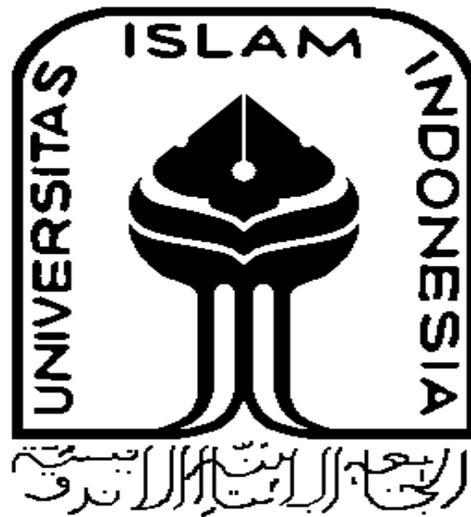


**URGENSI KEHADIRAN KOMISI KONSTITUSI DALAM
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

TESIS



OLEH :

NOVENDRI M. NGGILU, S.H.

**No. Pokok Mhs. : 12912039
BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada hari Sabtu, 20 Juli 2013**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013**



**URGENSI KEHADIRAN KOMISI KONSTITUSI DALAM
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

Nama Mhs. : **Novendri M. Nggilu, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912039**
BKU : **HTN/HAN**

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

Pembimbing 1

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

Yogyakarta,

Pembimbing 2

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

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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



**URGENSI KEHADIRAN KOMISI KONSTITUSI DALAM
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

Nama Mhs. : **Novendri M. Nggilu, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912039**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada Sabtu, 20 Juli 2013
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

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

Yogyakarta,

Pembimbing 2

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

Yogyakarta,

Anggota Penguji

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

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya Saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah Saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Novendri M. Nggilu, S.H.

NPM : 12912039

Tanda Tangan :

Tanggal : 14 Juli 2013

MOTTO

“Sesungguhnya, ibadahku, hidupku dan matiku hanyalah untuk Allah, Tuhan Semesta alam, tiada sekutu baginya, dan aku adalah orang-orang yang pertama-tama menyerahkan diri kepada Allah SWT. (Q.S Al-An Am ayat 6).

Baliguani wal ayat, sampaikan ilmu meski hanya satu ayat.

Aku adalah teman bagi mereka yang mencintai keadilan dan musuh bagi mereka yang menggemari kedzaliman. Jika hatimu bergetar marah melihat ketidakadilan, maka kita adalah kawan sejati.

Amali ilmuwalo, ilmu Amaliyalo. (amal harus dipelajari, dan ilmu harus diamalkan).

PERSEMBAHAN

Karya sederhana ini spesial kupersembahkan untuk mereka :

Untuk Ibunda tercinta, pahlawan kehidupanku, Hasana Mbiuwa dan Ayahanda tercinta yang telah mendahului keharibaan Alm. Mohamad Nggilu, meski engkau tidak dapat hadir melihat secara nyata karyaku ini, namun ku yakin, engkau bahagia dengan karya sederhanaku ini.

Untuk keluarga tercinta, ketiga kakak yang terbaaik, (Ramis M. Nggilu, Gusno M. Nggilu, Harti M. Nggilu) yang senantiasa memberi suport dan nasehat-nasehat positif, sehingga saya dapat menyelesaikan study dan karya sederhana ini.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia serta bimbingannya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya sederhana ini. Salawat serta salam tak lupa penulis haturkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW, keluarga dan sahabatnya.

Keinginan dan hasrat untuk menyajikan tesis yang berkualitas telah penulis lakukan dalam batas-batas maksimal, namun karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis, kualitas tesis ini sangat jauh dari apa yang diinginkan. Seperti apapun kualitasnya, tesis ini merupakan karya maksimal yang dapat penulis sajikan di antara banyaknya karya lain yang dapat menjadi nutrisi keilmuan bagi kita semua, khususnya di bidang hukum tata negara.

Dalam penulisan tesis ini, wajib kiranya penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan. Lahirnya tesis ini tak bisa dilepaskan dari dukungan, bahkan masukan dan kritikan dari semua pihak. Penulis hendak menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Pembimbing I penulis dalam penulisan tesis ini, sekaligus merupakan Wakil Dekan yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya untuk memberikan nasehat akademik, membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
2. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Pembimbing II sekaligus Ketua Program Pasca Sarjana MH-UII yang telah berkenan meluangkan waktu dan pemikirannya disela-sela padatnya kesibukan beliau. Tak bosan-

bosannya memberikan koreksian terhadap tulisan penulis. Beliau adalah guru sekaligus panutan dan teladan bagi penulis.

3. Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., SU. Prof. Dr. Bagir Manan, S.H, M.CL. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D. Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A., Ph.D. Dr. Muhamad Busyro Muqoddas, S.H., M.Hum. Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si. Dr. Arif Setiawan, S.H., M.H. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum. Dr. Rohidin, S.Ag., M.H. Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum. Dr. Mudzakkir, S.H., M.H. Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D. Dr. Muntoha, S.H., M.Ag. Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum. Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum. Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D. Zairin Harahap, S.H., M.Si. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum., selaku dosen pengajar di mana penulis menempuh pendidikan Pascasarjana di MH-UII Yogyakarta yang dapat memperkaya wawasan pengetahuan dan pengalaman bagi penulis dalam mendalami ilmu hukum.
4. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada teman-teman angkatan XXVIII MH-UII, khususnya yang tergabung dalam forum diskusi generasi keadilan (FDGK), Mas Angga, Mas Dimas, Mas Tanto, Mas Faid, dan lainnya yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu.
5. Sahabat-sahabat seperjuangan di BKU HTN/HAN, Mas Zuhri Saifudin, Mas Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Pak Hari Suryono, Pak Agus Supriyanta, Mas Teguh, Mas Taufik Syahri Lain, Mas Rizki Asasudin, Mas Sukur, Mas Budi Wahyono, Mbak Ajeng Dewi, Mas Imron Amin,

Mas Udin Latif, yang merupakan teman ngobrol dan diskusi. Kebersamaan yang terjalin adalah memori yang tak akan tergantikan.

6. Sahabat-sahabat pengurus DPP IP3D, Permahi, teman-teman di Gorontalo (teman-teman di KAMMI, teman-teman angkatan 2007 FH-UG, teman-teman di FKPPMIT) yang telah mensupport penulis dalam berbagai hal, khususnya dalam studi.
7. Para pegawai di Sekretariat Magister Hukum UII, Mas Yusri, Mbak Desy, Pak Zuri, Mas Wawan, Mbak Ika, Mbak Nurul, Pak Ismanto. Terima kasih atas bantuannya selama ini.
8. Seorang perempuan unik, Nur Lila Ramtiyah Lahay, terima kasih banyak.
9. Terakhir, kiranya penulis hendak mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua, inspirasi dan motivator utama yang mengantarkan penulis sampai pada kondisi sekarang. Kepada Ibunda tercinta Hasana Mbiuwa yang telah melahirkan, mendidik penulis tanpa henti. Kepada Ayahanda tercinta almarhum Mohamad Nggilu. Penulis hanya bisa mengirimkan doa terbaik kepadamu. Terima kasih untuk yang diberikan selama ini. Penulis tidak mampu membalas segala yang diberikan, hanya doa yang terbaik yang bisa penulis berikan untuk kalian berdua.

Yogyakarta, Juli 2013.

Novendri M. Nggilu

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
ABSTRAK	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penulisan.....	14
D. Orisinalitas Penelitian	14
E. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	17
1. Teori Konstitusi.....	18
2. Teori Perubahan Konstitusi.....	24
3. Teori Lembaga Negara.....	28
F. Metode Penelitian.....	34
1. Tipologi dan Pendekatan Penelitian.....	34
2. Metode Pengumpulan Data.....	35
3. Metode Analisis	36
G. Sistematika Penulisan	37
BAB II TINJAUAN TEORITIK KOMISI KONSTITUSI DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR.	
A. Teori Konstitusi.....	39
1. Pengertian Konstitusi	39
2. Materi Muatan Konstitusi	48
3. Klasifikasi Konstitusi.....	53
B. Teori Perubahan Konstitusi.....	57
1. Pegertian dan Sistem Perubahan	57
2. Cara Perubahan Konstitusi.....	60
3. Pembatasan Paradigma Perubahan.....	66

C. Teori Lembaga Negara.....	69
1. Pengertian Lembaga Negara	70
2. Pengelompokan Lembaga Negara.....	73
3. Lembaga Negara Penunjang	79

BAB III PELEMBAGAAN PERUBAHAN KONSTITUSI OLEH KOMISI KONSTITUSI.

A. Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan UUD 1945 .	88
1. Upaya Pelembagaan Perubahan UUD 1945 (non-konvensional)	88
1.1 Pra Reformasi.....	89
1.2 Pasca Reformasi.....	100
a. Masa Kepemimpinan B.J. Habibie.....	100
b. Masa Kepemimpinan Abdurrahman Wahid.....	104
c. Masa Kepemimpinan Megawati Soekarno Putri.....	105
2. Hasil Perubahan UUD 1945 Periode 1999-2002	115
3. Usulan Perubahan Oleh Komisi Konstitusi	120
4. Pentingnya Perubahan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi	121
B. Prosedur Pembentukan Komisi Konstitusi Tanpa Menafikan Kewenangan Perubahan UUD 1945 oleh MPR.....	129
1. Konstruksi Pasal 37 UUD 1945 Sebelum Perubahan UUD 1945.	129
2. Perubahan Pasal 37 UUD 1945 dalam Perubahan UUD 1945 di Masa Reformasi	134
3. Pembentukan Komisi Konstitusi Tanpa Menafikan Ketentuan Pasal 37 UUD 1945.....	140
C. Tugas dan Kewenangan Komisi Konstitusi.....	148
1. Pentingnya Proses Pembuatan dan Perubahan Konstitusi	148
2. Tipe-Tipe Proses Pembuatan dan Perubahan Konstitusi	150
3. Belajar Dari Pengalaman Negara Lain.....	153
a. Pengalaman Thailand.....	153
b. Pengalaman Afrika Selatan.....	156

c. Pengalaman Filipina.....	159
4. Komisi Konstitusi Indonesia	162
a. Pentingnya Independensi Komisi Konstitusi	162
b. Pengisian Keanggotaan Komisi Konstitusi.....	164
c. Tugas Komisi Konstitusi.....	166
d. Perlunya Pelibatan MK Dalam Perubahan UUD 1945	171
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	173
B. Rekomendasi.....	177
DAFTAR PUSTAKA	179

