek dengan pendapat Mirriam Budiardjo, maka pendapat Mirriam Budiardjo memiliki cakupan yang lebih luas karena menyangkut juga tentang prosedur perubahan konstitusi itu sendiri. Untuk memperdalam kajian tentang materi muatan konstitusi tidak ada salahnya kita melihat materi muatan konstitusi yang ada di Indonesia.

Menurut Sri Soemantri, paling tidak ada tiga hal yang harus dimuat sebagai materi muatan dalam suatu konstitusi yaitu:

- a. pembentukan lembaga/organ negara;
- b. pembagian kekuasaan/kewenangan antar lembaga/organ tersebut;
- c. pengaturan hubungan kewenangan antar lembaga/organ negara tersebut.

Hens Van Maarseven dan Van Der Tang dalam bukunya “*Written Constitution*” sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri (Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan, Jurnal Hukum No. 6 Vol. 3, 1996 hal. 4), mengatakan bahwa:¹²⁶

1. *Constitution as a means of forming the state’s own political and legalsystem;*
2. *Constitution as a national document and as a birth certificate and as a sign of adulthood and independence of a nation.*

¹²⁶<http://www.ariefpaderi.com/materi-muatan-konstitusi/>, Diakses Tanggal 04 Juni 2015.

Menurut kedua ahli hukum tata negara tersebut, selain sebagai suatu dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik nasional dan sistem hukum nasional dari suatu negara atau bangsa yang bersangkutan yang membedakannya dengan negara-negara lain. Sedangkan sebagai bukti kelahiran atau kedewasaan suatu bangsa, maka suatu konstitusi akan berisi suatu deklarasi lahirnya suatu bangsa atau deklarasi kedewasaan suatu negara.

Konsepsi Hens Van Maarseven dan Van Der Tang di atas dapat diterapkan bagi UUD1945, kecuali sebagai sertifikat kelahiran. Hal ini disebabkan kelahiran bangsa Indonesia adalah tanggal 17 Agustus 1945 sedangkan kelahiran UUD 1945 adalah tanggal 18 Agustus 1945 walaupun penggarapan UUD 1945 dan persiapan kemerdekaan dikerjakan bersamaan melalui rapat-rapat Badan Persiapan Urusan Penyelenggaraan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Bahkan kalau menengok ke belakang lebih jauh lagi, persiapan kemerdekaan sudah diperjuangkan sejak tanggal 20 Mei 1908 (Kebangkitan Nasional) dan tanggal 28 Oktober 1928 (Sumpah Pemuda).¹²⁷

B. Nilai Penting Konstitusi Bagi Suatu Negara

Konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi menempati posisi yang krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara ibarat “perjalanan cinta Romeo dan Juliet

¹²⁷*Ibid.*

yang setia dan abadi”. Demikian halnya negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.¹²⁸

Sejalan dengan pemahaman diatas, Struycken dalam bukunya “*Het Staatsrecht Van Het Koninkrijk der Nederlanden*” menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹²⁹

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang dasar di atas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin.

Menurut Satjipto Raharjo, hukum itu merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi hukum untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan yang tertib. Bahwa negara hukum pada hakikatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali negara yang cara penyelenggaraannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Sebab faham negara hukum tidak dapat

¹²⁸H. Dahlan Thaib, Ed. Al. *Op. Cit*, hlm. 56.

¹²⁹*Ibid*, hlm. 57.

dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau keadilan rakyat.¹³⁰

Paham negara hukum memang tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat apakah atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Demikian eratnya paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechstaat*.¹³¹

Konstitusi sebagai pilar negara hukum tentunya memiliki sejarah panjang sebelum akhirnya diletakkan sebagai sebuah prinsip, yang kemudian menjadi ciri dari suatu negara hukum. Aplikasi konstitusi, pada dasarnya adalah sebuah proses sejarah. Konstitusi menjadi sebuah kerangka masyarakat politik yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dan negara hukum adalah produk sejarah.¹³²

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi.¹³³ Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan

¹³⁰Lusia Indrasturi dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi Di Indonesia, Refleksi proses dan Prospek di Persimpangan*, Cetakan I, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 16.

¹³¹*Ibid*, hlm. 16.

¹³²*Ibid*, hlm. 45-46.

¹³³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2005), hlm. 21-22.

kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Suatu negara tidak bisa ada tanpa ada rakyatnya. Unsur rakyat ini sangat penting karena sebenarnya rakyatlah yang secara langsung dan konkret berkepentingan agar negara itu bisa berjalan dengan baik, begitu juga manusia-manusia juaah yang berperan menentukan dalam negara sebagai organisasi. Negara adalah organisasi kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.¹³⁴

Secara umum, konstitusi dan negara merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Bahkan setelah abad pertengahan dapat dikatakan, tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Setiap negara memiliki konstitusi, tetapi tidak setiap negara mempunyai undang-undang dasar. Konstitusi lahir sebagai suatu tuntutan dan harapan masyarakatnya untuk mencapai suatu keadilan. Dengan didirikannya negara dan konstitusi, masyarakat menyerahkan hak-hak tertentu kepada penyelenggara negara, namun tiap anggota masyarakat dalam negara tetap mempertahankan hak-haknya sebagai pribadi. Negara dan konstitusi didirikan untuk menjamin hak asasi itu. Hak-hak itu menjadi titik tolak pembentukan negara dan konstitusi.¹³⁵

¹³⁴Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 72-73.

¹³⁵Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Cetakan Pertama, (Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 34.

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus kita kenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan, bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (*manifesto*), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita. Podsnap menyebutkan sebagai *Charter of the Land*. Indonesia secara hukum menempatkan UUD 1945 sebagai kaidah hukum. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip-prinsip dan cita-cita, UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya, adalah *resultante* dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang ada pada saat UUD tersebut ditetapkan.¹³⁶

Konstitusi dibuat atau dikembangkan dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan negara dan pemerintahan konstitusional. Karena itu setiap pertumbuhan dan perkembangan konstitusi harus tetap dalam kerangka mewujudkan atau menjamin kelangsungan sistem konstitusional. Untuk menjamin pertumbuhan dan pengembangan konstitusi tetap dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan sistem konstitusional, maka pertumbuhan dan pengembangan tersebut harus terkendali dan dikendalikan. Dalam sejarah politik maupun ketatanegaraan dunia, tidak jarang kita jumpai praktek perubahan-perubahan konstitusi atau UUD tidak ditujukan kepada pertumbuhan dan perkembangan sistem konstitusional tetapi untuk mengkonsolidasikan dan memantapkan suatu sistem kekuasaan. Bagi negara yang muda atau yang sedang berkembang, yang belum memiliki tradisi sistem konstitusional dan tradisi

¹³⁶H. Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Cetakan Pertama, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1995), hlm. 7.

demokrasi berdasarkan suatu pemerintahan berdasarkan hukum, usaha-usaha pengendalian ini terasa sangat perlu untuk menghindarkan penyalahgunaan arti pertumbuhan dan perkembangan konstitusi atau Undang-Undang Dasar.¹³⁷

Untuk memahami hukum dasar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang Undang Dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan “konvensi” ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah “ketertiban“ sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasikan.

Prof. Mr. Djokosutono melihat pentingnya konstitusi (*grondwet*) dari dua segi. *Pertama*, dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. *Kedua*, dari segi bentuk (*naardemaker*) oleh karena yang memuat konstitusi bukan sembarang orang atau lembaga. Mungkin bisa oleh seorang raja, raja dengan rakyat, badan konstituante, atau lembaga diktator. Pada sudut pandang yang kedua ini, K.C. Wheare mengkaitkan pentingnya konstitusi dengan pengertian hukum dalam arti sempit, di mana konstitusi dibuat oleh badan yang mempunyai “wewenang hukum” yaitu sebuah badan yang diakui sah untuk memberikan kekuatan hukum pada konstitusi. Tapi dalam kenyataannya tidak menutup kemungkinan adanya konstitusi yang sama sekali hampa (tidak sarat makna, kursif-penulis), karena tidak ada pertalian yang nyata antara pihak yang

¹³⁷*Ibid*, hlm. 14-15.

merumuskan dan membuat konstitusi dengan pihak yang benar-benar menjalankan pemerintahan negara. Sehingga konstitusi hanya menjadi dokumen historis semata atau justru menjadi tabir tebal antara perumus atau peletak dasar konstitusi dengan pemerintah pemegang estafet berikutnya. Kondisi obyektif semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab jatuh banggunya suatu pemerintahan yang sering diikuti pula oleh perubahan konstitusi negara tersebut. Seperti yang pernah terjadi di Filipina, Kamboja, dan lain sebagainya.

Tidak heran, kalau dalam praktek ketatanegaraan suatu negara dijumpai suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, oleh karena salah satu dari beberapa pasal di dalamnya tidak berjalan atau tidak dijalankan lagi. Atau dapat juga karena konstitusi yang berlaku itu tidak dijalankan, karena kepentingan suatu golongan/kelompok atau kepentingan pribadi penguasa semata. Di samping itu tentunya masih banyak nilai-nilai dari konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya.¹³⁸

¹³⁸H. Dahlan Thaib, Ed. Al. *Op. Cit*, hlm. 58-60.

BAB III

LATAR BELAKANG PEMBENTUKAN KOMISI KONSTITUSI OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

A. Sejarah Perubahan Konstitusi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah nama resmi UUD 1945 yang telah diamandemen pada tahun 1999-2002. Walaupun UUD 1945 ini belum berapa lama diamandemen, tetapi pada tahun 2007, suara untuk melakukan perubahan atas UUD 1945 mulai mengemuka, dipelopori oleh beberapa anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menuntut penambahan kewenangan agar DPD memiliki otoritas dalam memutus pembentukan undang-undang. Suara yang diusung oleh DPD inipun akhirnya kandas karena tidak mendapat dukungan 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai syarat pintu masuk perubahan UUD 1945. Untuk mengetahui bagaimana sebuah Undang-Undang Dasar dapat dilakukan perubahan, perlu melihat cara-cara perubahan yang dilakukan oleh beberapa negara sebagai bahan perbandingan apabila kelak MPR menyetujui adanya perubahan UUD 1945.

Secara historis, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebenarnya telah dilakukan sejak 2 bulan setelah UUD itu sendiri disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X Pasal IV Aturan Peralihan diubah, yang intinya menyebutkan bahwa semula Komite Nasional merupakan pembantu Presiden dalam

menjalankan segala kekuasaan sebelum MPR, DPR dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) terbentuk, kemudian diganti oleh Maklumat Wakil Presiden itu menjadi suatu lembaga yang berfungsi sebagai parlemen. Perubahan ini tidak mengubah teks UUD 1945 dan juga dilakukan tidak melalui prosedur Pasal 37. Perubahan UUD yang dilakukan melalui prosedur Pasal 37 baru dilakukan pada 1999 ketika setahun setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri.

Pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden Negara Republik Indonesia pada 21 Mei 1998,¹³⁹ ternyata diikuti pula oleh runtuhnya sebuah mitos atau suatu pandangan yang sengaja dibangun oleh Presiden Soeharto pada waktu itu bahwa UUD 1945 bernilai “keramat”.¹⁴⁰ Berbagai seminar yang membicarakan masalah amandemen UUD 1945 digelar. Pada waktu itu gagasan yang dominan adalah pembatasan kekuasaan dan masa jabatan Presiden. Hal ini dapat dipahami karena masyarakat melihat pengalaman pemerintahan masa lalu yang lebih didominasi oleh kekuasaan Presiden. Selain itu, banyak hal yang dicantumkan didalamnya seringkali memiliki makna ganda.¹⁴¹ Keadaan inilah yang kemudian oleh penguasa dijadikan dasar dalam menafsirkan pasal-pasal nya sesuai dengan kepentingan politiknya.

Proses perubahan UUD 1945 muncul beragam pandangan mengenai bentuk perubahannya. Satu sisi menghendaki “sistem amandemen” seperti yang dipraktekkan di negara Amerika Serikat, sedang sisi yang lain menghendaki

¹³⁹ Willem Oltmans, *Chaos in Indonesia*, terjemahan Wahjoedi Marjono, Cetakan I, (Jakarta: Surya Multi Grafika, 2001), hlm. 7.

¹⁴⁰ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 12.

¹⁴¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Kedua, (Jakarta: CV Calindra, 1965), hlm.3.

perubahan secara total dengan cara membentuk undang undang dasar baru seperti di Perancis, Belanda, dan Jerman. Demikian juga dalam tata cara perubahannya, sebagian berpandangan menginginkan disahkan melalui refrendum dan sebagian lain menghendaki dibentuk Komisi Konstitusi yang bertugas merumuskan rancangan undang-undang dasar secara utuh. Sungguhpun demikian, berbagai pandangan tersebut ternyata sama-sama tidak mempersoalkan Pembukaan UUD 1945. Akhirnya, MPR hasil pemilihan umum demokratis tahun 1999, dalam sidang umumnya berhasil mengubah UUD 1945 untuk yang pertama kalinya. Perubahan tersebut dilakukan berdasarkan Pasal 37 dengan sistem amandemen seperti yang dilakukan oleh Amerika Serikat.

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali telah mempengaruhi secara substansial dan telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Aturan dasar atau yang disebut dengan konstitusi ini, pada hakekatnya merupakan landasan eksistensi suatu negara sebagai organisasi kekuasaan, pembagian dan pembatasan kekuasaan. Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, sistem hukum yang berlaku tidak segera mengalami perubahan. Untuk mengatasi agar tidak terjadi situasi tersebut, maka undang-undang maupun peraturan-peraturan yang ada sebelum kita merdeka tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴²

Konstitusi atau Undang Undang Dasar yang disusun dan ditetapkan untuk mencegah adanya kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan. Dengan perkataan

¹⁴²Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), hlm. 9.

lain, dalam konstitusi berisi pembatasan kekuasaan dalam negara. Adapun pembatasan kekuasaan tersebut terlihat dengan adanya tiga hal dalam setiap konstitusi, yaitu (a) bahwa Konstitusi atau Undang Undang Dasar harus menjamin hak-hak manusia atau warga negara; (b) Konstitusi atau Undang Undang Dasar juga harus memuat suatu ketatanegaraan pada suatu negara yang bersifat mendasar; (c) Konstitusi harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar.¹⁴³

Berbicara mengenai sejarah perubahan konstitusi di Indonesia, rasanya kurang lengkap apabila tidak dimulai dari “Hukum Dasar”¹⁴⁴ hasil karya *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada masa pendudukan Balatentara Jepang. Hukum dasar itu kemudian berubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945, yang kemudian lebih dikenal dengan istilah “Undang-Undang Dasar 1945”.

Undang-Undang Dasar 1945 pertama kali ditetapkan dan disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Walaupun pada awalnya PPKI dibentuk oleh Pemerintah Balatentara Jepang dengan nama “*Dokuritsu Zyunbi Inkai*”, namun ketika melakukan pengesahan Undang-Undang Dasar itu, ia bertindak bukan lagi atas nama Pemerintah Balatentara Jepang melainkan

¹⁴³Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm.4.

¹⁴⁴Hukum dasar ini adalah istilah resmi yang dipakai oleh BPUPKI untuk menyebut undang-undang dasar yang dibuatnya. Hukum dasar ini bukan rancangan tetapi undang undang dasar (tetap) yang dibuat oleh Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai. Baca, Harun Alrasid, “*Ketetapan MPR Suatu Pemikiran Kembali*”, dalam pekan ilmiah, Lembaga Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1976, hlm. 48.

bertindak atas nama bangsa Indonesia sendiri, karena sejak Tentara Jepang menyerah kepada sekutu, Pemerintah Jepang tidak punya kewenangan lagi mengontrol kegiatan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.¹⁴⁵ Kronologis hilangnya kewenangan Pemerintah Balatentara Jepang atas PPKI dapat dilihat pada penuturan saksi sejarah Bung Hatta sebagai berikut:¹⁴⁶ “Kesaksian sejarah Bung Hatta tersebut secara normatif dapat diartikan bahwa Pemerintah Balatentara Jepang tidak lagi mempunyai legitimasi atas kekuasaan bangsa Indonesia, oleh karena itu segala aktivitas Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia adalah bersifat independen bukan lagi di bawah kekuasaan Pemerintah Jepang melainkan atas nama bangsa Indonesia sendiri. Ini menunjukkan suatu bukti bahwa yang membentuk UUD 1945 itu adalah bangsa Indonesia sendiri melalui lembaga PPKI. Dalam rapat PPKI naskah konstitusi hukum dasar hasil karya *Dokuritu Zyunbai Tyoosakai* (BPUPKI) diubah menjadi seperti yang sekarang tertulis dalam naskah asli UUD 1945”.

Rancangan hukum dasar yang disusun oleh panitia perancang hukum dasar bentukan BPUPKI itu terdiri dari 42 pasal termasuk di dalamnya pasal tentang Peralihan yang terdiri dari 5 pasal dan 1 pasal Aturan Tambahan. Dalam rancangan ini tidak ada pasal yang mengatur perubahan konstitusi, demikian juga setelah disahkan menjadi hukum dasar oleh BPUPKI tidak ada pasal perubahannya.

¹⁴⁵A.G. Pringgodigdo, dalam ceramahnya di depan pengurus Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI) mengatakan: “Kemerdekaan dengan pernyataan oleh Jepang tidak mungkin karena Jepang terikat oleh janji yang diberikan pada waktu menyerah (kepada Sekutu-pen), untuk mempertahankan “*status-quo*” di semua daerah-daerah yang diduduki, artinya tidak akan mengadakan perubahan dalam status daerah-daerah itu sampai menyerahkan kekuasaannya kepada pasukan-pasukan sekutu; Sebagaimana dimuat dalam majalah Hukum dan Masyarakat, Tahun III No. 2 Mei 1958, hlm. 3-26.

¹⁴⁶Mohammad Hatta, *Memoir Mohammad Hatta*, (Jakarta: Tintamas, 1982), hlm. 452-453.

Namun demikian bukan berarti masalah perubahan konstitusi itu tidak pernah dibicarakan. Dalam pembahasan rancangan undang-undang dasar itu ada yang mempersoalkan ketentuan perubahan Undang-Undang Dasar. Sebagai contoh, usul dari anggota Kolopaking dalam rapat besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, yang menyatakan sebagai berikut:¹⁴⁷

“Seperti dalam pembicaraan saya kemarin, saya mengatakan bahwa semua susunan pada waktu ini amat dipengaruhi oleh suasana peperangan, maka saya usulkan kepada Panitia yang didirikan, supaya Undang-Undang Dasar itu disusun demikian, sehingga gampang diubah dan disesuaikan dengan keadaan jaman yang akan datang ... Maka di dalam Undang-Undang Dasar itu, menurut pandangan saya, harus ada satu pasal yang menggampangkan Undang-Undang Dasar itu secepat mungkin disesuaikan dengan permintaan dan keadaan zaman yang akan datang itu. Barangkali tidak usah hal itu saya terangkan dengan panjang lebar”.