Abstrak

Persoalan yang akan diteliti adalah pentingnya sebuah Komisi Konstitusi dalam Perubahan UUD 1945. Bagaimana prosedur pembentukannya sehingga tidak menafikan kewenangan konstitusional MPR dalam melakukan perubahan undang-undang dasar, serta bagaimana tugas dan kewenangan Komisi Konstitusi tersebut. Penelitian ini tergolong dalam penelitian normatif dengan pendekatan historis, komparatif, peraturan perundang-undangan, dan konseptual. Bahan dihimpun lewat studi dokumen, kemudian dianalisis secara preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya melakukan perubahan undang-undang dasar lewat lembaga khusus telah ada sejak tahun 1956, kemudian upaya lanjutan dilakukan pada tahun 1998, 1999, namun selalu terhenti karena kondisi politik dan pemerintahan yang terjadi ketika itu. Perbedaan filosofis antara parpol dan filosofi konstitusi, serta penuntasan reformasi konstitusional lewat lembaga Komisi Konstitusi menjadi alasan pentingnya Komisi Konstitusi, sebab keberhasilan penuntasan reformasi konstitusi merupakan sesuatu yang berpengaruh terhadap keberhasilan transisi. Penyerahan perubahan secara mutlak ke parlemen akan menjadikan hasil perubahan terkontaminasi dengan kompromi politik pragmatis jangka pendek yang akan merancukan rumusan perubahan. Kewenangan konstitusional merubah UUD berada di tangan MPR, maka dari itu, pembentukan Komisi Konstitusi berada pula di tangan MPR, namun dapat pula didelegasikan ke Presiden. Tugas utama dari Komisi Konstitusi nantinya adalah menyusun naskah perubahan (amandemen kelima) dan tugas yang penting lainnya adalah melibatkan partisipasi masyarakat luas, sehingga legitimasi dari hasil kerjanya akan semakin kuat pula. Di samping itu, upaya pelibatan masyarakat luas ini dapat dijadikan upaya pendidikan berkonstitusi bagi masyarakat, sehingga akan memberikan pemahaman dan kedewasaan berkonstitusi bagi masyarakat Indonesia.

Kata kunci : Komisi Konstitusi, Perubahan UUD, Amandemen Kelima.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca jatuhnya rezim orde baru yang dipimpin oleh H. Moh. Soeharto melalui reformasi tahun 1998, berakibat pada perubahan konstalasi ketatanegaraan di Indonesia, termasuk Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya penulis sebut sebagai UUD 1945) yang dulu sangat sulit dan tidak pernah diamandemen. Proses yang harus ditempuh oleh Indonesia pasca jatuhnya rezim tersebut adalah bagaimana melahirkan konstitusi yang demokratis dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan reformasi.

Sebagaimana dengan apa yang terjadi di Indonesia di tahun 1998, di negara-negara berkembang lainnya, reformasi konstitusi terjadi seiring proses transisi itu, dimana terjadinya perjanjian sosial baru antara negara dengan rakyatnya. Karena itu, amat penting 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.¹

Indonesia melakukan tindakan cepat untuk melakukan perubahan UUD 1945. Hal itu tentu sangat wajar, sebab UUD yang telah berlaku 53 tahun tentu perlu

¹ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta; Kompas, 2008), hlm. 73-74

diamandemen agar UUD 1945 dapat merespon dinamika dan perubahan jiwa zaman. perubahan UUD 1945 adalah sesuatu yang lazim. Sebab dalam pencarian konstitusi yang demokratis, perubahan UUD merupakan sebuah keniscayaan. Artinya UUD yang berlaku harus juga dapat merespon jiwa zaman di saat undang-undang dasar itu diberlakukan serta harus menyesuaikan dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang ada. Bahkan Yusril Ihza Mahendra mengatakan bahwa ada hal yang cukup penting untuk dicermati dalam proses perubahan UUD, yakni latar belakang perumusan norma, alam pikiran yang dianut oleh para perumus, situasi sosial ketika norma itu dirumuskan, serta formasi kekuatan-kekuatan politik di dalam badan yang merumuskannya. Sebab dalam konteks pemahaman terhadap alam pikiran para perumus konstitusi dan kompromi-kompromi politik mereka, memainkan peranan penting dalam proses perjalanan perubahan UUD. Hal tersebut juga sangat mempengaruhi dalam hal melakukan penafsiran sejarah UUD².