Rancangan hukum dasar hasil kerja panitia perancang hukum dasar itu, setelah diadakan perubahan di sana sini atas usul anggota rapat badan penyelidik ini, pada akhirnya ditetapkan menjadi hukum dasar dengan jumlah pasal menjadi 36 pasal¹⁴⁸ tidak termasuk Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan. Perubahan tersebut mencakup perubahan redaksi bagian pembukaan, dan pasal-pasal termasuk ketentuan peralihan dan aturan tambahannya.

Hukum dasar hasil karya BPUPKI itu oleh Sidang PPKI 18 Agustus 1945 dijadikan sebagai naskah Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Setelah mengalami pembahasan dalam waktu yang sangat singkat

¹⁴⁷Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Cetakan I, Edisi III, (Jakarta: PT. CITRA LAMTORO GUNG PERSADA, 1995), hlm. 166.

¹⁴⁸Muhammad Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945, Jilid I, (Jakarta: Prapantja), hlm. 396.

kurang lebih dua jam, hukum dasar tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan perubahan yang sangat mendasar.¹⁴⁹

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, konstitusi yang diberlakukan di Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan dan masa berlakunya sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi yaitu; UUD 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949); Konstitusi RIS (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950); UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999); UUD 1945 (5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999) UUD 1945 dan Perubahan Pertama (19 Oktober 1999 – 18 Agustus 2000); UUD 1945 dan Perubahan Pertama, dan Kedua (18 Agustus 2000 – 10 November 2001); UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga (10 November 2001 – 10 Agustus 2002); dan UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (10 Agustus 2002 – sekarang).¹⁵⁰

Perubahan Pertama terjadi pada Sidang Umum MPR tanggal 14-21 Oktober 1999, kemudian Perubahan Kedua berlangsung dalam Sidang Tahunan MPR 7-18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga berlangsung pada Sidang Tahunan MPR tanggal 1-9 November 2001, dan Perubahan Keempat berlangsung pada Sidang Tahunan MPR dari tanggal 1-11 Agustus 2002.¹⁵¹Salah satu gejala yang menandai perubahan tersebut adalah adanya perubahan terhadap lembaga-

¹⁴⁹Perubahan yang mendasar ini terkait dengan anak kalimat atau kata-kata yang menyebut istilah “Islam”. Penerimaan perubahan tersebut oleh kalangan politik Islam (Masyumi), didasari atas pertimbangan pragmatis. Sikap pragmatis ini didasarkan kepada konsensus bersama bahwa UUD yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 oleh PPKI masih bersifat “sementara”. Karena itu, Kalangan politik Islam berharap “isi dan sifat Islam” dapat diperjuangkan nanti pada saat negara akan menyusun UUD tetap. Lihat Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, Paramadina, Jakarta, 1999, hlm. 74.

¹⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 15.

¹⁵¹ Firdaus, *Perubahan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Yrama Widya, 2007), hlm.56.

lembaga negara. Ada yang dihapuskan, dan sebaliknya timbul pula beberapa lembaga baru.¹⁵²

B. Prosedur Perubahan Konstitusi

Di dunia terdapat 191 negara yang tergabung dalam organisasi Perserikatan Bangsa Bangsa. Tiap-tiap negara memiliki konstitusi sesuai dengan cita-cita bangsanya. Sebagian besar konstitusi negara tersebut mencantumkan prosedur perubahan konstitusi dan hanya sebagian kecil negara yang tidak mencantumkan prosedur perubahan tersebut dalam konstitusinya, seperti: Finlandia, Swedia.

Perubahan konstitusi, mencakup dua pengertian, yaitu :

- 1) Amandemen konstitusi
- 2) Pembaruan konstitusi

Namun demikian, secara khusus, apabila dilihat dari segi sistem atau bentuk perubahan konstitusi secara teori, istilah amandemen konstitusi memiliki makna tersendiri untuk membedakan dengan sistem perubahan konstitusi lain. Secara umum, sistem yang dianut oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan ke dalam dua sistem perubahan:

- 1) Apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya lagi dengan konstitusi lama. Sistem ini masuk kategori pembaruan konstitusi. Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia, diantaranya adalah Belanda, Jerman dan Prancis.

¹⁵²*Ibid*, hlm. 1-2.

- 2) Sistem perubahan konstitusi, dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Sistem perubahan ini dianut oleh Amerika Serikat dengan sebutan amandemen. Perubahan pertama sampai keempat UUD 1945 juga mengikuti sistem amandemen ini.

Pembahasan tentang perubahan nonformal konstitusi perlu diletakkan dalam konteks yang lebih luas, yaitu pembuatan konstitusi (*constitution making*) dan perubahan konstitusi (*constitutional change*). Pada yang pertama dapat dikemukakan sejumlah model prosedural, namun satu model yang terpenting dalam kaitan dengan status dan watak konstitusi sebagai *lex superior* adalah pembentukannya berdasarkan *constitutional power* dan terjadi pada *constitutional moment*. Pada yang kedua dicakup perubahan formal (*formal change, formal amendment*) dan perubahan nonformal (*informal change*).¹⁵³

C.F. Strong menguraikan lima cara formal perubahan konstitusi, yaitu: melalui referendum, oleh parlemen dengan ratifikasi negara bagian, *Special Constituent Assembly*, prosedur istimewa parlemen, dan prosedur parlemen biasa. Strong mengelaborasi sebagai berikut.

Teorisi Strong tidak menekankan faktor pengusul, inisiator atau perancang konstitusi yang dalam perspektif kontemporer dimaksudkan sebagai *participatory model of constitution making*.

¹⁵³Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi (The Growth, Model and Formal Change of an Indonesian Contitution)*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 50.

Andrew Arato dalam Fajrul Falaakh menyebut lima model *constitution making*, yaitu:

- 1) *Constitutional convention*, yaitu pertemuan khusus untuk membuat konstitusi, contoh: Massachusetts Convention 1780 dan Convention di Philadelphia 1787.
- 2) *Sovereign Constituent Assembly*, yaitu majelis negara yang dibentuk dan diberi tugas membuat konstitusi (majelis konstituante). Contohnya: Majelis Weimar 1918, Majelis Konstituante Prancis 1945, serta Bulgaria dan Romania 1990.
- 3) Lembaga legislatif biasa, Contoh: parlemen Spanyol 1977 serta Ceko dan Republik Slovakia 1992.
- 4) Eksekutif, yaitu dalam konteks bahwa lembaga parlemen yang membuat konstitusi hanyalah “tukang stempel” dari pemerintah. Contoh: Pemerintahan Napoleon Bonaparte di Prancis tahun 1799, 1802, dan 1804; pemerintahan Boris Yeltsin di Rusia tahun 1993; dan pemerintahan Carlos Menem di Argentina tahun 1994; dan
- 5) *Evolutionary process*, yaitu pembuatan konstitusi di negara-negara yang tidak memiliki kodifikasi konstitusi tertulis seperti Inggris, Selandia Baru, dan Israel.¹⁵⁴

Oleh K.C. Wheare dalam Sri Soemantri, konstitusi dapat diubah dan berubah melalui empat kemungkinan, yaitu:¹⁵⁵

1. Melalui *some primary forces*;
2. Melalui *formal amendment*;
3. Melalui *judicial interpretation*;
4. Melalui *usages and conventions*.

Adapun perubahan konstitusi melalui formal amandemen dapat dilakukan melalui empat kemungkinan juga, yaitu:

1. Konstitusi atau undang-undang dasar dapat diubah oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;

¹⁵⁴*Ibid*, hlm. 50.

¹⁵⁵Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 56.

2. Konstitusi dapat diubah oleh sebuah badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
3. Konstitusi dapat diubah oleh sejumlah negara bagian dengan prosedur khusus;
4. Undang-Undang Dasar dapat diubah dalam suatu referendum.

Perubahan konstitusi melalui formal amandemen adalah perubahan konstitusi yang secara formal diatur dalam Undang-Undang Dasarnya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Seperti diatur dalam pasal tersebut, ada tiga kaidah hukum yang terdapat di dalamnya:

1. Bahwa yang berwenang mengubah Undang-Undang Dasar 1945 ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya $2/3$ (dua pertiga) dari seluruh anggotanya (*quorum*);
3. Bahwa keputusan tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sah, apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya $2/3$ (dua pertiga) dari anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir dan memenuhi *quorum*.

Nomor 2 dan 3 itulah yang dimaksud dengan prosedur dan prosedur yang digunakan untuk mengubah konstitusi bermacam-macam. Bahkan, badan yang diberi wewenang untuk mengubah konstitusi pun bermacam-macam. Dilihat dari prosedurnya, ada konstitusi yang dapat diubah dengan mudah. Konstitusi yang dapat diubah dengan mudah itu diberi nama konstitusi lentur (*flexible*

constitution).¹⁵⁶ Dan konstitusi yang sulit itu diberi nama konstitusi rijid (*rigid constitution*).

Prosedur amandemen formal menurut UUD 1945, baik pra maupun pasca-amandemen, termasuk prosedur *constituent assembly*, yaitu oleh MPR. Sri Soemantri membahas hal ini dalam disertasinya dan menilainya sebagai ringan. Peneliti (FF) menyamakannya dengan konstitusi Weimar 1918. Amandemen Pasal 37 kemudian mempersulitnya, tetapi prosedur ini bermodel tunggal, misalnya apabila dibandingkan dengan Amerika Serikat sehingga justru “memberi” peluang bagi terjadinya perubahan non formal.

Terdapat dua cara yang dikenal dalam sistem perubahan undang-undang dasar. Jika dua sistem perubahan tersebut dikaitkan dengan praktek Perubahan I-IV UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa secara formal Perubahan UUD 1945 mengikuti sistem amandemen, sungguhpun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya seperti telah disinggung di atas. Jauh berbeda dengan amandemen konstitusi Amerika Serikat yang sejak pembentukannya hingga sekarang baru diamandemen dua puluh tujuh kali.

Dalam sistem amandemen yang utama adalah berlakunya konstitusi yang telah diubah itu tetap didasarkan pada saat berlakunya konstitusi asli, karena itu, perubahan redaksi dan atau substansi atas beberapa pasal atau ketentuan tersebut dijadikan sebagai suatu adendum atau lampiran dari konstitusi asli. Jadi sedikit banyaknya jumlah ketentuan dalam konstitusi yang diubah bukan merupakan penentu bagi sistem amandemen.

¹⁵⁶*Ibid*, hlm. 56-57.

Cara amandemen yang dilakukan atas perubahan UUD 1945 memiliki akibat hukum bahwa keberlakuan¹⁵⁷ UUD 1945 yang disandarkan pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 masih tetap eksis dan dipertahankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu demokratis tahun 1999, seperti halnya yang dilakukan sebelumnya oleh MPR dimasa pemerintahan Presiden Soeharto.¹⁵⁸ Selain itu, oleh karena yang mengamandemen UUD 1945 adalah MPR hasil pemilu tahun 1999 yang demokratis, maka dapat dikatakan bahwa hasil amandemen itu merupakan suatu keputusan hukum yang demokratis.

Dengan demikian, amandemen UUD 1945 justru memperkuat eksistensi keabsahan UUD 1945, atau dapat dikatakan bahwa secara tidak langsung atau diam-diam MPR telah mengukuhkan keabsahan UUD 1945 atas dasar Dekrit Presiden itu.¹⁵⁹ Jadi pertanyaan apakah UUD 1945 (baca: “versi” Dekrit Presiden 1959) perlu harus disahkan lebih dahulu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sekarang bukan lagi merupakan persoalan yang penting, apalagi ketentuan asli Ayat (2) Aturan Tambahan UUD 1945 yang mewajibkan MPR untuk menetapkan UUD setelah enam bulan majelis terbentuk,¹⁶⁰ sudah tidak tercantum lagi dalam

¹⁵⁷Undang Undang Dasar 1945 mulai diberlakukan kembali sejak tanggal 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden. Undang Undang Dasar 1945 Dekrit Presiden ini yang kemudian mengalami perubahan dengan cara amandemen.

¹⁵⁸Harun Alrasid, *Penetapan UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktek*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 20 Juli 1996, hlm. 24.

¹⁵⁹Sekretariat Jenderal MPR RI, Buku Keempat: *Risalah Rapat Paripurna MPR RI Ke-1 s.d. 7, Tanggal 1 s.d. 11 Agustus 2002*, Masa Sidang Tahunan MPR RI, Tahun 2002, hlm. 527-528.

¹⁶⁰Naskah asli UUD 1945 Ayat (2) Aturan Tambahan berbunyi: “*Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang Undang Dasar*”.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶¹Selain itu perubahan atas UUD tersebut dilakukan oleh MPR hasil Pemilihan Umum tahun 1999 yang berjalan secara demokratis.

Tokoh yang berperan penting merumuskan sistem dan bagaimana prosedur perubahan adalah Soepomo yang akhirnya disepakati anggota PPKI menjadi rumusan Pasal 37 UUD 1945 dengan bab tersendiri.¹⁶²Seandainya Pasal 37 tidak dirumuskan dan ditetapkan, maka perubahan konstitusi kemungkinan melalui ketentuan segala putusan MPR dilakukan dengan suara terbanyak.

Harus diakui pembaharuan UUD dimanapun tidak ditentukan tata cara resmi yang ditentukan secara formal. Tata cara perubahan yang mudah (*flexible*) juga tidak serta memudahkan terjadinya perubahan, begitu pula yang sulit, tidak lantas membuat UUD tidak akan atau jarang dilakukan pembaharuan. Menurut berbagai ahli penentu utama pembaharuan adalah berbagai pembaharuan keadaan yang ada di masyarakat. Masyarakat yang mendorong perubahan dilakukan. Tradisi menghormati dan menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi juga ditentukan oleh masyarakat pula.

C. Latar Belakang Pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Urgensi Komisi Konstitusi dapat ditinjau dari pengalaman Filipina di bawah Corazon Aquino membentuk *Constitutional Commission*, Thailand yang membuat *Constitutional Drafting Assembly* dan Afrika Selatan membentuk

¹⁶¹Kententuan Ayat 2 ini telah diamandemen menjadi Pasal II Aturan Tambahan, yang berbunyi: “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas dan pasal-pasal*”

¹⁶²A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), hlm. 480-491.

Constitution Assembly, yang menunjukkan bahwa penyerahan perubahan konstitusi kepada lembaga semacam Komisi Konstitusi, akan lebih menjamin suksesnya reformasi konstitusi. Reformasi konstitusi oleh lembaga khusus itulah yang menjadi salah satu penentu keberhasilan Thailand melahirkan konstitusi baru yang akhirnya disebut “*The People Constitution*”. Sebutan itu begitu melekat karena hasil reformasi konstitusi yang dipelopori *Constitutional Drafting Assembly* amat berbeda dengan lima belas konstitusi Thailand sebelumnya yang begitu elitis dan amat dipengaruhi kekuatan militer.¹⁶³

Dalam reformasi konstitusi baru itu, *Constitutional Drafting Assembly*, beranggotakan 76 orang perwakilan provinsi dan 23 orang dari berbagai perguruan tinggi di Thailand, khusus mempersiapkan rancangan konstitusi dan menyebarkannya kepada rakyat Thailand. Sosialisasi dilakukan secara amat terbuka dengan memperbanyak publik hearing yang diselenggarakan oleh cabang-cabang *Constitutional Drafting Assembly* di daerah-daerah untuk menyaring sebanyak mungkin aspirasi rakyat Thailand. Melalui proses reformasi konstitusi di *Constitutional Drafting Assembly* itulah, akhirnya tahun 1997, *The People Constitution* disahkan parlemen Thailand dan dianggap sukses mengakhiri krisis konstitusi yang sudah berlangsung lebih dari 65 tahun sejak berlakunya konstitusi pertama Thailand (1932) hingga konstitusinya yang kelima belas (1997).¹⁶⁴

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Riri Nazriyah bahwa Gagasan untuk membentuk Komisi Konstitusi pertama kali terinspirasi oleh keberhasilan reformasi konstitusi yang terjadi pada negara Filipina, Thailand, dan Afrika

¹⁶³Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 77.

¹⁶⁴*Ibid*, hlm. 77.

Selatan. Negara Filipina di bawah pemerintahan Presiden Corazon Aquino membentuk *Constitutional Commision* dengan jumlah anggotanya 48 orang yang mencerminkan tokoh-tokoh dari berbagai lapisan masyarakat. Komisi ini bekerja selama tiga bulan dari juni sampai Oktober 1986.¹⁶⁵

Denny Indrayana mengatakan, setelah melalui perjuangan panjang, kesepakatan perlunya reformasi konstitusi seharusnya sudah tidak menjadi masalah lagi. Namun, kini kita harus berpikir serius bagaimana agar proses reformasi konstitusi itu dapat dilakukan secara tepat sehingga menghasilkan konstitusi baru menuju Indonesia baru yang demokratis. Sebagaimana terjadi diindonesia saat ini, dinegara-negara berkembang lainnya, reformasi konstitusi terjadi seiring proses transisi dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan yang diharapkan demokratis. Konstitusi baru dalam proses transisi itu, adalah perjanjian sosial baru antara negara dengan rakyatnya. Karena itu, amat penting untuk melakukan reformasi konstitusi secara benar. Bagi sebagian ahli hukum tata negara, keberhasilan reformasi konstitusi dipersyaratkan untuk suksesnya proses reformasi keseluruhan. Sebaliknya, kegagalan reformasi konstitusi dijadikan indikator awal kegagalan proses reformasi total. Dalam konteks itulah urgensi Komisi Konstitusi yang professional, independen, dan nonpartisan.¹⁶⁶ Dan tidak terkungkung oleh kekuatan politik manapun.

Dalam peta politik demikian, reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus

¹⁶⁵Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 347.

¹⁶⁶*Ibid*, hlm. 73-74.

kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik transisi. Ini terlihat jelas dalam penyusunan amandemen pertama dan kedua, maupun ketetapan-ketetapan MPR terbaru, yang kental dengan kompromi antara kubu reformis dan status quo. Masuknya asas non-retroaktif dalam amandemen kedua, atau tetap bertahannya TNI dan Polri di lembaga perwakilan rakyat, adalah beberapa contoh dari kompromi politik jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi kita. Oleh karena itu, akan lebih baik bila proses reformasi konstitusi diserahkan pada lembaga profesional yang independen dan nonpartisan sebagaimana Komisi Konstitusi. Sehubungan dengan kriteria independen dan nonpartisan, maka Komisi Konstitusi wajib steril dari partai politik. Keikutsertaan partai politik dalam perubahan konstitusi, terutama dimasa-masa transisi dan pergulatan politik itu, akan menyebabkan hasil reformasi konstitusi tidak maksimal.¹⁶⁷

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada perubahan pertama dan kedua memunculkan ketidak puasan dari berbagai kalangan hingga akhirnya dengan pertimbangan tersebut, MPR menerbitkan Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2002 sebagai landasan hukum pembentukan Komisi Konstitusi. Komisi Konstitusi yang keberadaannya didasarkan karena adanya kebutuhan untuk melakukan pembahasan komprehensif tentang perubahan UUD 1945, diharapkan dapat menyajikan alternatif perubahan UUD 1945, yang mempunyai landasan

¹⁶⁷Denny Indrayana, *Negara Antara Ada... Op. Cit*, hlm. 74-75.

teoritis (naskah akademik) serta bersifat lebih aspiratif dan antisipatif untuk kemajuan Indonesia ke depan.¹⁶⁸

Latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi Indonesia memang tidak terlepas dari ketidakpuasan dan tuntutan masyarakat yang menginginkan perubahan menuju negara Indonesia yang demokratis, yang mengedepankan kedaulatan rakyat dan partisipasi yang menyeluruh dalam menyusun materi dan muatan konstitusi, ketidakpuasan tersebut berawal dari perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPR sendiri pada perubahan pertama.

Masyarakat memberikan kecurigaan yang begitu besar terhadap Lembaga Permusyawaratan Rakyat dalam mengamandemen UUD 1945 karena berisikan orang-orang yang notabene adalah para elit partai politik, dimana kekhawatiran tersebut berakar dari pendapatnya K.C. Wheare yang mengatakan bahwa konstitusi adalah "*resultante*" atau kesepakatan-kesepakatan para pembuatnya dan tidak akan pernah terlepas dari kepentingan para pembentuknya, menyadari hal tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat merespon permintaan dan usulan dari masyarakat tersebut dengan mengeluarkan Ketetapan MPR No. 1/I/MPR/2002.

Namun banyak kalangan menyayangkan pembentukan Komisi Konstitusi tersebut karena MPR masih belum rela dan setengah hati dalam membentuk komisi yang diharapkan masyarakat akan independen dan terlepas dari kungkungan MPR, seolah-olah komisi itu adalah sia-sia dalam pembentukannya karena durasi waktu yang sangat limit untuk melahirkan konstitusi yang benar-benar diinginkan masyarakat, seperti yang kita ketahui bahwa fase pembentukan

¹⁶⁸Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap.... Op. Cit*, hlm. 350.

Komisi Konstitusi tersebut adalah pada tahun terakhir amandemen UUD 1945, masyarakat menyesalkan, ketidak sadaran MPR untuk membentuk Komisi Konstitusi dari awal amandemen agar bisa lebih leluasa mengumpulkan dan menghimpun aspirasi dari masyarakat Indonesia, dengan begitu semua yang menjadi keinginan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat akan bisa tertampung dalam konstitusi tertinggi rakyat Indonesia tersebut.

Berbeda halnya dengan Badan Konstituante yang dari pertama memang sudah dipersiapkan, yang dari pertama sudah dihajatkan sebagai badan yang akan membentuk konstitusi ideal untuk Indonesia walaupun juga harus dibubarkan dengan dekrit Presiden 5 juli 1949 karena Presiden Soekarno beralasan bahwa Badan Konstituante sudah gagal, terlepas dari hal itu masyarakat patut menyayangkan kekecewaan tersebut memang berdasar karena MPR tidak begitu serius dalam memperjuangkan suara masyarakat yang diembannya.

Penulis menilai bahwa latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu hanyalah untuk meredam tuntutan masyarakat yang begitu besar, penilaian ini berdasar dari setengah hati para elit partai politik yang mendiami kamar Majelis Permusyawaratan Rakyat, padahal walaupun Majelis Permusyawaratan Rakyat benar-benar menginginkan perubahan terhadap konstitusi tertinggi Indonesia itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat bisa memulai dengan mengamandemen Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 terlebih dahulu untuk memunculkan komisi independen yang mewakili aspirasi masyarakat dari berbagai kalangan yang berbeda untuk menampung aspirasi masyarakat Indonesia yang beragam bentuknya, bukti ketidak seriusan MPR ini

terlihat dengan hanya mengeluarkan ketetapan yang secara filosofis akan masih berada dalam kungkungan dan tekanannya sendiri.

Dengan membentuk Komisi Konstitusi Indonesia melalui Ketetapan MPR itu menurut hemat penulis hanya akan menguntungkan MPR itu sendiri, bagaimanapun hasil yang akan diperoleh oleh Komisi Konstitusi Indonesia tetap akan melalui *filter* atau saringan dan penilaian MPR, jikapun bisa merugikan kepentingan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri atau penulis sebut dengan kepentingan para elit partai yang bernaung di dalam kamar MPR tersebut tidak akan pernah direalisasikan, karena di dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶⁹ Yang artinya, segala apapun yang menyangkut materi muatan Undang-Undang Dasar 1945 tidak terlepas sedikitpun dari pantauan dan kesepakatan-kesepakatan politik lembaga tersebut, hal ini kemudian dikuatkan dengan Pasal 37 ayat (1), (2), (3) dan (4) sebagai berikut:¹⁷⁰

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

¹⁶⁹Pasal 3, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amendemen.

¹⁷⁰Pasal 37 ayat (1), (2), (3) dan (4), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amendemen

Dari pasal ini penulis juga menilai bahwa semua yang akan menjadi usul Komisi Konstitusi atau siapapun yang akan mengusulkan materi muatan perubahan tidak akan pernah terlepas dari pantauan dan keinginan oleh MPR itu sendiri.

Analisa mendalam terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat atau elit partai politik yang berada di dalamnya itu penulis lihat dari kajian kritis tentang Undang-Undang Dasar dan Undang-undang pelaksana serta Tata Tertib dari Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah tidak adanya klausul pembatasan dari seseorang menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang notabene juga menjadi anggota dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jelas kiranya analisis penulis tentang latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi Indonesia adalah berawal dari ketakutan dan kekhawatiran Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk kewenangannya diatur kembali oleh lembaga independen seperti yang dihayatkan oleh masyarakat luas melalui pembentukan Komisi Konstitusi yang sebenarnya Komisi Konstitusi Indonesia tersebut harus dimulai dengan mengamandemen Pasal 3 dan Pasal 37 terlebih dahulu bukan dengan menerbitkan suatu Ketetapan MPR.

BAB IV

HASIL KAJIAN KOMISI KONSTITUSI INDONESIA

A. Kegagalan Badan Konstituante Merumuskan Materi Muatan Konstitusi.

Sejarah partai politik Indonesia mencatat bahwa inilah satu-satunya pemilihan umum (yang dapat dilaksanakan dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun masa Orde Lama) yang dapat dipergunakan untuk mengukur kekuatan partai-partai politik masa Orde Lama. Sampai dengan berakhirnya Orde Lama pada pertengahan dekade 1960-an, tidak ada lagi pemilihan umum yang dapat dipergunakan untuk mengukur distribusi kekuatan antar partai secara nasional. Pemilu 1955 diwarnai konflik antar aliran politik karena adanya perbedaan ideologis-kultural. Konflik-konflik tersebut seringkali dapat didamaikan melalui mekanisme solidaritas di kalangan elite partai. Namun konflik antar partai tersebut sangat berkepanjangan bahkan sampai menimbulkan korban jiwa.¹⁷¹

Pemilu tahun 1955 itu sejatinya merupakan pemilu yang demokratis guna memilih suatu Badan. Badan atau lembaga yang akan menetapkan UUD itu, oleh UUDS 1950 diberi nama Konstituante. Tiga perkataan di dalam kurung sesudah istilah Konstituante tersebut yaitu Sidang Pembuat UUD, dari cara penempatannya dapatlah diambil kesimpulan, bahwa Konstituante itu adalah sama dengan Sidang Pembuat UUD. Istilah Konstituante telah dipergunakan pula oleh Konstitusi RIS 1949 dalam pasal 186-nya. Demikian pula 3 (tiga) buah perkataan

¹⁷¹*Ibid.*

yang termuat dalam kurung sesudah perkataan Konstituante tersebut, juga terdapat dalam pasal yang sama, sehingga dengan mengingat situasi Konstitusi RIS 1949 dibandingkan dengan situasi UUD 1950, maka dapatlah kita fahami perumusan Konstitusi RIS 1949: Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi) bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi Sementara ini.¹⁷²

Sejarah konstituante Bandung membuktikan, bahwa sidang pembuat Undang-Undang Dasar itu tidak berhasil bersama-sama pemerintah menetapkan suatu Undang-Undang Dasar yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar sementara 1950. Baik tanpa konsep UUD, maupun dengan adanya konsep UUD dari pemerintah berupa UUD 1945. Konstituante sampai dibubarkan pada bulan juli 1959 tidak menghasilkan suatu undang-undang dasar.

Namun menurut J.C.T. Simorangkir, kurang fair serta tidak sesuai dengan kenyataan apabila dikatakan, bahwa konstituante Bandung itu gagal total. Memang badan ini tidak menghasilkan suatu Undang-Undang Dasar, tetapi karya-karyanya *dibidang* materi konstitusi merupakan suatu fakta yang tidak dapat disangkal oleh siapapun.¹⁷³

Namun, seperti kita ketahui bersama, setelah bekerja hampir tiga tahun lamanya dengan begitu banyaknya perdebatan yang salah satunya adalah mengenai polemik dasar negara yang kunjung tidak selesai dan akhirnya Konstituante dibubarkan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959 sebelum

¹⁷²J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang... Op. Cit*, hlm. 81-82.

¹⁷³*Ibid*, hlm. 107.

tugasnya selesai. Padahal menurut Adnan Buyung Nasution¹⁷⁴ kenyataan menunjukkan bahwa dalam sejarah konstitusi Indonesia, Soekarnolah yang pertama kali menekankan pentingnya sebuah konstitusi disusun oleh badan yang sah yang terdiri atas wakil-wakil rakyat. Dalam usahanya untuk membela rancangan UUD 1945 dihadapan BPUPK pada tahun 1945, ia menyatakan:

*“Tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara, kalau boleh saja memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Madjelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.”*¹⁷⁵

Dalam Undang-Undang Dasar 1950 Konstituante diatur pada Pasal 134, Pasal 136 dan Pasal 137, dengan menetapkan Konstituante sebagai lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 134 disebutkan bahwa Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.¹⁷⁶

Dalam sejarah penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia, adanya golongan di Konstituante yang menerima dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, adalah sangat penting artinya. Masa Konstituante ini merupakan suatu mata rantai tersendiri dalam rantai/garis jalannya perjuangan bangsa dan

¹⁷⁴Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 36.

¹⁷⁵Mr. Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, Djakarta, 1959, hlm. 410.

¹⁷⁶Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan, Op. Cit*, hlm. 35.

rakyat Indonesia menetapkan suatu Undang-Undang Dasar yang tetap dan tidak sementara lagi, tetapi juga Undang-Undang Dasar yang ber-Pancasila.¹⁷⁷

J.C.T. Simorangkir menghimpun sejumlah alasan yang dikemukakan dalam Panitia Persiapan Konstitusi dan yang telah dilaporkan kepada Sidang Pleno Konstituante, yakni alasan-alasan dari mereka/golongan yang menerima/mempertahankan Pancasila sebagai Dasar Negara, yaitu:¹⁷⁸

- 1) Pancasila cukup memberi dasar hidup bagi Bangsa Indonesia yang lebih cenderung kepada zat Ilahi yang banyak membuka kemungkinan hidup bereligi daripada kepada akal pikiran.
- 2) Pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila tidak hanya sekedar suatu sila pertama, tetapi ia adalah pokok titik pertemuan semua agama dan sumber dari sila-sila Peri Kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, karena Ia (Ketuhanan Yang Maha Esa) adalah Alpha dan Omega.
- 3) Sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah pengalaman teguh pegawai negeri sipil maupun militer untuk melakukan tugas mengingat sumpahnya yang diucapkan mereka menurut agamanya masing-masing.
- 4) Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila sebagai sila teratas, memberikan kepada negara dan pemerintahannya dasar yang pokok, untuk melaksanakan keadilan, kebaikan dan kejujuran serta persaudaraan keluar dan kedalam.
- 5) Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi dasar yang memimpin cita-cita kenegaraan untuk menyelenggarakan segala yang baik, sedangkan dasar peri kemanusiaan adalah kelanjutan dalam perbuatan dan praktek hidup daripada dasar yang memimpin tadi.
- 6) Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila sebagai dasar yang memimpin, berarti dasar pokoknya mengakui diatas manusia adanya kodrat yang lebih tinggi yang menguasai segala-galanya, persatuan segala-galanya, tempat berpayung kesemuanya.
- 7) Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa tidak bertentangan dengan Demokrasi, malahan melaksanakan Demokrasi.
- 8) Ketuhanan Yang Maha Esa dalam praktek politik kenegaraan, gunanya ialah mendidik masyarakat dan perjuangan politik kejujuran:
 - a. Persaudaraan;
 - b. Keadilan;
 - c. Persamaan;

¹⁷⁷J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang... Op. Cit*, hlm. 111.

¹⁷⁸*Ibid*, hlm. 108-110.

- d. Peri-Kemanusiaan, dan
- e. Kejujuran dalam segala perbuatan.
- 9) Pancasila = berarti 5 dasar = bukan mosisme. Lima dasar ini sifatnya menggenapkan satu sama lain = berarti ia tidak bertentangan satu sama lain.
 - 10) Pancasila sebagai dasar negara dapat dipertanggungjawabkan terhadap Tuhan dan sesama manusia.
 - 11) Unsur-unsur dalam Pancasila sebagai dasar negara dapat dipertanggungjawabkan menurut kesaksian Alkitab, Kitab Suci umat Kristen dan menurut Iman Kristen.
 - 12) Pancasila menjamin kebebasan berkeyakinan hidup.
 - 13) Pancasila mengandung nilai-nilai keagamaan, sehingga bukan sekularistis.
 - 14) Pancasila, ialah '*Weltanschauung*' yang bersumber kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan karenanya tidak sekuler.
 - 15) Dalam Pancasila tergambar *interdependency* antara tugas agama dan negara.
 - 16) Pancasila tidak bertentangan dengan agama.
 - 17) Di dalam Pancasila sudah terjamin kebebasan beragama dan melakukan ibadat menurut kepercayaan masing-masing.
 - 18) Pancasila ialah titik pertemuan golongan yang percaya kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, bersifat sintetis dan karenanya menjadi tempat bernaung bagi pemeluk semua agama dengan jiwa yang tenang dan sentosa.
 - 19) Karena lima dasar yang ada di dalam Pancasila sudah cukup memberi kelonggaran kepada bermacam-macam pandangan hidup, cukup memberi keleluasaan untuk siapapun guna memberi wujud dan realisasi daripada pandangan hidupnya.
 - 20) Pancasila menjamin terhindarnya perkosaan hak hidup oleh manusia atas manusia di segala lapangan.
 - 21) Pancasila cukup memberi jaminan bagi hidup bangsa Indonesia dalam penggolongan kebangsaan tidak sempit dan memberi kemungkinan seluas-luasnya untuk mencari persambungannya dengan umat lain di dunia ini untuk kelangsungan hidup kemanusiaannya.
 - 22) Merupakan cermin dan tipe orang Indonesia.
 - 23) Dalam Pancasila bersatu semua ide yang pernah dan masih jadi harapan umat manusia dalam segala jaman.
 - 24) Pancasila jadi jawaban atas jeritan umat manusia khususnya yang hidup di Indonesia.
 - 25) Pancasila sudah cukup mencerminkan sifat, tabiat dan watak bangsa Indonesia.
 - 26) Pancasila sesuai dengan watak, tabiat, sifat dan adat bangsa Indonesia.
 - 27) Pancasila sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.
 - 28) Kepribadian bangsa Indonesia yang telah '*historis bepaald*' itu tergambar dalam lima sila dari Pancasila.
 - 29) Pancasila sudah meresap dalam jiwa sanubari bangsa Indonesia.

- 30) Pancasila sesuai dengan kesadaran hukum dan jiwa gotong royong serta berfungsi sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia.
- 31) Pancasila merupakan rumusan dari perasaan-perasaan yang tumbuh ketika ini dalam masyarakat Indonesia.
- 32) Pancasila memberi kesempatan bagi semua aliran, keyakinan golongan agama untuk aktif menentukan nasib bangsa.
- 33) Pancasila dengan sifat yang umum dapat diterima oleh semua golongan dan telah terkenal sebagai tipe bangsa Indonesia di dalam panca benua.
- 34) Dasar Pancasila merupakan suatu titik pertemuan daripada segala golongan dan aliran yang berbeda dalam tubuh bangsa Indonesia, di mana suatu golongan tidak dirugikan di dalam menganut ideologinya masing-masing.
- 35) Pancasila titik pertemuan yang telah melupakan titik perbedaan dalam mana setiap aliran dapat menyumbang pelaksanaan norma-norma kenegaraan dan kemasyarakatan.
- 36) Pancasila merupakan '*voedingsboedem*' yang subur untuk persatuan dan kesatuan bangsa.
- 37) Pancasila menjamin kerukunan, untuk menggalang persatuan bangsa Indonesia yang terdiri dari bermacam-macam suku bangsa dan menganut faham, kepercayaan dan agamanya yang berbeda.
- 38) Pancasila menjamin bahwa negara bukan untuk golongan, bukan untuk sebagian besar dan juga tidak untuk yang terbesar dan yang terbanyak juga.

Adanya golongan yang menerima dan mempertahankan Pancasila di Konstituante itu, juga merupakan salah satu kekuatan pendorong bagi diumumkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959. Alasan-alasan yang dikemukakan untuk menerima dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, adalah juga merupakan alasan-alasan dari mereka yang menerima dan mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945 jadi Undang-Undang Dasar yang tetap bagi Negara Republik Indonesia.¹⁷⁹

Jadi sekalipun Badan Konstituante tidak berhasil untuk menetapkan suatu Undang-Undang Dasar sebagai pengganti Undang-Undang Sementara 1950 tetapi Badan Konstituante mampu meletakkan alasan Pancasila sebagai dasar negara

¹⁷⁹*Ibid*, hlm. 112.

sampai dengan hari ini. Namun justru yang jadi masalah hari ini bukan tentang bagaimana Pancasila bertahan menjadi dasar negara, tetapi ketika Badan Konstituante telah gagal meletakkan lembaga/badan/komisi independen di dalam Undang-Undang Dasar yang disusun sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Dari penjelasan di atas penulis berasumsi bahwa ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 padahal di dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menempatkan lembaga independen sebagai kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dengan asumsi bahwa lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat kewenangannya masih harus diatur.

B. Komisi Konstitusi Indonesia Mengikuti Jejak Badan Konstituante

Kegagalan Komisi Konstitusi Indonesia tidak menjadi begitu terdengar luar biasa, karena badan yang dulu pernah mempunyai kewenangan penuh untuk membentuk konstitusi pun banyak pihak yang berasumsi gagal, jadi tidak mengherankan apabila diikuti oleh Komisi Konstitusi Indonesia. Komisi Konstitusi Indonesia yang semula dihajatkan untuk memperbaiki hasil amandemen UUD 1945 tapi ternyata juga menuai hasil yang sama dengan Badan Konstituante yang dibubarkan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Riwayat kelahiran Komisi Konstitusi sebenarnya sudah disuarakan sejak tahun 2000 namun karena banyak sekali penolakan di dalam tubuh Majelis Permusyawaratan itu sendiri sehingga sampai usainya proses empat kali

amandemen Komisi Konstitusi baru bisa dibentuk. Seperti dituturkan oleh Denny Indrayana¹⁸⁰ bahwa hal itu terekam jelas dalam sikap dan pandangan fraksi-fraksi MPR di Komisi A yang membahas masalah Perubahan UUD 1945.