Dalam dinamika kehidupan konstitusi di Indonesia, perubahan UUD 1945 memunculkan kontroversi sejarah. UUD 1945 yang diberlakukan kembali pernah melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diusik oleh sebagian pihak dan dipertanyakan secara akademis. Hal itu juga sebagaimana muncul pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat era reformasi hasil pemilu 1999 yang mengagendakan perubahan UUD 1945. Apakah MPR dapat langsung melakukan perubahan UUD 1945 atau MPR harus lebih dahulu menetapkan UUD 1945 karena UUD 1945 itu

² Yusril ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, “*Kompilasi Aktual Masalah Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*”, (Jakarta; Gema Insania Perss, 1994), hlm. 18.

tidak pernah ditetapkan oleh MPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD 1945. Namun pilihan yang dipilih oleh MPR era reformasi ketika itu langsung melakukan perubahan UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 melalui mekanisme Pasal 37 itu akhirnya terwujud berkat tuntutan masyarakat luas di era reformasi serta adanya kesadaran kolektif yang memandang bahwa ada sesuatu yang salah dalam UUD 1945. Sekalipun perubahan UUD 1945 terwujud karena tuntutan dan kesadaran kolektif tersebut, tetapi di tengah proses perubahan UUD 1945 berjalan, ada juga sebagian pihak yang menginginkan amandemen UUD 1945 itu dihentikan. Gagasan itu muncul menjelang akan dilakukannya amandemen keempat pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 di masa kepemimpinan Presiden Megawati. Pendukung gagasan ini adalah antara lain Front Pembela Proklamasi, Gerakan Nurani Parlemen, dan Forum Kajian Ilmiah Konstitusi (FKIK)³. karena menurut mereka amandemen UUD 1945 sudah “kebablasan” sehingga mengarah kepada terbentuknya UUD baru.

Tidak hanya bentuk perubahannya yang memunculkan beragam pandangan ketika itu, dalam tata cara perubahannya juga muncul beragam pandangan. Sebagian berpandangan menginginkan disahkan melalui referendum dan sebagian lain menghendaki dibentuk Komisi Konstitusi yang bertugas merumuskan rancangan UUD secara utuh. Namun meskipun baik dari bentuk perubahan serta dalam tata cara perubahannya memunculkan beragam pandangan, namun berbagai pandangan

³Denny Indrayana, *op.cit.*, hlm. 10.

tersebut tidak ada yang mempersoalkan Pembukaan UUD 1945. Artinya mereka setuju Pembukaan UUD 1945 tidak diubah⁴.

Meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan empat tahap, namun hasil perubahan tersebut masih saja menyisakan persoalan dalam kehidupan bernegara Indonesia. Bahkan bukan saja teks UUD 1945 yang menarik untuk dicermati dengan berbagai kelemahannya, namun proses perubahan UUD 1945 itupun menarik untuk ditelaah dan dikaji, sebab hal ini terkait bagaimana kondisi kebatinan para elit politik yang berada dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat dan juga dinamika masyarakat ketika perubahan UUD 1945 itu dilakukan. Kedua hal tersebut menjadi faktor yang mampu mempengaruhi proses perubahan UUD 1945 di samping faktor-faktor lain misalnya “suasana zaman”⁵ ketika perubahan UUD 1945 itu dilakukan.

Pelaksanaan perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada periode tahun 1999-2002 meski dilakukan dengan semangat reformasi, semangat untuk memperbaiki kehidupan bernegara Indonesia, namun banyak para pakar yang mengatakan proses perubahan tersebut diwarnai dengan kompromi-kompromi politik tingkat tinggi yang akhirnya mengaburkan disain dari substansi perubahan UUD 1945. Salah satu di antaranya adalah Denny Indrayana yang sangat mengkritisi proses perubahan UUD pada periode 1999-2002 yang diwarnai dengan kompromi politik pragmatis jangka

⁴Taufiqurrohman, *Prosedur Perubahan Konstitusi, Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2003, hlm. 12.

⁵Sri Soemantri dan Bintang Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 13.

pendek⁶. Oleh sebab itu, hasil disain yang terkaburkan dengan kompromi politik tingkat tinggi dan disain “setengah hati” yang mewarnai proses perubahan UUD 1945 tersebut menyisakan persoalan yang sampai dengan saat ini begitu terasa dalam kehidupan bernegara. Fakta adanya kompromi politik tingkat tinggi di parlemen, menjadikan munculnya gagasan akan hadirnya lembaga independen yang memiliki tugas menyusun UUD 1945 secara profesional sebagai upaya menghindari kompromi politik tingkat tinggi yang dapat mengaburkan substansi yang diatur, sehingga konstitusi yang disusun tersebut dapat menjadi konstitusi rakyat dan acuan dalam melaksanakan kehidupan bernegara secara lebih baik.

Sebenarnya gagasan pelembagaan perubahan konstitusi yang independen, profesional dan nonpartisan oleh suatu Komisi Konstitusi sudah muncul sejak tahun 2000. Tetapi karena resistensi di dalam MPR sendiri, maka gagasan Komisi Konstitusi tidak pernah terwujud. Bahkan setelah lebih dari dua tahun, ide Komisi Konstitusi itupun cenderung mengalami penolakan dan gagal ditelurkan di dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Hal tersebut terlihat pada sikap dan pandangan fraksi-fraksi MPR di Komisi A yang membahas masalah perubahan UUD 1945.