Sebenarnya kelahiran Komisi Konstitusi tidak tertolak begitu saja oleh MPR, namun ada beberapa fraksi-fraksi yang menginginkan lembaga independen tersebut lahir supaya nantinya bisa merampungkan atau bisa ikut menyumbangkan pemikiran-pemikiran yang sekiranya ikut memperjuangkan keinginan masyarakat luas.

Secara umum pandangan fraksi-fraksi di MPR tersebut dapat dibagi dalam tiga kelompok, yaitu:¹⁸¹ **Pertama**, kelompok yang menolak tegas Komisi Konstitusi dengan berbagai alasan, misalnya karena menganggap hasil perubahan sudah cukup memadai dan Komisi Konstitusi justru akan menghambat proses reformasi konstitusi. **Kedua**, kubu yang menerima Komisi Konstitusi, tetapi dengan konsep kompromi di banyak hal, seperti mandatnya yang dibatasi hanya sebagai editor atau tim kerja harmonisasi, sinkronisasi, dan integrasi perubahan pertama hingga rencana perubahan keempat. Kompromi lain yang juga penting adalah komposisi keanggotaan Komisi Konstitusi sebagai editor ini masih melibatkan kelompok dari MPR atau partai politik. **Ketiga**, adalah ide Komisi Konstitusi yang lebih *genuine*, yaitu Komisi Ad Hoc yang independen dan fungsinya adalah melakukan tugas-tugas *constitution making* dimasa transisi dari pemerintahan otoriter. Tugas-tugas itu tidak hanya menyangkut penulisan

¹⁸⁰Denny Indrayana, *Negara Antara Mitos dan Pembongkaran, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 79.

¹⁸¹*Ibid*, hlm. 80.

rancangan konstitusi, tetapi juga sosialisasi dan konsultasi publik yang menyeluruh.

Kita bisa mengkaji dengan kritis fraksi yang menolak membentuk Komisi Konstitusi dikarenakan hasil amandemen yang sudah sangat sempurna untuk diterapkan dan tidak memerlukan badan independen dalam mengkaji hasil amandemen tersebut adalah bentuk arogansi berlebihan dari anggota MPR, sebenarnya hasil amandemen dari MPR masih sangat jauh dari kata memadai apalagi dengan menyebutnya sudah sangat sempurna, penulis tidak menapikkan bahwa hasil amandemen tidak begitu buruk tetapi belum sampai pada kata sempurna, ada beberapa hasil amandemen yang harus kita akui sudah baik, misalnya pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat, adanya Mahkamah Konstitusi sebagai upaya perjuangan rakyat mendapatkan keadilan dan kesamaan di depan hukum, lahirnya Komisi Yudisial dan lain sebagainya yang merupakan peleburan kekuasaan lembaga tertinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun dengan keberhasilan itu belum cukup sebagai indikasi keberhasilan, ada beberapa hal yang menurut penulis masih harus diperbaiki dengan ikut melibatkan Komisi Konstitusi yang independen dan jauh dari kepentingan jangka pendek dan kepentingan para elit politik, misalnya dengan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari amandemen ketiga UUD 1945 yang ditampung di BAB VII A Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 yang hanya bertugas mengajukan Rancangan Undang-undang mengenai otonomi daerah namun tidak ikut mengesahkan bersama-sama dengan DPR ataupun dengan pemerintah, DPD sama halnya dengan DPR yang dipilih langsung oleh

rakyat namun tugas dan kewenangan DPD sangat terbatas dan bisa dikatakan tidak ada fungsi yang penting, tidak hanya itu saja tetapi masih banyak kekurangan yang lain yang harus dibenahi dengan memberikan kepercayaan kepada Komisi Konstitusi untuk ikut terlibat dalam proses amandemen.

Denny Indrayana menambahkan kelemahan dari sudut proses masih banyak mengalami kekurangan, salah satunya yang paling utama adalah masalah elitisasi proses reformasi konstitusi yang menyebabkan legitimasi konstitusi hasil perubahan oleh MPR menjadi sangat minimal. Badan Pekerja (BP) MPR yang hanya menerima 127 surat masukan dari kelompok masyarakat menunjukkan secara tegas bahwa MPR telah gagal melakukan tugas sosialisasi dan konsultasi serta pelibatan masyarakat ke dalam proses *constitution making*. Perbandingan dengan 127 surat mewakili 250 juta lebih penduduk Indonesia, jelaslah teramat jauh dibandingkan dengan prestasi Afrika Selatan yang menerima lebih dari 2 juta masukan dari lebih 24 juta penduduknya. Denny Indrayana berkesimpulan yaitu alasan menolak Komisi Konstitusi karena cukup memadainya hasil perubahan adalah argumentasi yang mengada-ada.¹⁸²

Tidak mengherankan ketika usul pembentukan Komisi Konstitusi fraksi-fraksi di MPR banyak menolak, cukup hanya dengan melihat dari latar belakang apa mereka berada di MPR yaitu berlatar belakang partai politik, dimana partai politik akan mati-matian memperjuangkan kepentingan kelompok terlebih dahulu kemudian baru melihat kebutuhan rakyat, seperti kita ketahui juga bahwa konstitusi dimanapun asalnya dan di negara manapun dibentuk selalu dan wajib

¹⁸²*Ibid*, hlm, 81.

berisi pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga, analisis penulis pun demikian bahwa partai politik tidak menginginkan rakyat ikut campur dalam pembatasan kekuasaan tersebut.

Padahal semangat reformasi mengamanatkan untuk menciptakan konstitusi yang adil dan beradab sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan rakyatnya, gagasan pembentukan Komisi Konstitusi ini menurut Dahlan Thaib, et. al.¹⁸³ paling tidak ada dua gagasan, yaitu: **Pertama**, karena masyarakat (utamanya masyarakat akademis) tidak puas atas hasil amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh PAH I BP MPR RI. Refleksi ketidakpuasan masyarakat ini tercermin dari beberapa sisi kelemahan hasil amandemen (tahap I dan II). **Kedua**, karena terjadi kemandekan konstitusi akibat dari banyaknya persoalan ketatanegaraan yang belum ada aturannya dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya tentang hak angket DPR yang belum diatur dalam UUD 1945, masalah *impeachment*, masalah memorandum dipercepat dan yang lain-lainya.

Kegagalan Badan Konstituante terdahulu ada pada dasar negara apa yang akan digunakan, apakah dengan menggunakan dasar negara Islam ataukah dengan Pancasila, namun Komisi Konstitusi Indonesia yang sekarang tidak berada pada pembahasan tersebut. Komisi Konstitusi Indonesia dihadapkan pada persoalan kewenangan dan kebutuhan untuk membentuk komisi independen tersebut, namun jauh dari harapan masyarakat akademik maupun masyarakat sipil untuk bisa membentuk konstitusi yang lahir dari kebutuhan masyarakat itu sendiri, dua

¹⁸³Dahlan Thaib, et. al, *Teori dan Op. Cit*, hlm. 152.

kegagalan dari Badan Konstituante dan Komisi Konstitusi Indonesia adalah dua hal yang berbeda dan di masa yang berbeda juga namun sebenarnya kita belajar dari bagaimana Badan Konstituante tersebut terbentuk secara demokratis untuk memperjuangkan kebutuhan rakyat.

Pengalaman Afrika Selatan, Filipina ataupun Thailand membentuk Komisi Konstitusi yang independen untuk membentuk konstitusi baru sebenarnya kita sudah memulainya terlebih dahulu dengan lahirnya Badan Konstituante namun sayang terhenti di tengah jalan karena dibubarkan dengan Dekrit Presiden 1 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, semestinya kita bisa belajar dari lembaga kita sendiri terdahulu membentuk komisi independen untuk merumuskan materi dan muatan UUD 1945 karena seperti katanya Presiden Soekarno bahwa UUD 1945 adalah konstitusi sementara yang kembali akan dibentuk sesuai dengan kebutuhan zamannya, maka tidak ada salahnya kita menggantungkan harapan kepada komisi independen untuk melaksanakan amanat rakyat.

C. Hasil Kajian Komisi Konstitusi Indonesia yang Terabaikan.

Amandemen UUD 1945 memang sudah selesai digulirkan, namun sampai saat sekarang ini masih menyisakan permasalahan yang mengharuskan untuk dilakukannya amandemen kelima, tidak menutup kemungkinan semua aspirasi yang pernah diwacanakan oleh berbagai elemen bisa saja tertampung sesuai dengan kebutuhan Negara Republik Indonesia dalam membangun dan menjamin kesejahteraan sosial bagi rakyat yang ada di dalamnya.

Banyak hal yang sebenarnya menjadi pemicu kenapa harus dilakukan amandemen kelima, misalnya dari kajian Komisi Konstitusi Indonesia, Forum

Rektor Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Akademisi, Masyarakat Sipil dan lain sebagainya, menurut catatan Saldi Isra dari hasil penelitian disertasinya yang menyebutkan ada beberapa komponen lembaga yang mengusulkan tentang kelemahan hasil Amandemen UUD 1945 yang merupakan alasan harus dilakukan amandemen selanjutnya untuk menjawab permasalahan ketatanegaraan yang sampai saat ini belum ditemukan jalan keluarnya oleh MPR sendiri sebagai pemegang kuasa tunggal atas perubahan UUD 1945 yang diamanatkan dalam Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945.

Beberapa hal yang menjadi catatan Saldi Isra yang akan penulis kemukakan di sini, yaitu:¹⁸⁴ mengenai usulan Forum Rektor Indonesia, dimana Forum Rektor Indonesia selain mengusulkan perubahan sejumlah substansi juga mengusulkan sistematika penulisan, yaitu dibuat dengan cara ditambah huruf A, B dan seterusnya, tetapi disusun secara urut mulai dari Pasal 1, 2 dan seterusnya, mulai dari Bab III, diusulkan perombakan sistematika UUD didasarkan pada struktur kekuasaan trias politika yang tersusun mulai dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, selanjutnya diatur pula lembaga-lembaga negara lainnya. Secara substansi, Forum Rektor Indonesia mengagagas sejumlah usulan perubahan, yaitu: (1) Komposisi MPR, (2) DPR dan DPD adalah pemegang kekuasaan legislatif, (3) Kekuasaan eksekutif dan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, (4) Susunan Negara, (5) Pemilihan Umum, (6) Pemeriksaan Keuangan Negara, (7) Hak Asasi Manusia, (8) Perubahan Undang-Undang Dasar.

¹⁸⁴Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, Edisi I, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 315-322.

Sangat masuk akal usulan perubahan yang diwacanakan Forum Rektor Indonesia tersebut karena sampai sekarang sepertinya UUD 1945 hasil amandemen selama empat kali tersebut masih luput dari hal-hal sepele seperti sistematika penulisan atau hal lain yang masih rancu kelihatannya dalam konstitusi tertinggi Negara Republik Indonesia, belum lagi mengenai kekuasaan legislatif yang sampai saat ini masih dipegang sepenuhnya oleh DPR bersama dengan Pemerintah, seolah tidak memberikan kesempatan bagi wakil rakyat di daerah yang dipilih langsung juga oleh rakyat yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22C dan Pasal 22D seolah hanya menjadi simbol keterwakilan daerah tetapi tidak mempunyai kekuasaan yang signifikan dalam menentukan kebijakan.

Usulan penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak hanya datang dari Forum Rektor Indonesia tapi juga datang dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menuntut agar DPD mempunyai fungsi yang setara dengan DPR. Pada pertengahan bulan juni 2006, DPD secara resmi telah mengajukan usul perubahan Pasal 22D UUD 1945 kepada pimpinan MPR, yaitu diantaranya:¹⁸⁵

- 1) Ayat (1) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:

Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk Undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

¹⁸⁵*Ibid*, hlm. 319.

serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Bunyi Pasal 22 D Ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen yaitu:

Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***¹⁸⁶

2) Ayat (2) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Bunyi Pasal 22 D Ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yaitu:

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

¹⁸⁶Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mandemen ketiga.

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. ***)¹⁸⁷

3) Ayat (3) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:

Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk ditindak lanjuti.

Bunyi Pasal 22 D Ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yaitu:

Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ***)¹⁸⁸

Dari ketiga usulan perubahan itu, mereka menghendaki agar DPD dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan

¹⁸⁷*Ibid.*

¹⁸⁸*Ibid.*

penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lain; serta perimbangan keuangan pusat-daerah yang telah disetujui oleh DPR.¹⁸⁹

Meskipun usulan perubahan yang digagas oleh Dewan Perwakilan Daerah ini terlihat begitu solutif untuk menyempurnakan permasalahan ketatanegaraan yang masih belum bisa tertampung dalam amandemen periode satu sampai dengan empat, namun tuduhan mementingkan kepentingan sendiripun terlontar dari para elit politik yang berada di dalam Dewan Perwakilan Rakyat, mereka berpendapat bahwa usulan Dewan Perwakilan Daerah itu tidak komprehensif-menyeluruh tetapi merupakan yang parsial dan hanya demi kepentingan Dewan Perwakilan Daerah sendiri, dari alasan itu kemudian DPR menolak untuk menampung usulan penyempurnaan dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut.

Berbeda halnya dengan kajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia dalam upaya yang sama dengan Forum Rektor Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah untuk menyempurnakan kekurangan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945. Komisi Konstitusi Indonesia dalam catatan Saldi Isra juga mengusulkan beberapa hal untuk menyempurnakan hasil amandemen UUD 1945 diantaranya yang disampaikan oleh Badan Pekerja MPR (BP-MPR) mengenai hasil kajian Komisi Konstitusi Indonesia dalam sidang MPR tahun 2004, terdapat enam pokok materi perubahan UUD 1945, yaitu:¹⁹⁰ (1) Adanya calon Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari kalangan independen, (2) pengucapan sumpah Presiden dan Wakil Presiden dihadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung, (3) Pemilihan kepala daerah

¹⁸⁹Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi* Op. Cit, hlm. 319.

¹⁹⁰*Ibid*, hlm. 315.

secara langsung oleh rakyat, (4) Pengesahan Undang-undang, (5) Pelaksanaan kekuasaan kehakiman, dan (6) Perubahan Undang-Undang Dasar.

Dari usulan perubahan yang ditawarkan Komisi Konstitusi Indonesia menurut Saldi Isra menyangkut tiga isu mendasar. **Pertama**, Presiden atau eksekutif tidak lagi menjadi bagian dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Dengan usulan seperti itu, tidak ada lagi frasa pembahasan dan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. **Kedua**, dengan tidak ada lagi peran dalam pembahasan dan persetujuan bersama, Presiden dapat menolak (tidak mengesahkan) rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Penolakan ini dikenal dengan hak veto Presiden dalam fungsi legislasi. **Ketiga**, penolakan Presiden bukan harga mati karena hal tersebut dapat dibahas kembali oleh DPR. Jika kemudian, DPR menyetujui kembali dengan dukungan sekurang-kurangnya dua-pertiga anggota DPR, Presiden harus mengesahkan rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang.

Keenam usulan perubahan yang diusulkan oleh Komisi Konstitusi Indonesia fungsi legislasi dalam Pasal 20 UUD 1945 menjadi fokus perhatian, diantaranya mengusulkan untuk memperbaiki Pasal 20 Ayat (2), (3), (4), dan (5) serta menambahkan dua ayat baru yaitu Ayat (6) yang berbunyi: "*Rancangan Undang-undang yang tidak mendapatkan pengesahan Presiden dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas kembali*". Dan Ayat (7) yang berbunyi: "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah dibahas kembali oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila mendapat persetujuan 2/3 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat*".

Ni'matul Huda¹⁹¹ menghimpun kajian komprehensif yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi yang ada dalam Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi yang dilakukan sejak Oktober 2003 sampai dengan April 2004 terhadap perubahan UUD 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi Indonesia berpendapat antara lain sebagai berikut:

“Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR dalam beberapa hal mengandung kontradiksi, baik secara teoritis konseptual maupun praktek ketatanegaraan. Meskipun perubahan terhadap materi muatan meliputi lebih dari 50%, dan terdiri dari 207 ayat, namun UUD 1945 masih tetap ada. Di samping itu, juga terdapat inkonsistensi substansi baik yuridik maupun teoritik. Strukturisasi atau sistemisasi pasal-pasal tambahan yang tidak konsisten tersebut melahirkan inovasi politik dan hukum dari Komisi Konstitusi. Konstitusionalisasi yang dilakukan Komisi Konstitusi dibuktikan dengan lahirnya pasal-pasal tambahan. Sebagai contoh ialah pemilihan calon Presiden independen (Pasal 6A), pemberdayaan kewenangan DPD yang sejajar dengan DPR (Pasal 22C). Selain itu dalam penegakan juga terjadi inovasi. Hal ini terbukti yang selain dari Polri, juga diatur Kejaksaan dan Ombudsman (Pasal 24 D, E, F), pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pasal 28J), dan diatur dalam undang-undang, keterlibatan rakyat dalam perubahan UUD 1945 dan Komisi Konstitusi (Pasal 37 ayat (7)). Tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD”.

Sama halnya dengan kajian yang dilakukan oleh Forum Rektor Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah dan kajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia ternyata tidak begitu mendapatkan perhatian yang luar biasa malah ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena kajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia melampaui kewenangan dan tugasnya yang hanya melakukan kajian secara komprehensif, tetapi malah mengusulkan

¹⁹¹Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum* *Op.Cit*, hlm. 58-59.

perubahan atas hasil perubahan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Menurut Krisna Harahap dalam Mexasai Indra¹⁹² pengkajian secara komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 mengandung maksud dan tujuan sebagai berikut:

Pertama, agar perubahan UUD dilakukan melalui pembahasan yang mendalam, cermat dan menyeluruh. *Kedua*, agar perubahan UUD didasarkan pada kajian teoritis mengenai eksistensi pembentukan dan perubahan UUD (yang meliputi kedudukan, sifat, fungsi, materi muatan dan prosedur perubahan UUD). *Ketiga*, secara analitis mencermati berbagai ketentuan yang dihasilkan oleh MPR, dan menilai apakah metode dan prosedur perubahan yang dilakukan memenuhi penilaian berdasarkan teori dan konsep ketatanegaraan yang dianut. *Keempat*, kajian komprehensif ini diharapkan dapat menyempurnakan hasil-hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR. *Kelima*, mentransformasikan aspirasi masyarakat untuk menyempurnakan perubahan UUD 1945.

Ruang lingkup kajian komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 meliputi beberapa hal: *Pertama*, kajian terhadap teori-teori konstitusi termasuk teori-teori tentang perubahan konstitusi. *Kedua*, kajian terhadap konsep dan prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam kehidupan bernegara secara umum dan khusus dianut oleh negara Indonesia yang harus tercermin dalam UUD seperti konstitusionalisme, negara hukum, dan demokrasi. *Ketiga*, aspek-aspek ketatanegaraan yang harus ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. *Keempat*,

¹⁹²Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesatu, (Bandung: PT RefikaAditama, 2011), hlm. 56.

substansi yang ditetapkan dalam pasal-pasal hasil perubahan UUD 1945. *Kelima*, prosedur perubahan yang dilaksanakan oleh MPR meliputi usul perubahan, pembahasan, dan penetapan.¹⁹³

Metode pengkajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia adalah metode komprehensif dalam arti pengkajian menyeluruh, terpadu dengan memperhatikan hubungan satu sama lain, baik antar bab, antar pasal, dan antar ayat.¹⁹⁴

Pendekatan dalam melakukan pengkajian komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 ini digunakan pendekatan filosofis, historis, sosiologis, politis, yuridis, dan komparatif.¹⁹⁵

Tahap pengkajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia meliputi:¹⁹⁶

- 1) Mempelajari teori-teori mengenai konstitusi dan melakukan studi perbandingan mengenai perubahan konstitusi yang ditetapkan dalam konstitusi berbagai negara;
- 2) Melakukan penyerapan aspirasi masyarakat untuk mengetahui bagaimana pendapat masyarakat tentang hasil perubahan UUD 1945 serta substansi yang diusulkan;
- 3) Berdasarkan kajian teoritis dan aspirasi masyarakat tersebut dilakukan penyempurnaan terhadap hasil perubahan UUD 1945.

Mekanisme kerja Komisi Konstitusi Indonesia yaitu:¹⁹⁷

- 1) Pandangan umum. Seluruh anggota Komisi Konstitusi Indonesia mengajukan pandangan umum dalam pleno Komisi Konstitusi Indonesia terhadap hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR. Dari pandangan umum tersebut diperoleh benang merah yang dapat diambil kerangka acuan bersama dalam melakukan pengkajian secara komprehensif.

¹⁹³*Ibid*, hlm. 56.

¹⁹⁴*Ibid*, hlm. 57.

¹⁹⁵*Ibid*, hlm. 57.

¹⁹⁶*Ibid*.

¹⁹⁷*Ibid*.

- 2) Penyerapan Aspirasi Masyarakat. Penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan dengan mengundang dan membuka kesempatan bagi organisasi sosial, keagamaan, dan LSM untuk menyampaikan pemikirannya di depan anggota Komisi Konstitusi Indonesia. Di samping itu Komisi Konstitusi Indonesia mengadakan seminar di beberapa tempat seperti di Jakarta, Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Makasar;
- 3) Pembentukan Sub Komisi. Komisi Konstitusi Indonesia membentuk Sub Komisi A dan Komisi B. Sub Komisi A bertugas menyiapkan kajian teoritis tentang konstitusi dan prinsip-prinsip dasar yang harus ditetapkan dalam konstitusi. Sub Komisi B bertugas melakukan kajian terhadap pasal-pasal hasil perubahan UUD 1945 dan mengusulkan perubahan, disertai dengan argumentasinya.

Setelah melakukan pengkajian selama 7 bulan terhadap perubahan UUD 1945 akhirnya Komisi Konstitusi Indonesia merampungkan tugasnya. Pengkajian komprehensif yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi Indonesia sangat sulit untuk menghindari melakukan perubahan redaksi, sistematika dan substansi perubahan UUD 1945. Namun yang menjadi kendala adalah apakah perubahan tersebut menjadi kewenangan dari Komisi Konstitusi Indonesia atau kewenangan MPR sendiri, sementara kalau ditinjau dari Pasal 37 UUD 1945 yang berhak untuk menetapkan UUD 1945 adalah MPR sendiri, tetapi kalau mengambil jalan tengah sebenarnya MPR bisa saja menerima kajian komprehensif dari Komisi Konstitusi kemudian MPR menetapkan, penulis yakin tidak ada yang salah dan itu merupakan jalan tengah, namun mungkin MPR merasa dilangkahi dan Komisi Konstitusi Indonesia sudah melampaui kewenangan yang diberikan hingga akhirnya berakhir dengan penolakan atas kajian komprehensif Komisi Konstitusi Indonesia tersebut.

Kajian komprehensif yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi dengan Badan Pekerja MPR terjadi perbedaan tafsir, kajian komprehensif yang dimaksud

oleh Badan Pekerja MPR adalah pengkajian yang secara komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 bukan mengkaji kemudian membuat usulan perubahan terhadap perubahan UUD 1945 kemudian menghasilkan gagasan-gagasan ilmiah sebagai perangkat hukum agar bagaimana perubahan UUD 1945 tersebut bisa diimplementasikan dan dapat memberikan manfaat kepada penyelenggaraan negara dalam bentuk undang-undang organik.

BAB V

MENGIDEALKAN KOMPOSISI DAN MENGGAGAS KOMISI

KONSTITUSI UNTUK INDONESIA KEDEPAN

A. Menggali Sejarah Pembentukan Badan Konstituante

Proses amandemen UUD 1945 tidak terlepas dari peran pakar-pakar hukum, politik, sosial dan lain sebagainya dalam memberikan kontribusi sebagai usaha penyempurnaan dari konstitusi Negara Republik Indonesia yang dilakukan empat kali selama kurun waktu empat tahun, tidak terkecuali juga para pakar-pakar tersebut terhimpun dalam Komisi Konstitusi Indonesia yang dibentuk oleh MPR melalui Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2002. Namun tidak menjadi jaminan kemudian pakar-pakar tersebut bisa mewakili masyarakat luas dan sampai akhirnya pun kajiannya tertolak oleh MPR itu sendiri.

Mengaca pada badan konstituante, tidak terlepas dengan bagaimana cara perekrutan menjadi badan konstituante tersebut yaitu pada waktu pemilu 1955, merupakan pemihan umum (pemilu) pertama yang diadakan oleh Republik Indonesia. Pemilu ini merupakan reaksi atas Maklumat Nomor X/1945 tanggal 3 Nopember 1945 dari Wakil Presiden Moh. Hatta, yang menginstruksikan pendirian partai-partai politik di Indonesia. Pemilu pun – menurut Maklumat – harus diadakan secepat mungkin. Namun, akibat belum siapnya aturan perundangan dan logistik (juga kericuhan politik dalam negeri seperti pemberontakan), Pemilu tersebut baru diadakan tahun 1955 dari awalnya direncanakan Januari 1946.

Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia yang saat itu masih berusia 10 tahun dan dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan telah dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan. Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan pemilu dengan segala cara.

Landasan hukum Pemilu 1955 adalah Undang-undang Nomor 7 tahun 1953 yang diundangkan 4 April 1953. Dalam UU tersebut, Pemilu 1955 bertujuan memilih anggota bikameral: Anggota DPR dan Konstituante (seperti MPR). Sistem yang digunakan adalah proporsional. Menurut UU Nomor 7 tahun 1953 tersebut.¹⁹⁸ Pemilu tahun 1955 ada dua putaran, pertama untuk memilih anggota DPR pada tanggal 29 September 1955, kedua untuk memilih anggota Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955. Pemilu untuk memilih anggota DPR diikuti 118 parpol atau gabungan atau perseorangan dengan total suara

¹⁹⁸Undang-undang No.7/1953 tentang *Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal yang dikutip adalah pasal 32 dan 33.

43.104.464 dengan 37.785.299 suara sah. Sementara itu, untuk pemilihan anggota Konstituante, jumlah suara sah meningkat menjadi 37.837.105 suara.

Badan perumus Undang-Undang Dasar 1945 pada waktu tahun 1955 dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum yang diselenggarakan di seluruh penjuru tanah air, menyaring berbagai komponen yang dipercayakan langsung oleh rakyat luas dengan sangat demokratis, terbukti pemilu tahun 1955 menjadi pemilihan umum pertama yang banyak di puja oleh bangsa lain sebagai awal kebangkitan demokrasi di Indonesia karena telah melewati fase penjajahan yang begitu lama. Badan Konstituante yang menjadi pilihan dalam pemilu tersebut mewakili daerahnya masing-masing namun dalam pelaksanaannya mewakili seluruh rakyat Indonesia dalam menyusun konstitusi tertinggi di negara Indonesia.

Dari proses demokratis Indonesia tersebut juga diikuti oleh berbagai negara di Asia Tenggara dan Afrika Selatan yang kemudian memulai membentuk badan perumus Undang-Undang Dasar. Pengalaman Afrika Selatan menjadi hal yang menarik karena pola Afrika Selatan itu menjadi contoh yang sangat baik. Proses pertama yang dilalui banyak negara adalah pemilihan umum di tahun 1994. Pemilu penting yang ketika itu Afrika Selatan sama halnya seperti Indonesia yang baru keluar dari proses otoriterisme penguasa, pemerintahan otoriter biasanya melahirkan ketidakpercayaan terhadap sistem lama sehingga tidak ada legitimasi untuk membuat konstitusi. Karenanya, diambil jalan keluar melalui pemilu serta pembuatan konstitusi sementara (*The Interim Constitution*).¹⁹⁹

¹⁹⁹Denny Indrayana, *Seminar dan Lokakarya Nasional "Evaluasi Kritis Atas Proses Hasil Mandemen Undang-Undang Dasar 1945"* (Yogyakarta: Ikatan Keluarga Alumni UGM, 2002). hlm. 9.

Di dalam *Interim Constitution* itu dibentuk lembaga Majelis Konstitusi (*Constitutional Assembly*) yang pada prinsipnya adalah pula parlemen bikameral Afrika Selatan yaitu Majelis Nasional dan Senat. Majelis konstitusi-lah yang dalam jangka waktu dua tahun diberikan kesempatan untuk menyiapkan konstitusi baru bagi Afrika Selatan. Di *Interim Constitution* pula, dicantumkan 34 prinsip-prinsip dasar konstitusi (*constitutional principles*) sebagai acuan yang harus dipenuhi konstitusi baru yang akan dibuat oleh Majelis Konstitusi. Ke-34 Prinsip-prinsip konstitusi itulah yang menjadi paradigma *constitution making* di Afrika Selatan menjadi jelas.²⁰⁰

Berbeda halnya dengan Thailand, walaupun tidak melalui pembuatan konstitusi sementara, Thailand juga memiliki cara agenda setting yang relatif serupa dengan Afrika Selatan yaitu dengan terlebih dahulu merubah Pasal 221 konstitusi 1996-nya yang berhubungan dengan pembuatan konstitusi. Perubahan itulah menjadi jembatan bagi reformasi politik yang bersejarah di Thailand karena memberikan kesempatan pada rakyat Thailand untuk berpartisipasi aktif dalam proses pembuatan konstitusi yang baru.²⁰¹

Di dalam Pasal 221 yang telah dirubah itulah: (a) dibentuk *Constitutional Drafting Assembly* sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyiapkan rancangan konstitusi; (b) diatur mekanisme keanggotaan *Constitutional Drafting Assembly*; (c) ditetapkan masa kerja 240 hari bagi

²⁰⁰*Ibid*, hlm. 9.

²⁰¹*Ibid*, hlm. 10.

Constitutional Drafting Assembly, dan (d) ditentukan mekanisme pengesahan UUD yang baru.²⁰²

Pengalaman Afrika Selatan dan Thailand sebenarnya sangat membantu untuk menjadi rujukan bagaimana badan konstitusi terbentuk dan mekanisme perekrutannya, semuanya tertampung dalam konstitusi, tidak melalui pengangkatan atau penunjukan, tetapi melalui mekanisme yang jelas dan diakui oleh konstitusi. Ketika kita dihadapkan pada Indonesia dengan Komisi Konstitusi yang terbentuk setelah proses amandemen selesai, kemudian muncul pertanyaan maksud dari pembentukan Komisi Konstitusi tersebut yang sama sekali tidak tertampung dalam Undang-Undang Dasar 1945, apakah Komisi Konstitusi tersebut sudah ideal mewakili masyarakat luas.

Di dalam konteks reformasi konstitusi transisi, pertarungan politik antara kelompok reformasi dan anti reformasi biasanya sangat kental hingga diberikan inisiatif kepada lembaga independen yang steril dari kepentingan pertarungan politik untuk membentuk atau mengamandemen konstitusi tersebut, namun menjadi permasalahan adalah ketika Komisi Konstitusi Indonesia terbentuk dari kepentingan pertarungan politik tersebut dan akhirnya perekrutan dari anggota Komisi Konstitusi tersebut tidak ideal. Afrika Selatan dalam membentuk konstitusinya sama halnya dengan Badan Konstituante yang pernah ada yaitu melalui pemilihan umum untuk membentuk lembaga independen tersebut, Thailand pun tidak jauh berbeda, perubahan Pasal 221 memberikan ruang gerak

²⁰²*Ibid*, hlm. 11.

yang lebih luas kepada masyarakatnya untuk ikut terlibat secara penuh dalam membentuk konstitusi baru tersebut.

Menilai keidealan dari Komisi Konstitusi Indonesia dengan membaca pengalaman dari berbagai negara yang sudah pernah mempunyai pengalaman yang sama artinya komisi konsitusi yang dibentuk melalui ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut tidak ideal dalam membentuk atau ketika dihajatkan untuk mengamandemen Undang-Undang Dasar karena proses perekrutan anggota yang menurut penulis masih diselimuti kepentingan-kepentingan dari pertarungan politik jangka pendek pada waktu itu.

B. Menilai Keidealan Komisi Konstitusi Indonesia

Sebelum pembentukan Komisi Konstitusi, terjadi pertarungan politik yang membahas tentang penting tidaknya dibuat lembaga sejenis ini untuk menampung aspirasi masyarakat luas, ada beberapa pendapat waktu itu di dalam tubuh MPR, ada yang menerima dan perlu membentuk, ada yang menolak karena rumusan perubahan dari Undang-Undang Dasar 1945 sudah selesai untuk dibahas dan ada yang tidak mengambil inisiatif apapun dari kesepakatan bersama itu. Namun perbedaan pendapat dari anggota MPR berhasil bisa di selesaikan dengan mengambil kesepakatan terbanyak untuk membentuk Komisi Konstitusi Indonesia.

Komisi konstitusi sebenarnya jauh sebelum ada agenda perubahan Undang-Undang Dasar 1945 selama empat kali perubahan ini, Presiden Megawati juga pernah timbul keinginan untuk membentuk badan yang berwenang mengubah dan membentuk Undang-Undang Dasar 1945 dengan menyepakati

beberapa hal yaitu tidak boleh diubah dari Undang-Undang Dasar 1945 yaitu tidak merubah pembukaan, negara kesatuan dan lain sebagainya, keinginan itu nampaknya hanya sebatas wacana yang belum bisa direalisasikan tersebut banyak kendala, penolakan dan kendala-kendala lain yang menyebabkan komisi konstitusi tidak bisa terbentuk pada era Megawati.

Komisi Konstitusi seperti di negara-negara yang lain dengan sebutan yang berbeda secara jelas dibentuk dan diamanatkan untuk mengubah dan atau membentuk konstitusi tertinggi di suatu negara, sehingga harus diatur dengan jelas di dalam konstitusi tersebut, berbeda halnya di Indonesia, Komisi Konstitusi terbentuk dari dan disahkan melalui ketetapan MPR, sementara di dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 selama empat kali tersebut, ketetapan MPR tidak lagi menjadi hierarki perundang-undangan di Indonesia. Imbasnya Komisi Konstitusi yang dibentuk tidak menjadi hal yang urgen dalam perubahan atau dalam amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika perubahan UUD NRI Tahun 1945 sudah selesai digulirkan merupakan karya yang sia-sia dari lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, bagaimana tidak bahwa Komisi Konstitusi yang diadakan dengan alasan bahwa rumusan amandemen I, II, III dan IV yang dihasilkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat masih perlu dikaji secara komprehensif dan transparan. Hal ini dapat kita

cermati dari rumusan konsideran huruf c, d dan e TAP MPR RI Nomor I/MPR/2002.²⁰³

- c. bahwa perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar tersebut sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dipandang perlu membentuk suatu komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. bahwa sehubungan dengan itu perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang pembentukan suatu komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berbeda dengan saat berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1960 bahwa kewenangan merancang Undang-Undang Dasar terletak disuatu badan yang disebut Konstituante, dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sejak 5 Juli 1959 kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (UUD 1945 Pasal 3 dan Pasal 37 perubahan). Dengan demikian maka kedudukan Komisi Konstitusi adalah sekedar suatu komisi dalam MPR yang mendapat tugas untuk mengkaji, mensinkronisasi, mempelajari, menguatkan teori-teori terhadap hasil amandemen dengan menggunakan berbagai pendekatan, diantaranya pendekatan filosofis, sosiologis, historis, politis, yuridis, komparasi. kemudian melakukan penyerapan aspirasi masyarakat dan untuk mendapatkan hasil pendapat masyarakat tentang hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945.

²⁰³ Konsideran huruf c, d dan e TAP MPR RI No. I/MPR/2002 *Tentang Pembentukan Komisi Konstitusi*.

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu keberhasilan dari pada produk reformasi yang berhasil menggulingkan pemerintahan orde baru yang dipimpin oleh Soeharto, kebencian rakyat yang kala itu kepada rezim orde baru tampak pada perubahan UUD 1945 yang sangat emosional hingga akhirnya perubahan tersebut sangat terlihat emosional dan fundamental. Dalam fase empat kali perubahan tersebut kalau dilihat secara kualitatif dan kuantitatif sangat banyak dan bahkan sebagian kalangan menganggap keaslian dari UUD 1945 tersebut hilang karena tuntutan tersebut antara lain dilatar belakangi oleh praktek penyelenggaraan negara pada masa pemerintahan rezim Suharto yang otoriter sentralistik dengan menggunakan Undang-Undang Dasar sebagai instrumen untuk melanggengkan kekuasaannya.

Namun, dari semua klaim keberhasilan tersebut tidak sedikit juga yang menuai masalah serta patut untuk dipertanyakan keberhasilan perubahan tersebut, karena amandemen UUD 1945 banyak melahirkan kesepakatan-kesepakatan membentuk lembaga negara namun sangat kurang pada tugas dan fungsi, banyak kalangan mensinyalir bahwa pembentukan lembaga negara tersebut adalah emosional dan hanya sekedar saja, ini terbukti dengan hasil kajian dari Komisi Konstitusi Indonesia yang menemukan pembentukan dari Dewan Perwakilan Daerah.