Secara umum dari pandangan fraksi di MPR tersebut dapat dibagi dalam tiga kelompok. *Pertama*, kelompok yang menolak gagasan pembentukan Komisi Konstitusi dengan berbagai alasan, misalnya karena menganggap hasil perubahan UUD sudah cukup dan memadai dan Komisi Konstitusi justru akan menghambat proses reformasi konstitusi. *Kedua*, kubu yang menerima Komisi Konstitusi tetapi

⁶Denny Indrayana, *op.cit.*, hlm. 74

dengan konsep kompromi di banyak hal, seperti mandatnya yang dibatasi hanya sebagai editor atau tim kerja harmonisasi, sinkronisasi, dan integrasi perubahan tahap pertama hingga 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 hock* yang independen dan fungsinya adalah melakukan tugas-tugas *constitution making* di masa transisi dari pemerintahan otoriter. Tugas-tugas itu tidak hanya menyangkut penulisan rancangan konstitusi, tetapi juga sosialisasi dan konsultasi publik yang menyeluruh.⁷

Dalam pandangan fraksi yang menganggap bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang telah diamandemen sudah cukup dan memadai masih perlu dicermati. Sebab, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa amandemen UUD 1945 telah mengalami perubahan yang mendasar dan jauh lebih baik dari UUD sebelum reformasi, namun ada rumusan-rumusan yang masih memiliki kelemahan dan perlu disempurnakan. Misalnya disain Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pasal 22C dan D. Disain DPD dalam amandemen UUD 1945 ini tidak mencirikan sistem bikameral yang kuat, sebab DPD tidak memiliki kewenangan legislatif atau bahkan tidak memiliki hak *veto* terhadap undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan kata lain, rumusan tersebut tidak mencirikan sistem *check and balance* yang merupakan tuntutan reformasi serta semangat gagasan dilakukannya amandemen UUD 1945. Tidak hanya dari aspek kewenangan yang lemah, dari aspek institusipun

⁷*Ibid.*, hlm. 79-80

DPD sangat lemah, sebab jika DPR memiliki proteksi dari kemungkinan dibubarkan oleh Presiden (Pasal 7C), maka tidak demikian dengan DPD. Tak heran jika seorang peneliti dari *Australian National University* Stephen Sherlock, berpendapat bahwa DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktek bikameral, sebab meskipun memiliki legitimasi yang kuat, namun kewenangannya amatlah terbatas.⁸ Dalam konteks eksekutif misalnya perlunya mengakomodir calon independen dalam pemilihan presiden menjadi sangat penting pula. Gagasan ini sebenarnya telah mengemuka sejak awal proses amandemen, namun lagi-lagi gagasan yang baik ini tidak terwujud karena “diaborsi” oleh kepentingan pragmatis dan kompromi politik di MPR. Dalam hal lembaga yudikatif, penguatan lembaga Komisi Yudisial lewat amandemen konstitusi menjadi penting. Perlu diatur bahwa seluruh hakim baik hakim agung maupun hakim konstitusi pengusulannya harus dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian, seluruh hakim akan diawasi oleh pengawas eksternal, yaitu KY. Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK) tidak perlu membentuk majelis kehormatan yang bertugas mengawasi perilaku hakim, yang anggotanya diambil dari hakim itu sendiri.⁹ Hal itulah menjadikan bahwa penyempurnaan konstitusi menjadi cukup penting, anggapan bahwa hasil amandemen UUD 1945 telah cukup dan memadai adalah anggapan yang keliru. Belum lagi jika disesuaikan dengan kondisi zaman saat ini yang mengalami

⁸Dikutip dalam Masnur Marzuki, , *Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya*, Jurnal Hukum No, 1 Edisi 15, 2008, hlm. 84.

⁹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 274.

perkembangan dan dinamika dalam kehidupan bernegara, maka ada hal-hal yang perlu untuk dipertimbangkan diatur dalam konstitusi, misalnya pengaturan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ke dalam konstitusi agar institusi tersebut memiliki legalitas yang tinggi dalam melakukan pemberantasan korupsi, sebab saat ini banyak kalangan yang melakukan *corruption fight back* terhadap KPK. Jika memang semangat pembentukan KPK adalah untuk melaksanakan tugas pemberantasan korupsi, maka pengaturan KPK dalam konstitusi menjadi cukup penting.

Gagasan Komisi Konstitusi ini kemudian muncul dalam Sidang MPR pada saat amandemen pertama, namun pada waktu itu tidak direspon oleh fraksi-fraksi dalam MPR. Gagasan ini kembali muncul ke permukaan menjadi bahan pembicaraan masyarakat dan fraksi-fraksi di MPR menjelang dan ketika berlangsungnya Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 dengan tekanan yang lebih kuat¹⁰. Sebelumnya, Presiden Abdurrahman Wahid pernah membentuk semacam Komisi Konstitusi yang diberi nama “Panitia Penyelidik Perubahan UUD 1945” yang diketuai oleh Harun Alrasyid melalui Keputusan Presiden Nomor 47 Tahun 2000 tanggal 18 Januari 2000. Panitia ini akan menyelesaikan rancangan konstitusi yang hasilnya akan diserahkan kepada majelis¹¹. Menyusul kemudian Presiden Megawati Soekarno Putri juga pernah

¹⁰Taufiqurrohman, *op.cit.*, hlm. 259.