Kegagalan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Indonesia tidak pernah berhasil menghasilkan konstitusi demokratis yang berkelanjutan.²⁰⁴ Beberapa upaya pernah dilaksanakan

²⁰⁴ Denny Indrayana, *Reformasi di Indonesia*, Republika, 13 Desember 2001.

diantaranya di tahun 1945 yang merupakan upaya membuat konstitusi pasca-penjajahan, hanya berhasil melahirkan konstitusi yang menurut Soekarno sementara, cepat, kilat dan revolusioner.²⁰⁵ UUD NRI 1945 dibuat sangat tergesa-gesa dan hanya dalam jangka waktu 20 hari efektif kerja. Pada ayat 2 Aturan Tambahannya sendiri menegaskan sifat kesementaraan UUD 1945 dengan menyatakan bahwa MPR harus bersidang setelah terbentuk untuk membuat UUD baru.

Persoalan yang timbul ketika Komisi Konstitusi diputuskan untuk dibentuk pada proses amandemen sudah selesai dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu seberapa besar makna dan arti hasil pekerjaan Komisi Konstitusi yang akan dibentuk itu. Apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat akan memberikan kepercayaan penuh kepada komisi dalam mengkaji perubahan-perubahan UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Tahunan MPR? Bagaimana kalau terjadi hasil kajian itu jauh berbeda dengan rumusan perubahan UUD 1945? Apakah batas-batas pengertian komprehensif dalam mengadakan pengkajian. Permasalahan ini pula yang perlu diatur dalam Komisi Konstitusi tersebut.

Namun karena proses pembentukan yang kehilangan momentum maka dapat dipastikan bahwa idealita pembentukan yang kehilangan momentum pasti akan melahirkan kehilangan marwah, kehilangan tugas dan fungsi yang sesuai dengan apa yang diharapkan, berbeda dengan ketika sudah dipersiapkan matang-matang baik dari prosedur perubahan maupun aturan yang mengcovernya, maka

²⁰⁵ Muh. Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945 (1959) Vol 1, hlm. 410.

akan menghasilkan sesuai dengan apa yang menjadi pengharapan seluruh pihak maupun masyarakat secara luas.

Komisi Konstitusi yang lahir dari rahim Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika momennya tidak tepat bisa dijadikan sebagai ukuran dalam menentukan salah satu keidealannya, penulis hanya dapat merampungkan beberapa yang menurut penulis sendiri adalah kriteria dari keidealan Komisi Konstitusi yang terbentuk, diantaranya:

- a) Terbentuk dari momentum yang tepat.
- b) Prosedur pembentukan yang sesuai dengan konstitusi yang mengcovernya.
- c) Melalui proses pembentukan yang demokratis.
- d) Melibatkan peran akademisi (universitas-universitas) untuk menghimpun masukan dari masyarakat akademis.
- e) Mewakili keseluruhan pihak yang berkepentingan dan yang akan diatur hak-hak serta kewajibannya.
- f) Melibatkan masyarakat luas, baik kelompok-kelompok mayoritas maupun kelompok-kelompok minoritas.

Dari beberapa poin kriteria yang penulis susun ini, Komisi Konstitusi belum sempurna dalam pembentukannya bahkan belum sampai masuk kedalam semua kriteria yang penulis susun diatas. Penulis berasumsi bahwa Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam proses perubahan yang sudah selesai dilaksanakan tersebut tidak ideal sama sekali untuk memenuhi tugas sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.

C. Menggagas Kembali Komisi Konstitusi Untuk Indonesia Kedepan

3.1. Berkaca Dari Badan Konstituante

Gambaran sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatas, dapat ditarik garis pemahaman bahwa sejak Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang ini konsolidasi sistem demokrasi terus dilakukan dengan berbagai pasang surut yang terkandung di dalamnya. Hal ini membuktikan bahwa konsolidasi sistem demokarasi di Indonesia masih terus mencari bentuk yang paling ideal dan sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.

Perjalanan pembentukan Badan Konstituante tidak terlepas dari peran penting partai-partai politik kala itu, sejarah partai-partai di Indonesia sebenarnya sudah cukup lama jika dibandingkan sejarah bangsa Indonesia. Partai-partai di Indonesia mulai berdiri hampir bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia, yaitu mulai muncul sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden 3 November 1945 yang mengimbau agar bangsa Indonesia mendirikan partai-partai dalam rangka menyongsong pemilihan umum (baik untuk parlemen/KNIP maupun Badan Konstituante) yang direncanakan akan segera dilaksanakan. Sejarah mencatat bahwa rencana tersebut baru dapat terlaksana tujuh tahun kemudian. Tahun 1955, itu ketika bangsa Indonesia pertama kali melaksanakan pemilihan umum anggota DPR yang menghasilkan adanya 27 partai yang memperoleh kursi di parlemen dari 36 partai yang mengikuti pemilihan umum.²⁰⁶

Berkaca dari Badan Konstituante yang pernah dibentuk oleh *founding father* kita terdahulu rasanya ingin membangkitkan kembali semangat tersebut

²⁰⁶Puspoyo Widjanarko, *Dari Soekarno Hingga Yudhoyono: Pemilu Indonesia 1955-2009*. (Solo: Era Adicitra Intermedia, 2012), hlm.

dalam rangka menyusun kembali konstitusi Negara Republik Indonesia atau mengamandemen kembali UUD 1945, karena kebutuhan dan keinginan masyarakat serta bangsa yang fleksibel dan terus menerus berteriak karena ketimpangan yang terjadi, menjadi hal yang tidak mustahil kita lakukan karena konstitusi kitapun membutuhkan pembaharuan.

Berangkat dari kesalahan-kesalahan di masa lampau dalam menyusun materi dan muatan konstitusi yang senyatanya konstitusi merupakan rumah bangsa yang harus terus dipersolek agar kenyamanan para penghuninya bisa terjamin, dan menjamin keadilan serta kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dalam bunyi sila kelima Pancasila, “Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”.

3.2. Mencontoh Komisi Konstitusi Negara Lain

Pengalaman Negara lain juga patut untuk dijadikan referensi dalam penyempurnaan pembentukan Komisi Konstitusi untuk mendapatkan lembaga professional yang independen, non-partisan dan tidak terkungkung oleh kekuatan politik manapun untuk Indonesia kedepan.

Atas dasar prinsip perubahan itu tidak ada salahnya kemudian kita harus melihat kembali bagaimana Thailand dan Afrika Selatan memilih anggota setara Komisi Konstitusi yang dalam tugas utamanya adalah membentuk Undang-Undang Dasar, menjadi hal yang penting mengidealkan Komisi Konstitusi karena ujung pangkal dari undang-undang dasar tersebut ada pada komisi pembentuknya yang diimpikan jauh dari kepentingan pertarungan politik.

3.2.1. Pengalaman Thailand Membentuk Komisi Konstitusi

Dalam naskah seminar dan Lokakarya yang digagas oleh Denny Indrayana dijelaskan cara Thailand memilih anggota *Constitutional Drafting Assembly*-nya yaitu.²⁰⁷ *Pertama*, untuk anggota yang berasal dari provinsi. Mekanisme pemilihannya adalah melalui pemilihan tidak langsung. Di dalamnya terdapat cara pemilihan oleh rakyat yang kemudian digabung dengan penyeleksian oleh parlemen Thailand. Syarat umum menjadi perwakilan provinsi adalah berumur tidak lebih dari 35 tahun dan memiliki pendidikan minimal sarjana.

Di seluruh Thailand, hampir 20.000 orang mendaftarkan diri untuk menjadi perwakilan provinsi pada registrasi yang dibuka tanggal 9-13 Desember 1996. Kebanyakan dari mereka adalah pengacara, ahli politik, mantan perdana menteri, pensiunan pegawai dan tokoh bisnis terkemuka didaerahnya. Selanjutnya, pada tanggal 15 Desember 1996 diadakan pemilihan umum dimana setiap masyarakat diizinkan memilih maksimal tiga nama untuk menyaring 10 calon wakil provinsinya. Kemudian, 10 calon wakil masing-masing provinsi itu diajukan kepada parlemen tanggal 18 Desember 1996. Akhirnya, pada tanggal 26 Desember 1996, parlemen memilih 76 anggota *Constitutional Drafting Assembly* dari total 760 orang yang diajukan oleh ke 76 provinsi di Thailand. Masing-masing provinsi mempunyai 1 wakil di *Constitutional Drafting Assembly*.

Kedua, adalah perwakilan ahli dalam *Constitutional Drafting Assembly*. Untuk mengangkat 23 orang ahli, parlemen mengadakan pemilihan dari 45 orang kandidat yang di nominasikan oleh universitas-universitas di Thailand. Hanya

²⁰⁷ Denny Indrayana, *Seminar dan... Op, Cit...* hlm. 16.

universitas-universitas yang menawarkan gelar ilmu politik, administrasi publik dan hukum yang boleh mengajukan kandidatnya. Di antara keseluruhan 45 kandidat yang diajukan tersebut, keahliannya terbagi rata yaitu, 15 orang pakar di bidang politik dan administrasi publik, 15 orang ahli dibidang hukum dan 15 orang lagi berpengalaman di bidang administrasi nasional.

Maka terbentuklah kemudian Komisi Konstitusi yang bertugas membentuk konstitusi baru untuk rakyat Thailand, keberhasilan mereka membentuk konstitusi yang pro-rakyat itu merupakan prestasi yang mengagumkan Thailand yang memberikan kesempatan rakyatnya untuk menentukan konstitusi yang akan mengikatnya.

3.2.2. Pengalaman Afrika Selatan Membentuk Komisi Konstitusi

Kalau melihat bagaimana Afrika Selatan memilih anggota pembentuk konstitusinya justru tidak jauh berbeda dengan proses di Thailand, yaitu dengan pemilihan umum. Pemilihan umum yang dikhususkan untuk memilih badan pembentuk konstitusi.

Proses pertama yang dilalui oleh Afrika Selatan adalah sama seperti halnya Badan Konstituante atau *Constitutional Drafting Assembly* seperti Thailand yaitu pada pemilihan umum tahun 1994. Pemilu penting karena masa transisi dari pemerintahan otoriter. Setelah pemilu dilaksanakan oleh Afrika Selatan kemudian mereka membentuk *Interim Constitution* (konstitusi sementara), di dalam konstitusi sementara itu kemudian dibentuk lembaga Majelis Konstitusi (*Constitutional Assembly*) yang pada prinsipnya adalah pula parlemen bicameral Afrika Selatan, yaitu Majelis Nasional dan Senat. Majelis Konstitusional inilah

yang dalam jangka waktu dua tahun menyiapkan konstitusi baru bagi Afrika Selatan. Melihat cara Afrika Selatan ini hampir sama dengan cara yang dilakukan Indonesia pada waktu terdahulu yaitu melalui Badan Konstituante.

Pemilu yang dilaksanakan oleh Afrika selatan bukan merupakan rangkaian awal yang dilakukan dalam menghasilkan konstitusi yang pro-rakyat, namun perihal pertama yang dilakukan adalah dengan melakukan *agenda setting* yaitu diantaranya memuat hal-hal sebagai berikut: a) Kesepakatan membuat *Interim Constitution*, b) pemberian kewenangan kepada parlemen sekaligus sebagai *Constitutional Assembly*, c) pembuatan *Constitutional Principles* sebagai syarat acuan dan paradigm bagi dibuatnya konstitusi baru, d) pembentukan dan pelibatan *Constitutional Court* dalam proses sertifikasi baru, dan e) penyediaan mekanisme pengesahan konstitusi beserta alternatif-alternatifnya untuk menghindari *deadlock*.²⁰⁸

Dari persiapan yang begitu matang ini Afrika Selatan mendapatkan juga konstitusi yang pro-rakyat sama dengan Thailand. Partisipasi aktif rakyat Afrika Selatan terlihat dengan begitu banyaknya surat masukan dalam pembentukan konstitusinya, kurang lebih *Constitutional Assembly* mendapatkan 2 juta surat masukan untuk penyempurnaan konstitusi barunya, prosentase 2 juta surat masukan dilihat dari 42 juta rakyat Afrika Selatan terbilang sangat sukses melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan konstitusi barunya.

Kepercayaan yang begitu luar biasa dari rakyat Afrika Selatan kepada *Constitutional Assembly* dalam membentuk konstitusi barunya, padahal ketika itu

²⁰⁸ *Ibid*, hlm. 9.

Afrika Selatan baru keluar dari rezim otoriter menuju rezim reformasi yang dipimpin oleh Nelson Mandela.

3.3. Menggagas Komisi Konstitusi Indonesia

Sebagai bagian dari anak bangsa, penulis ingin ikut andil dalam mengagaskan kebutuhan Komisi Konstitusi kedepan agar proses pelaksanaan pembentukan UUD NRI Tahun 1945 ataupun dalam wacana amandemen ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertama-tama penulis melihat ada beberapa hal yang harus terlebih dahulu kita laksanakan untuk sampai kepada menyusun materi muatan konstitusi, dalam hal ini menjadi fokus perhatian penulis pada mengagaskan/memformulasikan kembali mekanisme pengisian Komisi Konstitusi Indonesia agar kedepan apa yang menjadi kekurangan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di amandemen tersebut bisa ditampung dalam konstitusi tertinggi Negara Republik Indonesia ini.

Ada 2 cara yang ingin penulis gagas dalam membuka memformulasikan kembali keanggotaan Komisi Konstitusi. *Pertama, Political Will* Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan pengertian yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang mempunyai kewenangan (*authority*) melalui Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 untuk membuka jalan membentuk Komisi Konstitusi Indonesia tetapi tidak ikut terlibat dalam melaksanakan pembentukan ataupun melaksanakan proses amandemen UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Komisi Konstitusi dalam hal amandemen, dengan mekanisme pengisiannya sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat menggagas pengisian dengan cara mengupayakan 4 (empat) orang perwakilan tiap daerah di Indonesia.
- b. Melibatkan akademisi dari berbagai Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta di seluruh wilayah Indonesia dengan melalui persyaratan sebagai berikut:
 - 1) Setiap Universitas yang mengusulkan diri harus terakreditasi A agar utusan-utusan dari perguruan tinggi tersebut benar-benar terjamin kualitasnya.
 - 2) Mempunyai rancangan Naskah Akademik perubahan UUD NRI Tahun 1945 atau Naskah Akademik Amandemen Ulang UUD NRI Tahun 1945.
 - 3) Seleksi perguruan tinggi adalah yang memenuhi kriteria adalah yang baik dalam penyusunan Naskah Akademiknya.
 - 4) Perguruan Tinggi yang tidak terakreditasi A namun mampu dan baik dalam tahap gagasan Naskah Akademiknya bisa menyalurkan aspirasinya melalui pengiriman Naskah Akademik ke panitia penjaring.
- c. Melibatkan tokoh-tokoh adat diberbagai daerah dengan mendapatkan persetujuan masyarakat adat yang diwakilinya, jika disuatu daerah terdapat beberapa tokoh adat, maka harus dibuatkan perhimpunan para tetua adat untuk kemudian menyepakati 1 perwakilan menjadi Komisi Konstitusi, dibuktikan dengan mendapatkan pengesahan/cap jempol/tanda tangan dari seluruh tetua adat di perhimpunan tersebut.

- d. Mengikut sertakan para tokoh masyarakat melalui proses pemilihan umum.
- e. Tokoh pemuda dan aktivis daerah melalui proses pemilihan umum.
- f. Tokoh Perempuan, kaum marjinal dan masyarakat minoritas, masing-masing 1 perwakilan dipilih melalui pemilihan umum.

Dari beberapa komponen ini diharapkan mampu mewakili kebutuhan masyarakat yang akan disalurkan dalam perumusan materi muatan Undang-Undang Dasar tentunya dengan menyepakati terlebih dahulu menyusun paradigma perubahan, desain, konsep, membentuk *agenda setting* yang mana di dalamnya terdapat hal apa yang menjadi kesepakatan, hal-hal apa saja yang akan menjadi objek perubahan dan hal-hal apa saja yang tidak akan diubah dari proses amandemen tersebut.

Dari beberapa poin diatas, penulis akan menjabarkan secara detail mengenai persyaratan pencalonan diri maupun seleksi ketat, sebagai berikut:

Persyaratan pencalonan menjadi Komisi Konstitusi melalui pemilihan langsung mewakili Provinsi masing-masing, dengan syarat:

- a. Minimal umur 35 tahun, karena dengan umur 35 tahun diharapkan mempunyai pengalaman yang sudah memadai dan umur maksimal 60 tahun.
- b. Pendidikan serendah-rendahnya sarjana, berintegritas, tidak memakai obat-obatan yang dilarang oleh undang-undang.
- c. Tidak pernah terlibat pemberontakan/G-30 S-PKI.
- d. Tidak pernah tersangkut hukum atau dihukum penjara.

- e. Tidak pernah terlibat atau disebut namanya teridentifikasi korupsi di daerahnya maupun ditingkat nasional.
- f. Menjadi panutan, beretika, penuh wibawa, dan mempunyai sikap kenegarawanan.
- g. Mempunyai kemampuan yang memadai untuk kebutuhan perubahan/amandemen UUD NRI 1945.
- h. Diakui oleh Undang-undang yang termasuk sebagai lembaga adat di daerah.

Pertama, melalui pemilihan tidak langsung, yaitu dengan menyeleksi secara ketat perwakilan tokoh adat di daerahnya masing-masing untuk mewakili kepentingan daerah-daerah agar hak asasi mereka terjamin oleh Undang-Undang Dasar, seperti yang kita ketahui bahwa hukum adat adalah merupakan hukum asli bangsa Indonesia muatan hukum adat harus ada dalam UUD NRI 1945, itulah maka penting hukum adat dan orang-orang yang bergelut di dalamnya ikut terlibat dalam proses pembentukan konstitusi dasar Negara Republik Indonesia. Dari kalangan pemuka adat juga harus diseleksi secara ketat, pemuka adat harus mendapat persetujuan/rekomendasi berupa tanda tangan dari seluruh anggota adat yang ada di dalam wilayahnya, dibuktikan dengan lampiran tanda tangan seluruh masyarakat serta pernyataan dukungannya agar tidak sembarang mengklaim diri mendapat amanat dari masyarakat adat, jika di daerah tersebut terdapat beberapa tetua adat, maka para tetua adat agar bermusyawarah untuk menentukan satu perwakilan adat dari daerahnya tersebut.

Kedua, dengan seleksi menyeluruh terhadap semua Universitas-universitas yang ada di Indonesia, dengan memberikan kesempatan pada kalangan akademisi meluapkan seluruh pikiran akademisnya untuk membentuk dan atau mengamandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945 dalam wacana amandemen ulang dan lain sebagainya. Seleksi Universitas-universitas di Indonesia tidak hanya sampai disitu saja tetapi dengan syarat dan ketentuan yang jelas dan ketat, Universitas yang berhak ikut dalam seleksi adalah:

- a. Universitas-universitas Negeri dan swasta yang sudah terakreditasi A.
- b. Mempunyai prestasi-prestasi kampus ditingkat Nasional dan Internasional, dosen serta staf pengajar dan prestasi-prestasi mahasiswa-mahasiswinya.
- c. Mempunyai dan mengirimkan draf usulan naskah amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945, naskah tersebut paling lambat di seleksi setahun sebelum amandemen tersebut dilaksanakan.
- d. Naskah amandemen Undang-Undang Dasar usulan dari tiap-tiap Universitas akan disaring dalam seleksi naskah UUD 1945 yang disusun oleh masing-masing Universitas.