¹¹M. Syafei Hasan Basri, *Komisi Konstitusi dalam Sejarah yang Selalu Berulang*, dikutip dalam Taufiqurrohman, *ibid.*, hlm. 260.

mengusulkan pembentukan Komisi Nasional Konstitusi yang disampaikan dalam pidatonya di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 2001.¹²

Tarik menarik kepentingan antar berbagai kelompok di dalam dan di luar majelis mengenai pembentukan Komisi Konstitusi tersebut ditanggapi oleh Jimly Asshiddiqie dengan mengajukan konsep “jalan tengah”. Jika ada kelompok yang tidak sepakat dengan pembentukan Komisi Konstitusi yang dianggap akan menghambat dilakukannya reformasi konstitusi, di mana kelompok ini didukung sebagian besar anggota MPR. Kelompok kedua menuntut agar pembentukan Komisi Konstitusi dibentuk untuk melakukan perubahan UUD 1945, kelompok ini didukung oleh koalisi organisasi non pemerintah. Jalan tengah yang diusulkan oleh Jimly Asshiddiqie berisikan tiga hal. *Pertama*, perubahan keempat UUD 1945 harus disahkan dulu. *Kedua*, harus ada kesepakatan untuk mengkonsolidasikan naskah perubahan pertama hingga keempat, sampai tersusun satu konstitusi yang integral. *Ketiga*, pembentukan panitia penyelaras atau Komisi Konstitusi yang bertugas menyasikan konsolidasi naskah¹³.

Nampaknya dari tarik menarik kepentingan tersebut, jalan tengah yang diusulkan oleh Jimly Asshiddiqie yang diterima oleh MPR. MPR kemudian membentuk Komisi Konsitusi lewat TAP MPR Nomor 1/MPR/2002. Pembentukan Komisi Konstitusi tersebut ternyata hanya ditugasi oleh MPR untuk melakukan

¹²Tisnaya I. Kartakusuma dan Gerdi Sahrasad, *Konstitusi Baru, Komisi Konstitusi, dan Demokrasi*, Republika, 16 April 2002, dikutip dalam Taufiqurrohman, *ibid.*, hlm. 260.

¹³Taufiqurrohma Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Bogor Selatan; Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 191.

penyelarasan naskah perubahan UUD 1945 sejak perubahan pertama hingga keempat. Dari hasil kajian komprehensif yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi sejak bulan Oktober 2003 sampai dengan bulan April 2004 terhadap hasil perubahan UUD 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi berpendapat antara lain :¹⁴

1. Hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR Tahun 1999-2002 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut, hasil perubahan MPR telah berhasil meletakkan sendi-sendi *check and balances*, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif. MPR telah berhasil mengubah dengan tegas tentang dari mana kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*). MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Sebagai lembaga negara, MPR hanya eksis ketika DPR dan DPD berada dalam sidang gabungan (*joint session*). Inovasi politik dan hukum melalui perubahan UUD 1945 era reformasi juga berkaitan dengan pemilihan langsung anggota, Presiden dan Wakil Presiden.
2. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR merupakan awal dari desakralisasi terhadap keberadaan UUD 1945. Keberhasilan MPR dalam perubahan UUD 1945 merupakan pemutusan mata rantai kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang baik dan bersih. Komitmen MPR terhadap perubahan begitu besar tanpa mengabaikan nilai-nilai khusus bangsa Indonesia. Tercapainya kesepakatan nasional tentang Pembukaan

¹⁴ Dikutip dalam Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 223-225

UUD 1945, bentuk negara kesatuan dan republik, serta sistem pemerintahan presidensiil merupakan bukti komitmen historis perjanjian luhur suatu bangsa.

3. Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan UUD 1945 telah dilakukan 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 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). Selain itu dalam penegakan hukum juga terjadi inovasi. Hal ini terbukti yang selain dari Polri, juga diatur Kejaksaan dan Ombudsman (pasal 24 D,E,F), pemilihan Kepala Daerah secara langsung, (pasal 18 ayat (4)), asas retroaktif dalam kasus Hak Asasi Manusia berat (pasal 28I), penyandang cacat (pasal 34) dan kemerdekaan Pers yang dijamin dan diatur dalam undang-undang, keterlibatan rakyat dalam perubahan UUD 1945 dan Komisi Konstitusi (pasal 37 ayat (7)).
4. 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 1945.

Dari hasil kajian Komisi Konstitusi yang diserahkan ke Badan Pekerja (BP) MPR ternyata tidak ada satupun rekomendasi yang diajukan oleh Komisi Konstitusi tersebut ditindaklanjuti oleh MPR. Hal ini menandakan bahwa Komisi Konstitusi yang dibentuk tersebut tak lain hanyalah semacam “obat penenang” bagi para masyarakat yang menuntut pembentukan Komisi Konstitusi ketika itu, namun hasil kerja Komisi Konstitusi tersebut tidak digunakan dan ditindaklanjuti oleh MPR. Dengan kata lain, resistensi MPR terhadap Komisi Konstitusi begitu kuat, sekalipun pernah dibentuk, namun Komisi Konstitusi hanya dijadikan aksesoris dari proses perubahan yang secara substansi tidak dianggap sama sekali.

Dari fakta sejarah, dapat dikatakan bahwa upaya perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh lembaga independen, profesional di luar dari lembaga konvensional (Majelis Permusyawaratan Rakyat), selalu mengalami kondisi yang “digagalkan”. perubahan UUD yang dilakukan oleh Dewan Konstituante pada tahun 1959 digagalkan oleh presiden ketika itu dengan mengeluarkan Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli 1959 yang isinya membubarkan Dewan Konstituante, sekalipun kerja Dewan Konstituante dapat dikatakan sudah mencapai 95%.¹⁵

¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, a Social Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, dikutip dalam Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta; Rineka Cipta, 2001), hlm. 144.

Fakta sejarah yang kedua yakni pada saat Indonesia melakukan perubahan UUD 1945 periode 1999, gagasan Komisi Konstitusi ditolak oleh MPR. Sekalipun gagasan ini akhirnya diterima oleh MPR dan terwujud pada proses perubahan UUD 1945 Tahun 2002, namun sungguh telah kehilangan momentum. Dari hasil kerja yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi, hasil kajian komprehensif yang kemudian dilaporkan oleh Tim Kerja Ad-Hock MPR dalam paripurna, tidak ditindaklanjuti oleh MPR. Padahal hasil kajian Komisi Konstitusi ketika itu merupakan sebuah tawaran perbaikan yang cukup baik dan substantif. Namun hasil kajian tersebut tidak ditindaklanjuti dengan alasan bahwa Komisi Konstitusi sudah melakukan pekerjaan di luar dari ketentuan yang diberikan oleh MPR.

Dari uraian di atas, memunculkan ketertarikan saya untuk meneliti terkait dengan *Urgensi Komisi Konstitusi dalam Perubahan UUD 1945*.¹⁶

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang akan diteliti serta dijawab dalam penelitian ini adalah:

- a. Apa urgensi kehadiran Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945?
- b. Bagaimanakah prosedur pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 tanpa menafikan wewenang perubahan UUD 1945 oleh MPR?

¹⁶ Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 yang dimaksud penulis adalah Komisi Konstitusi yang letaknya berada pada salah satu posisi dari rangkaian perubahan UUD, yakni posisinya untuk menyusun draf perubahan UUD 1945.

- c. Bagaimanakah tugas dan wewenang Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian rumusan masalah di atas, penelitian ini dilakukan dalam upaya mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut :

- a. Untuk menjelaskan pentingnya kehadiran Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945.
- b. Untuk mengkonsepsikan prosedur pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 tanpa menafikan wewenang perubahan UUD 1945 oleh MPR.
- c. Untuk mengkonsepsikan tugas dan kewenangan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945.

D. Orisinalitas Penelitian.

Penelitian tentang perubahan UUD 1945 sudah pernah dilakukan. Tercatat ada empat orang yang pernah melakukan penelitian terkait dengan perubahan UUD 1945. Mereka adalah Sri Soemantri, Taufiqurrohman Syahuri, Denny Indrayana, dan Valina Singka Subekti

Penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri pada tahun 1978 dengan judul *Persepsi Terhadap Perubahan dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang*

*Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*¹⁷. Sri Soemantri dalam disertasinya mengkaji dari segi persepsi tentang prosedur perubahan secara normatif semata dengan perbandingan 3 negara. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Taufiqurrohman Syahuri dalam penelitiannya dengan judul “*Prosedur Perubahan Konstitusi, Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain*”¹⁸. Selain mengkaji dari segi normatif, juga dari segi implementasi atas proses perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat UUD 1945, dengan perbandingan seratus negara secara kuantitatif.

Penelitian yang dilakukan oleh Denny Indrayana dalam disertasinya yang berjudul *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, yang juga telah diterbitkan menjadi buku¹⁹ 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

¹⁷Disertasi Sri Soemantri tersebut telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul “*Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*” tahun 1978.

¹⁸Disertasi 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 Konstitusi Negara Lain di Dunia*” tahun 2004.

¹⁹Disertasi 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).

mengurai tentang pengalaman yang terjadi di beberapa negara, dan yang jauh lebih diurai adalah Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh MPR dalam reformasi konstitusi transisional tersebut yang telah kehilangan momentum.

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.²⁰ 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 bertugas secara khusus menyusun konstitusi sebagaimana yang dikenal dalam teori perubahan konstitusi.

Sedangkan penelitian ini meski berhubungan erat dari proses perubahan UUD 1945, namun penelitian ini difokuskan pada pelembagaan perubahan UUD 1945 yang independen, profesional dan non-partisan²¹ khususnya untuk perubahan kelima UUD 1945 nantinya. Selain itu dalam penelitian ini akan ada perbandingan tiga negara

²⁰Disertasi 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. Raja Grafindo Persada, 2008).

²¹Pelembagaan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen kelima) tersebut yang dalam penelitian ini disebut dengan komisi konstitusi.

yaitu Afrika Selatan, Filipina dan Thailand yang berhasil membuat konstitusi yang berkualitas lewat lembaga independen, profesional, dan non-partisan dalam melakukan perubahan konstitusi di negara tersebut. Sekalipun dalam penelitian yang dilakukan oleh Taufiqurrohman Syahuri dan Denny Indrayana telah sedikit membahas tentang Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD, namun pembahasannya hanya sebatas pada kondisi Indonesia ketika itu yang sedang melakukan proses perubahan keempat UUD 1945. Sekalipun dalam penelitian yang dilakukan oleh Denny Indrayana juga membahas Komisi Konstitusi, namun tidak dibahas secara mendalam. Sedangkan penelitian ini akan lebih luas mengkaji dan membahas tentang Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima) serta bagaimana disain tugas dan kewenangan dari Komisi Konstitusi tersebut dalam penyempurnaan UUD 1945 melalui perubahan kelima dalam konteks ke-Indonesiaan.