Ketiga, melalui pemilihan umum yaitu pemilihan yang dilakukan oleh masyarakat luas, namun juga harus mewakili kaum minoritas, marginal, disabilitas serta unsur perempuan menjadi prioritas. Itulah tiga fase seleksi keanggotaan dari Komisi Konstitusi, keterwakilan mereka merupakan penjaminan hak asasi manusia yang akan di jamin oleh Undang-Undang Dasar.

Konstitusi yang ideal akan didapatkan dari pembentuk konstitusi itu yaitu Komisi Konstitusi yang memaksimalkan keahlian profesional konstitusinya, meminimalisirkan kepentingan politik sesaatnya dan mempertinggi derajat legitimasinya baik melalui pemilu sekaligus melalui tingginya tingkat keterwakilan masyarakat marginal seperti wanita ataupun masyarakat asli dan daerah.

Mengidealkan Komisi Konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan menjadi harapan kedepan ketika amandemen ulang Undang-Undang Dasar 1945 menjadi wacana yang harus disegerakan karena kondisi bangsa yang menuntut untuk segera dilakukan amandemen dan juga persinggungan tugas pokok serta fungsi lembaga negara yang harus diberikan pembatasan kekuasaan yang jelas.

Kedua, dengan mengamandemen terlebih dahulu Pasal 3 dan Pasal 37 ayat (1), (2), (3), dan (4) kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, mengamandemen terlebih dahulu lalu Pasal 3 dan Pasal 37 dengan maksud agar dapat dicantumkan proses perubahan atau amandemen UUD NRI 1945 oleh lembaga/badan/komisi professional yang independen, dan tidak terkungkung oleh kekuatan dari politik manapun, di dalam pasal tersebut akan diterapkan lembaga yang berwenang mengubah dan mebuat UUD NRI 1945, mengamandemen pasal tersebut juga membuka ruang untuk merumuskan dan atau membentuk *Interim Constitution* (konstitusi sementara) sebagai acuan untuk mencover *agenda setting*.

Mekanisme pengisian Komisi Konstitusi yang diusulkan ini penulis susun hampir sama dengan mengikuti proses pemilihan Badan Konstituante yang terdahulu yaitu dengan pemilihan umum di berbagai daerah untuk menjaring orang-orang yang profesional dan berkompeten dibidangnya, jika kita mengingat kembali sejarah Badan Konstituante yang terpilih melalui pemilihan umum yang diselenggarakan pada tahun 1955, merupakan pemilihan umum yang pertama di negara Republik Indonesia sejak ia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, dan yang diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, berhasillah dibentuk Konstituante, yang dilantik pada hari pahlawan tanggal 10 Nopember 1956 di Bandung dan yang selanjutnya mengadakan sidang-sidangnya di kota Bandung tersebut. Karena itulah maka konstituante ini disebut dengan nama Konstituante Bandung.²⁰⁹

Badan atau lembaga yang akan menetapkan UUD itu, oleh UUDS 1950 diberi nama Konstituante. Istilah Konstituante telah dipergunakan pula oleh Konstitusi RIS 1949 dalam pasal 186-nya. Maka dapatlah kita fahami perumusan Konstitusi RIS 1949: Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.²¹⁰

Melalui pemilihan umum untuk mengisi Komisi Konstitusi yang akan mengamandemen ataupun membentuk UUD NRI 1945 adalah harapan yang bagi penulis bisa menghasilkan komisi yang kompeten yang tanpa kepentingan apapun,

²⁰⁹J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Gunung Agung, 1984), hlm. 92.

²¹⁰*Ibid*, hlm. 81-82.

tanpa tekanan dari pihak manapun, agar kepentingan Bangsa bisa terwujud, karena jauh daripada kepentingan praktis dan kepentingan politis seperti kepentingan para elit politik, artinya dengan mengubah Pasal 3 dan Pasal 37 ini memberikan kesempatan bagi rakyat luas untuk ikut terlibat dalam menyusun materi muatan UUD 1945.

D. Menyusun Konsep/Desain Kerja Komisi Konstitusi Untuk Indonesia

Sebenarnya berbicara menyusun kerja Komisi Konstitusi untuk Indonesia kedepan, penulis akan menggabungkan pengalaman dari berbagai Negara dan dari sejarah bangsa Indonesia masa dahulu. Dengan menggabungkan pengalaman-pengalaman dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang telah lalu, penulis berharap bisa mendapatkan desain, konsep yang tepat untuk *grand design* kerja Komisi Konstitusi.

4.1. Tahap Penyusunan Agenda

Tahap penyusunan agenda sangat penting untuk mendapatkan konstitusi yang baik dan ideal, yaitu memulai dengan terlebih dahulu menyepakati konsep kerja yang akan dilakukan oleh Komisi Konstitusi, di sini penulis mengambil contoh yang dilakukan oleh Afrika Selatan dan Thailand di dalam makalahnya Denny Indrayana,²¹¹ namun penulis akan membuatnya dalam bentuk yang berbeda, yaitu:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyepakati membuat *Interim Constitution* (konstitusi sementara) untuk menampung rencana kerja

²¹¹ Denny Indrayana, *Seminar dan... Op, Cit...* hlm. 9.

dan sekaligus untuk mencover pijakan hukum keberadaan Komisi Konstitusi.

- b) Pemberian kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilihan dan penjaringan Komisi Konstitusi.
- c) Pembuatan *Constitutional Principles* sebagai syarat acuan dan paradigma perubahan bagi dibuatnya konstitusi baru.
- d) Melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam proses sertifikasi baru.
- e) Penyediaan mekanisme pengesahan konstitusi beserta alternatif-alternatifnya untuk menghindari *deadlock*.
- f) Memberikan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meratifikasi konstitusi baru yang sudah mendapatkan sertifikasi oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari perwakilan seluruh rakyat.
- g) Menyetujui tenggang waktu untuk melakukan penyusunan atau pembentukan dan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, agar prosesnya berjalan dengan efisien dan sistematis. Pengalaman Thailand untuk masalah waktu yaitu menyediakan 240 hari kerja untuk membentuk konstitusi baru, Afrika Selatan diberikan waktu 2 tahun untuk melakukan tugasnya untuk membentuk konstitusi baru, dalam pembahasan masalah waktu untuk diberikan kepada Komisi Konstitusi tergantung kesepakatan, namun waktu maksimal 2 tahun untuk ukuran Indonesia sangat lebih daripada cukup.

4.2. Tahap Pengembangan dan Perancangan

Setelah paradigma (desain dan konsep) perubahan berhasil dibentuk dan disepakati oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka tahap kedua adalah membentuk Komisi Konstitusi yaitu lembaga/badan/komisi yang akan bertugas penuh untuk menyiapkan Undang-Undang Dasar baru atau amandemen baru bagi UUD NRI 1945 tersebut.

Setelah membentuk Komisi Konstitusi kemudian mengembangkan agenda setting yang sudah disepakati tersebut, dengan memberikan tenggang waktu yang cukup kepada Komisi Konstitusi dengan melibatkan berbagai pihak dan masyarakat luas maka diharapkan akan mendapatkan konstitusi yang pro-rakyat, yang sesuai dengan desain bernegara di Republik Indonesia ini.

4.3. Pelibatan Partisipasi Masyarakat/Publik

Keterlibatan masyarakat luas sangat penting untuk menjamin konstitusi yang pro-rakyat, sebagaimana kita ketahui bahwa konstitusi adalah kontak sosial antara masyarakat dengan Negara. Karenanya keterlibatan masyarakat luas sebagai pihak dalam proses pembuatannya merupakan suatu keharusan dan bahkan masyarakat adalah pihak yang akan diberikan hak lebih untuk mengatur dirinya sendiri didalam Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Keterlibatan masyarakat diharapkan secara aktif untuk memberikan masukan, pikiran dan tenaganya dalam membentuk konstitusinya sendiri. Komisi Konstitusi di sini adalah juga untuk berperan mendorong partisipasi publik secara menyeluruh agar proses pelaksanaan dan hasil yang didapatkan memuaskan seluruh masyarakat. Kehadiran Komisi Konstitusi akan mampu meningkatkan

kepercayaannya kepada Negara dan pemerintah serta rasa peduli terhadap nasib dan arah perjalanan bangsa melalui ikut andil secara aktif dalam proses pembentukan dan atau amandemen UUD NRI 1945 tersebut.

4.4. Tahap Pengesahan Konstitusi Baru

Tahap pengesahan adalah tahap semi final dan final dalam proses pembentukan dan atau perubahan/amandemen Undang-Undang Dasar yang baru, Undang-Undang Dasar yang telah disusun sedemikian rupa melalui keterlibatan semua pihak dan rakyat serta semua kalangan ini akan kemudian diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan sertifikasi konstitusi baru, baik itu menyisir bahasa hokum yang kurang tepat penempatan dan kegunaannya agar tidak ambigu dan multitafsir maka sewajarnya diberikan tugas itu kepada Mahkamah Konstitusi agar konstitusi yang baru tidak disalah gunakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab.

Setelah sertifikasi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan sudah terjamin dan sesuai dengan kaidah hukum maka kemudian langkah selanjutnya adalah menyerahkannya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dilakukan pengesahan atau ratifikasi dalam kewenangannya sebagai lembaga yang disepakati pada proses *agenda setting*. Dengan begitu maka selesailah proses pembentukan dan atau perubahan/amandemen terhadap Undang-Undang Dasar dan mendapatkan Undang-Undang Dasar baru yang akan dipatuhi oleh semua kalangan masyarakat dan pemerintah.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan diatas, penulis dapat menyimpulkan beberapa poin penting untuk menjadi catatan dan masukan sehingga bisa menjadi jawaban terhadap rumusan masalah dalam penulisan tesis ini, diantaranya:

1. Latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Menurut Majelis Permusyawaratan Rakyat, pembentukan Komisi Konstitusi adalah untuk melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun menurut penulis sendiri, latar belakang pembentukan Komisi Konstitusi itu adalah:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk Komisi Konstitusi atas dasar ketidakpercayaan diri pada hasil yang diperoleh dalam empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 selama kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002.
- b. Komisi Konstitusi dibentuk atas dasar meredam desakan kalangan masyarakat yang menghendaki perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh lembaga/badan/komisi professional yang independen, non partisan, yang tidak terkungkung oleh kekuatan politik manapun.

- c. Komisi Konstitusi dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dihajatkan sebagai benteng untuk menjawab keterlibatan partisipasi publik di dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945.
- d. Komisi Konstitusi dibentuk hanya bertugas untuk mengkaji, menganalisa, mensinkronisasi, mempelajari, menguatkan teori-teori terhadap hasil amandemen dengan menggunakan berbagai pendekatan, diantaranya pendekatan filosofis, sosiologis, historis, politis, yuridis, komparasi.
- e. Komisi Konstitusi dibentuk hanya sebagai fasilitator, menghubungkan rakyat dengan MPR untuk kepentingan penilaian terhadap hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilaksanakan oleh MPR.
- f. Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dihajatkan untuk mendapatkan konstitusi yang baru dan demokratis dengan melibatkan segala macam professional untuk menilai perubahan konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- g. Komisi Konstitusi yang terbentuk tidak seperti yang dihajatkan dan bahkan jauh panggang dari api, mulai dari pembentukan bahkan sampai hasil yang didapatkan oleh Komisi Konstitusi tidak menunjukkan hasil yang memuaskan masyarakat luas, Komisi Konstitusi menjadi hal yang abu-abu karena proses pembentukan Komisi Konstitusi jelas tidak diatur oleh konstitusi seperti halnya negara Filipina, Thailand dan Afrika Selatan yang secara tegas menuangkan lembaga pembentuk Undang-Undang Dasar diatur oleh Undang-Undang Dasarnya, sedangkan Komisi

Konstitusi diatur dan dibentuk hanya melalui TAP MPR No. I/MPR/2002 dengan tugas yang terbatas, hanya melakukan kajian komprehensif terhadap amandemen UUD 1945 yang terjadi kurun waktu 1999-2002.

- h. Pembentukan Komisi Konstitusi pada fase setelah perubahan selama empat kali dalam kurun waktu 1999-2002 ini tidak terlepas dari kekhawatiran anggota MPR yang bertugas mengamandemen UUD 1945 karena khawatir akan muatan dan hasil pembahasan yang diperoleh tidak sepadan dengan upaya reformasi yang digaungkan.
- i. Komisi Konstitusi dibentuk sebagai tempat konsultasi dan hanya diberikan tugas untuk melihat kekurangan proses amandemen oleh MPR, melihat kesesuaian antara teori dengan hasil amandemen yang diperoleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- j. Komisi Konstitusi tidak menjadi lembaga yang berwenang mengubah atau merumuskan UUD 1945, sehingga MPR dalam hal ini belum menemukan desain yang tepat untuk menampung temuan atau kekurangan yang ditemukan oleh Komisi Konstitusi tersebut akan di bagaimanakan, tidak ada arah yang jelas, sehingga hasil temuan daripada Komisi Konstitusi tersebut terkesan ditelantarkan dan dibiarkan mengambang begitu saja tanpa tindakan yang pasti untuk menindak lanjutinya.

2. Hasil Kajian Komisi Konstitusi

Berdasarkan TAP MPR No.I/MPR/2002. Komisi Konstitusi selama tujuh bulan sejak tanggal 8 Oktober hingga tanggal 2 Mei 2004 telah dapat

menyelesaikan tugasnya melakukan pengkajian terhadap perubahan UUD 1945. Beberapa hal yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang diusulkan oleh Komisi Konstitusi bila dibandingkan dengan UUD 1945 hasil amandemen banyak terdapat kekurangan.

Komisi Konstitusi menemukan ada 8 hal yang menjadi hasil kajian dari Komisi Konstitusi pada waktu itu, diantaranya:

- a) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun calon independen sebelum pemilihan umum presiden (Pasal 6 ayat 2). Bandingkan dengan Pasal 6 A UUD 1945 hasil Amandemen, seseorang hanya dapat dicalonkan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh partai politik maupun gabungan partai politik.
- b) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat disaksikan oleh Ketua Mahkamah Agung (Pasal 9). Pada Pasal 9 UUD 1945 hasil amandemen, Sumpah Presiden dan Wakil Presiden dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat.
- c) Presiden menerima penempatan Duta Negara lain (Pasal 13 ayat 3). Pasal 13 ayat 3 UUD 1945 hasil perubahan menegaskan bahwa dalam hal menerima penempatan Duta Negara lain, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

- d) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 18 ayat 4). Bandingkan dengan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 hasil amandemen. Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis.
- e) Pada Pasal 20 (1) hasil amandemen maupun usul Komisi Konstitusi terdapat persamaan rumusan dengan menempatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dalam praktek ketatanegaraan rumusan Pasal 20 ayat 1 kemungkinan sukar untuk dilaksanakan, mengingat forum DPR sangat luas dan heterogen dengan berbagai macam perbedaan kepentingan.
- f) Dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden 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 (Pasal 20 ayat 5). Berdasarkan ketentuan tersebut, cukup banyak Undang-Undang dalam praktek ketatanegaraan dewasa ini tidak mendapat pengesahan dari Presiden. Bandingkan dengan Pasal 20 ayat 6 dan 7 hasil rumusan Komisi Konstitusi yang menegaskan bahwa: Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat pengesahan Presiden dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, untuk dibahas kembali apabila mendapat persetujuan $\frac{2}{3}$ anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden

mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah dibahas kembali oleh DPR.

- g) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan Pasal 22 D ayat 2 hasil amandemen hanya berperan terbatas sekedar “ikut” membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Otonomi Daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah ...”Dalam materi muatan yang sama Pasal 20 ayat 2 usul Komisi Konstitusi menegaskan bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah tidak hanya sekedar membahas tetapi dapat “menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah ... dst.”
- h) Berkaitan dengan Dasar Negara (Pancasila) yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 hasil amandemen tidak ada penegasan tidak dapat diubah, sebaliknya berkenaan dengan bentuk negara (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang kedudukannya lebih rendah dari dasar negara, justru ditegaskan tidak boleh diubah (Pasal 37 ayat 5).
- i) Pasal 37 ayat 8 usul Komisi Konstitusi menegaskan bahwa “khusus mengenai pembukaan, bentuk Negara Kesatuan dan Republik, sistem Pemerintahan Presidensiil tidak dapat dilakukan perubahan.

3. Keidealan Komposisi Komisi Konstitusi Indonesia

Karena sifat konstitusi adalah *lex superior*, maka pembentukannya berdasarkan *constitutional power* dan terjadi pada *constititutional moment*. Namun pembentukan Komisi Konstitusi pada fase perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam upaya untuk membentuk suatu konstitusi tetapi ketika pelaksanaan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sudah selesai dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka itu merupakan sebuah kekeliruan yang luar biasa, pembentukan Komisi Konstitusi tidak pada momen yang tepat. Momentum yang tepat dalam pembentukan lembaga semacam Komisi Konstitusi itu ketika pada a) revolusi politik, b) proklamasi kemerdekaan dalam upaya membentuk Negara federal, dan c) setelah krisis politik yang berakibat pergantian rezim pemerintahan.

Analisa ketidak idealan Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu:

- a. Dari 31 orang anggota Komisi Konstitusi yang terbentuk, belum mewakili ahli professional, apalagi mewakili 250 juta rakyat Indonesia.
- b. Proses pengisian keanggotaan Komisi Konstitusi yang hanya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat saja sehingga terkesan elitis dan tidak partisipatif.
- c. Pembentukan Komisi Konstitusi yang tidak pada waktu yang tepat sehingga membuat tugas dan fungsi Komisi Konstitusi jadi berubah arah.

- d. Pembentukan Komisi Konstitusi sangat kental dengan lobi-lobi politik tanpa persiapan yang lebih mendalam dan terkesan buru-buru.
- e. Belum merepresentasikan Komisi Konstitusi yang diinginkan dan dibutuhkan masyarakat ketika perpindahan rezim.
- f. Proses pembentukan yang tidak ideal dan tidak lazim digunakan baik oleh sejarah ketatanegaraan Indonesia maupun Negara-negara lain yang pernah membentuk konstitusi barunya.
- g. Kewenangan serta prosedur pembentukannya tidak ditampung dalam Undang-Undang Dasar.
- h. Pembentukan Komisi Konstitusi yang terbentuk dengan discover/ditampung oleh Ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan suatu kerancuan dan suatu kekeliruan, sementara Ketetapan MPR (TAP MPR) di dalam perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh MPR sudah tidak digunakan lagi dan Ketetapan MPR (TAP MPR) tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia.
- i. Komisi Konstitusi dibentuk setelah proses amandemen keempat selesai maka hasil pembentukannya pun tidak ideal dan kehilangan momentum sebagai komisi yang bertugas membentuk Undang-Undang Dasar.

Jadi, dari analisa mendalam seperti di atas, bahwa Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ternyata jauh dari harapan, di samping tugas dan wewenang yang sangat terbatas juga ahli-ahli yang di

dalamnya belum bisa mewakili seluruh ahli professional dan masih sangat kurang untuk merepresentasikan para ahli di Indonesia.

Pembentukan Komisi Konstitusi juga tidak melalui proses yang lazim digunakan negara lain, seperti pembentukan lembaga semacam ini yang termuat dalam *Interim Constitution* (konstitusi sementara) dan menggunakan lembaga khusus untuk membentuk Undang-Undang Dasarnya, pembentukan komisi yang tidak melalui upaya yang demokratis akan melahirkan suatu hasil yang tidak memuaskan masyarakat luas.

Untuk permasalahan pembentukan Komisi Konstitusi Indonesia ini penulis berkesimpulan bahwa kondisi Indonesia pada fase perubahan empat kali Undang-Undang Dasar 1945 yang mengagaskan dan membentuk Komisi Konstitusi untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum termasuk ideal.

4. Gagasan Konsep Ideal Komisi Konstitusi Untuk Indonesia

Komisi Konstitusi yang ideal adalah Komisi Konstitusi yang memang sangat diharapkan kelahirannya sebagai komisi yang professional, independen, nonpartisan dan tidak terkungkung oleh kekuatan dan kekuasaan politik manapun, untuk mengukur keidealan Komisi Konstitusi di dunia ini, sampai sekarang belum ada seorang pakar pun yang membakukan teori untuk mengukur tingkat keidealan suatu Komisi Konstitusi karena disamping karena perbedaan kepentingan dan perbedaan kebutuhan masing-masing Negara yang membuat Komisi Konstitusi sulit dilakukan pengukuran yang baku.

Namun menurut penulis, ada beberapa hal yang merupakan suatu ukuran ideal dari Komisi Konstitusi untuk Indonesia, yaitu:

- a) Komisi Konstitusi lahir atas dasar kebutuhan pada waktu yang tepat.
- b) Komisi Konstitusi dibentuk melalui proses yang demokratis.
- c) Komisi Konstitusi yang proses pemilihan maupun pembentukannya melibatkan masyarakat/publik secara menyeluruh.
- d) Komisi Konstitusi beranggotakan para ahli yang professional, independen, non partisan dan tidak terkungkung oleh kekuatan serta kekuasaan politik.
- e) Komisi Konstitusi yang kelahirannya dipijaki/dicover/ditampung oleh Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Dari ukuran keidealan Komisi Konstitusi yang penulis susun itu, maka penulis menggagas Komisi Konstitusi yang ideal untuk Indonesia kedepan itu seperti berikut berikut:

Perwakilan yang melalui seleksi (pemilihan tidak langsung) yaitu:

- a. Perwakilan dari seluruh Universitas Negeri dan Swasta di seluruh Indonesia untuk mendapatkan para ahli yang dibutuhkan dengan persyaratan Universitas tersebut terkreditasi A, bagi yang tidak terakreditasi A, bisa mengirimkan Naskah Akademiknya dan akan ikut diseleksi bersama dengan Universitas yang terakreditasi A tersebut.
- b. Perwakilan Tokoh Adat di semua daerah (Provinsi), jika terdapat banyak tokoh adat maka dilakukan musyawarah bersama seluruh

tokoh adat untuk mengirimkan perwakilan tokoh adat didaerah (Provinsi) tersebut.

- c. Perwakilan organisasi keagamaan yang mendapatkan rekomendasi dari pimpinan pusatnya secara langsung melalui surat keputusan.

Perwakilan yang melalui pemilihan umum, memberikan kesempatan dari berbagai unsur masyarakat, yaitu:

- a. Perwakilan kaum minoritas (Perempuan, Disabilitas, Marginal, dan lain sebagainya).
- b. Masyarakat luas yang mempunyai kemampuan secara matang dibidang yang dibutuhkan untuk melakukan pembentukan atau perubahan terhadap UUD NRI 1945.

Inilah desain/gagasan Komisi Konstitusi yang menurut penulis sangat ideal untuk Indonesia kedepan agar menghasilkan Undang-Undang Dasar yang pro-rakyat baik itu dalam upaya pembentukan kembali atau dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945.

B. Saran

Dalam penulisan ini, ada dua saran yang coba penulis eksplorasi untuk kebutuhan Indonesia kedepannya dalam wacana amandemen ulang UUD 1945. *Pertama*, yaitu dari penguatan kapasitas Komisi Konstitusi, mulai dari perekrutan, pengisian serta penjaminan hukum untuk mengatur Komisi Konstitusi tersebut, *Kedua*, yaitu penguatan dan perubahan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai manifestasi dari *house of representation* yang mana pengisian dari keanggotaan MPR ini harus diubah dan di desain benar-benar perwakilan dari

rakyat, serta dari komponen-komponen masyarakat luas, bukan dari perwakilan partai politik saja, untuk lebih jelasnya berikut penulis uraikan.

Pertama, tidak dapat dipungkiri, bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR dalam beberapa hal mengandung kontradiksi, baik secara teoritis, konseptual, maupun praktek ketatanegaraan. Meskipun perubahan terhadap materi muatan meliputi lebih dari 50 persen dan terdiri atas 207 ayat, maupun UUD 1945 masih tetap ada. Di samping itu juga terdapat inkonsistensi materi muatan, baik yuridis maupun teoritis. Strukturisasi atau sistematisasi pasal-pasal tambahan yang tidak konsisten tersebut melahirkan inovasi politik dan hukum dari Komisi Konstitusi. Konstitusionalisasi yang dilakukan Komisi Konstitusi dibuktikan dengan lahirnya pasal-pasal tambahan. Sebagai contoh ialah pemilihan calon Presiden independen (Pasal 6A), pemberdayaan kewenangan DPD yang sejajar dengan DPR (Pasal 22C).

Ti adanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD NRI 1945. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD NRI 1945 yang tidak melibatkan rakyat. *Metode participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu dicontoh dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945.

Perbedaan pendapat di alam demokrasi merupakan hal yang wajar dan harus dihormati. Oleh karena itu, segala catatan maupun pendapat yang berbeda dari anggota Komisi Konstitusi merupakan kekayaan pergulatan pemikiran dalam sidang-sidang yang harus dicatat dalam kajian akademik, yakni meliputi:

Pancasila sebagai dasar negara harus dimasukkan dalam batang tubuh UUD NRI 1945; MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat; tentang politik luar negeri Indonesia, dan kewenangan Presiden untuk mengangkat duta; Negara Hukum yang demokratis; penegasan tentang kedudukan dan kewenangan Wakil Presiden; pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu putaran; hak asasi hanya mengatur warga negara saja; penyebutan TNI dalam Pasal 12 ayat (10) UUD 1945; dan tentang upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Upaya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 untuk fase berikutnya adalah suatu keniscayaan, karena begitu kompleksnya kebutuhan dan keinginan serta menyempurnakan kekurangan pada proses perubahan yang sebelumnya maka diperlukan persiapan yang lebih mendalam dan terencana agar hasil yang didapatkan pun menjadi suatu hal yang diinginkan oleh rakyat luas. Keinginan dan kebutuhan serta menyempurnakan konsep yang ada dalam konstitusi yang secara menyeluruh menjadi tanggung jawab seluruh masyarakat, untuk itu diperlukan suatu langkah besar, perilaku nyata tanpa kepentingan politik dan kepentingan golongan yang sifatnya sesaat.

Proses perubahan selanjutnya dalam upaya amandemen kelima UUD 1945 diperlukan *grand design* sebelum melakukan perubahan tersebut, kemudian merampungkan dan menentukan Komisi Konstitusi sebagai lembaga independen yang berwenang mengubah dan mengamandemen UUD 1945 tentu dengan mengubah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 terlebih dahulu. Penting untuk dijalankan karena lembaga independen sangat dibutuhkan dalam proses amandemen selanjutnya agar kepentingan-kepentingan politik praktis dari

perwakilan partai politik yang bernanung di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang notabene adalah bagian dari DPR dan DPD yang sangat kental dengan nuansa politisnya bisa dikurangi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dikembalikan marwahnya untuk menjadi lembaga tertinggi agar timbul *check and balances system*, pengembalian tahta Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga tertinggi adalah dalam rangka untuk mengontrol dan menjadi wasit atas segala kerancuan proses perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 tersebut sehingga belum menemukan konteks yang tepat untuk desain bernegara di Indonesia ini. Maka disamping mengembalikan tahta tertinggi Majelis Permusyawaratan Rakyat juga semestinya keanggotaannya harus diatur lagi, antara kekuatan politik dengan kekuatan publik harus seimbang agar pengontrolan bisa berjalan dengan baik dan tidak kental bernuansa politis.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat maka pengisiannya pun harus diisi seimbang dengan partai politik, seluruh wakil masyarakat yang penulis maksud adalah diantaranya kumpulan para akademisi dari berbagai kampus di seluruh Indonesia, para pemuka adat, tokoh masing-masing agama, tokoh pemuda, kaum perempuan, kaum minoritas dan kaum marginal.

Harapan ini tentu menjadi suatu harmoni agar tercipta kerukunan, terlaksananya keadilan, tercapainya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Harapan ini juga harus dibarengi dengan ikhtiar yang sungguh-sungguh

agar pelaksanaan daripada kedaulatan rakyat bisa terwujud dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya.

Sedikit saran ini semoga bisa menjadi kesempurnaan proses bernegara di Republik Indonesia, diharapkan dengan saran dan masukan ini masyarakat mampu berharap banyak dari negara dan pemerintah untuk kesejahteraan sosial dan lain sebagainya. Proses perubahan bukan perkara yang harus dimudahkan dan disulitkan namun proses perubahan menjadi wajib ketika masyarakat sudah berteriak kesakitan akibat ketidakadilan para penguasa yang bersembunyi dibalik lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut.

Semoga tesis ini bisa memberikan manfaat untuk penulis, untuk masyarakat luas dan untuk negara Indonesia tercinta, segala kekurangan yang terdapat dalam penulisan ini tidak lebih adalah kekurangan ilmu dari penulis, dan jika terdapat suatu kelebihan dari penulisan ini tidak lebih adalah kelebihan dari Yang Maha Kuasa.

Daftar Pustaka

Buku:

- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung: Fokusmedia, 2007.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- A.G. Pringgodigdo, dalam ceramahnya di depan Pengurus Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI) mengatakan: “Kemerdekaan dengan pernyataan oleh Jepang tidak mungkin karena Jepang terikat oleh janji yang diberikan pada waktu menyerah (kepada Sekutu-pen), untuk mempertahankan “status-quo” di semua daerah-daerah yang diduduki, artinya tidak akan mengadakan perubahan dalam status daerah-daerah itu sampai menyerahkan kekuasaannya kepada pasukan-pasukan sekutu; Sebagaimana dimuat dalam majalah hukum dan masyarakat, Tahun III No. 2 Mei 1958, hlm. 3-26.
- Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.

- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- , dalam Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003.
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Cetakan Pertama, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1995.
- Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2012.
- Budi Ispriyarso, *Hubungan Fungsional Antar Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Kedalam Hukum Terhadap Perkembangan Hukum Administrasi Negara: Dimensi-dimensi Hukum Adimistrasi Negara* Disunting oleh SF Marbun dkk, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996.
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan oleh SPA Teamwork Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- , *Modern Political Constitutions "Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- C.F.G. Sunaryati Harsono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.
- CST Kansil & Christine Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Cetakan I, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 1999.

- , Jazim Hamidi & Hj. Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusional*, Edisi I, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- , *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008.
- , *Negara Antara Mitos dan Pembongkaran, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- , *Seminar dan Lokakarya Nasional "Evaluasi Kritis Atas Proses Hasil Mandemen Undang-Undang Dasar 1945"* Yogyakarta: Ikatan Keluarga Alumni UGM, 2002.
- Dian Puji N. Simatupang, Beberapa Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif, Bahan Perkuliahan Metode Penelitian dan Penelusuran Literatur Hukum Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 16 April 2010.
- E.C.S. Wade & G. Godfray Philips. *Constitutional Law*, Dikutip Dari Ellydar Chaidir dan H. Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media, 2010.
- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- F. Iswara, *Pengantar Ilmu politik*, Jakarta: Binacipta, 1992.
- F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV Ganda, 2007.
- Firdaus, *Perubahan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Yrama Widya, 2007.
- Fred Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Dhwiwantara, 1964.
- H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Diterjemahkan oleh Somardi, Bandung: Rimdi Press, 1995.
- , *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan oleh Somardi, Jakarta: BEE Media, 2007.

- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- , *Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Harmaily Ibrahim, Komposisi Keanggotaan Lembaga Perwakilan dan Prospek Efektivitas pelaksanaan Demokrasi Pancasila (Komposisi dari Sudut Sosial, dan Profesi), dalam Tim Jurusan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Kumpulan Materi Kuliah dan Prasarana Diskusi Dosen Tamu dan Pokok-Pokok Pikiran Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1987.
- Harun Alrasyid, *Membangun Indonesia Baru Dengan Undang-Undang Dasar Baru (Menanti Kelahiran Republik Kelima)*, dalam Harun Alrasid, Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR, Jakarta: UI Press, 2007.
- , "Ketetapan MPR Suatu Pemikiran Kembali", dalam Pekan Ilmiah, Lembaga Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1976.
- , *Penetapan UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktek*, Pidato Purna Bakti Gusu Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 20 Juli 1996, hlm. 24.
- Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Ismail Suny, *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Kedua, Jakarta: CV Calindra, 1965.

- Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka: 2009.
- J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Gunung Agung, 1984.
- Jean Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial*, Diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- J. G. Bower dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aegulibri, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan I Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- , *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Jakarta: Konpress, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pres, 2009.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2005.
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- , *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.
- K.C. Where, *Modern Constitution*, Diikuti dari I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, "Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945"*, Malang: Setara Pres, 2010.
- , *Konstitusi-Konstitusi Modern "Modern Constitutions"*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1991.

- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004.
- Lusia Indrasturi dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi Di Indonesia, Refleksi proses dan Prospek di Persimpangan*, Cetakan I, Yogyakarta: Total Media, 2013.
- M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Yogyakarta: FH UGM, 1989.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Ghalia Indah, 1994.
- Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kesatu, Bandung: PT Refika Aditama, 2011.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Mohammad Hatta, *Memoir Mohammad Hatta*, Jakarta: Tintamas, 1982.
- Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi (The Growth, Model and Formal Change of an Indonesian Contitution)*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta: UII Press, 1993.
- , *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- , *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.

- Mr. Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, Djakarta, 1959.
- Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Bandung: Alumni, 1997.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid I, Jakarta: Prapantja. -----, *Naskah Persiapan UUD 1945 (1959)* Vol 1, hlm. 410.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
-----, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan I, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
-----, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan I, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Teori Negara Hukum*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1984.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa Tahun.
-----, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Puspoyo Widjanarko, *Dari Soekarno Hingga Yudhoyono: Pemilu Indonesia 1955-2009*. Solo: Era Adicitra Intermedia, 2012.
- Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, Edisi I, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.

- Sekretariat Jenderal MPR RI, Buku Keempat: Risalah Rapat Paripurna MPR RI Ke-1 s.d. 7, Tanggal 1 s.d. 11 Agustus 2002, Masa Sidang Tahunan MPR RI, Tahun 2002.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Cetakan I, Edisi III, Jakarta: PT. CITRA LAMTORO GUNG PERSADA, 1995.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.
- Soetanto Soephiadhy, *Meredesain Konstitusi*, Yogyakarta: Kepel Press, 2004.
- Sri Mamudji, et. Al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Cetakan Pertama, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- Srihastuti Puspitasari, Refleksi Gagasan dan Pengaturan HAM Dalam Konstitusi Indonesia dalam Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed), *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Program Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press, 2007.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Sutrisno Hadi, *Metode Research*, Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 1979.

- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Suatu Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990.
- Stout HD, *de Betekenissen Van De Wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004).
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Cetakan Pertama, Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2004.
- Tejowiyono Notohadiprawiro, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Penerbit UGM, 2006.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara dan Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Willem Oltmans, *Chaos in Indonesia, terjemahan Wahjoedi Marjono*, Cetakan I, Jakarta: Surya Multi Grafika, 2001.
- Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- , *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam*, Paramadina, Jakarta, 1999.
- Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.

Peraturan Perundang-undangan:

- Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amandemen ketiga.
- Pasal 3, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen.

Pasal 37 ayat (1), (2), (3) dan (4), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen.

Konsideran huruf c, d dan e TAP MPR RI No. I/MPR/2002 Tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Undang-Undang No.7/1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal yang dikutip adalah pasal 32 dan 33.

Disertasi:

Disertasi Sri Soemantri tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *"Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi"* tahun 1978.

Disertasi Taufiqurrohman Syahuri tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *"Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Negara Lain di Dunia"* tahun 2004.

Disertasi Denny Indrayana tersebut telah diterbitkan menjadi buku dengan judul *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Penerjemah E. Setiyawati A, Bandung: Mizan Pustaka, 2007.

Disertasi Valina Singka Subekti tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008.

Tesis:

Tesis Novendri M. Nggilu, yang berjudul *"Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945"*. Yogyakarta: FH UII, 2013.

Media Cetak:

Adnan Buyung Nasution, *Perubahan UUD 1945 Tak Ada Konsep, Metodologi Salah*, Kompas, 2 Mei 2002.

Denny Indrayana, *Reformasi di Indonesia*, Republika, 13 Desember 2001.

Internet:

<http://www.ariespaderi.com/materi-muatan-konstitusi/>, Diakses Tanggal 04 Juni 2015.

<http://www.ariespaderi.com/materi-muatan-konstitusi/>, Diakses Tanggal 04 Juni 2015.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Curriculum Vitae

I. Data Pribadi

1. Nama : Rizal Umami
2. Tempat dan Tanggal Lahir : Perampuan, Lombok Barat
3. Jenis Kelamin : Laki-laki
4. Golongan Darah : A
5. Agama : Islam
6. Status Pernikahan : Single (Lajang)
7. Warga Negara : Indonesia
8. Alamat KTP : Jalan K.H. Ahmad Dahlan (tanpa nomor), Dusun Nyamarai RT. 02, RW. 01 Desa Karang Bongkot, Labuapi, Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat.
9. Email : rizalumami7@gmail.com

II. Riwayat Pendidikan

- Universitas Islam Indonesia S2 Ilmu Hukum (Oktober 2014 - Februari 2016)
- Universitas Muhammadiyah Mataram S1 PKn (2009-2013)
- Senior High School : SMU N 1 Labuapi, Lombok Barat, NTB
- Junior High School : SMP N 2 Labuapi, Lombok Barat, NTB
- Elementary School : SD N 2 Perampuan, Lombok Barat, NTB

Yogyakarta, 25 Januari 2016

RIZAL UMAMI
NIM. 14912103