E. Kerangka Pemikiran Teoritik.

Kerangka teori ini digunakan sebagai penuntun penulis dalam penelitian ini. diawali dari pemikiran bahwa konstitusi (hukum dasar) merupakan syarat bagi suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum dan demokrasi. Konsep negara hukum demokratis merupakan antitesa dari konsep negara kerajaan yang memiliki kekuasaan absolut. Kekuasaan raja harus dibatasi dan hak-hak rakyat harus dihormati²². Pandangan ini kemudian melahirkan konstitusi, suatu norma hukum

²²Plato, *The Republic*, dikutip dalam Taufiqurrohman Syahuri, *ibid.*, hlm. 14.

tertinggi yang mendasari kehidupan bernegara yang memberikan pembatasan kekuasaan dan kekuasaan yang adil dalam kehidupan bernegara tersebut.

Berdasarkan pemahaman di atas, penelitian ini akan didasarkan pada acuan teori konstitusi, teori perubahan konstitusi, dan teori lembaga negara.

1. Teori Konstitusi

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi²³.

Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi di negara tersebut. Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi²⁴ atau UUD sebagai norma yang tertinggi di samping norma hukum yang lain. Sekalipun pengertian konstitusi dapat dimaknai secara sempit dan luas, dimana pengertian secara sempit dari konstitusi adalah UUD. Bahwa dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian yang sempit dan pengertian yang luas. Pengertian konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis maupun

²³Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta; Total Media, 2007), hlm. 15.

²⁴Russel F. Moore, *Modern Constitutions*, dikutip dalam Taufiqurrohma Syahuri, *Hukum Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 14.

yang tidak tertulis (*legal dan non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya "*Constitutional Law*", UUD naskah yang merupakan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu Negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.²⁵ Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap pemerintahan diatur dalam suatu UUD.

Dalam *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *constitution* diartikan sebagai²⁶ :

"the rule and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state".

Dari arti konstitusi dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, Jimly Asshiddiqie memberikan makna bahwa yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah (*Local Government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara²⁷.

²⁵ Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 16.

²⁶ *Oxford Dictionary of Law*, Fifth Edition, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan ke empat, (Jakarta; Rajawali Press, 2012), hlm. 96.

²⁷ *Ibid.*

Ahli konstitusi Jepang, Naoki Kabayashi sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir menyatakan konstitusi atau UUD memiliki tujuan merumuskan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.²⁸ Sedangkan Ellydar Chaidir justru berpendapat bahwa konstitusi merupakan kerangka hukum dasar yang mengatur konsep, karakter dan organisasi negara, dimana hal ini meliputi fungsi dan tata cara bekerjanya lembaga-lembaga negara²⁹.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie³⁰ menjelaskan bahwa konstitusi yang merupakan hukum dasar dan dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazimnya disebut sebagai UUD, dan dapat pula tidak tertulis. Dalam kaitannya dengan hukum dasar yang tidak tertulis dapat dilihat pada kerajaan Inggris, biasa disebut sebagai negara konstitusional, tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai dan norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti luas. Lebih lanjut Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa konstitusi adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya

²⁸Ellydar Chaidir, *Sistem..., op.cit.*, hlm. 44.

²⁹*Ibid.*, hlm. 44.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua cetakan kedua, (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), hlm. 29.

ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu³¹.

Pada umumnya materi konstitusi atau undang-undang dasar mencakup tiga hal yang fundamental, yaitu³² :

Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya.

Kedua,ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;

Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pembagian dan pembatasan tugas ini oleh Montesquieu³³, yaitu :

1. Legislatif, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.;
2. Yudikatif, pemegang kekuasaan di bidang kehakiman;
3. Eksekutif, pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan;

Negara hukum yang demokratis akan memegang tiga prinsip ini, yang dikenal dengan istilah trias politika.

Seorang pakar politik inggris C.F. Strong, dalam bukunya *Modern Political constitutions*, menyatakan bahwa:³⁴

³¹Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta; Rajawali Pers , 2011), hlm. 20.

³²Sri Soemantri, *Prosedur...*, dikutip dalam Taufiqurrohman, *Prosedur Perubahan...*, *op.cit.*, hlm. 24.

³³Montesquieu, *The Spirit Of Law*, dikutip dalam Taufiqurrohman, *ibid.*, hlm. 24.

“constitution is a collection of principles according to which the powers of gaverment, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.”

Sesuai dengan pendapat C.F. Strong tersebut, yang diatur oleh konstitusi ada tiga hal, yaitu bahwa dalam kumpulan asas-asas itu diatur :

- a. Kekuasaan pemerintah
- b. Hak-hak yang diperintah
- c. Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.

Selain itu serorang pakar Inggris lain bernama Lord Bryce, sebagaimana dikutip oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* mengatakan bahwa:³⁵

“Constitution is a frame of political society, organized through and by law, one in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights”.

Dalam pandangan Lord Bryce di atas dikatakan bahwa konstitusi adalah kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum, akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara = *permanent institutions*) yang dilengkapi dengan hak-haknya.

³⁴ C.F. Strong. *Modern Political Constitution*, dikutip dari Sri Soemantri dan Bintang Saragih, *op.cit.*, hlm. 60.

³⁵*Ibid.*, hlm. 30

Dalam batasan C.F. Strong, apa yang disebut oleh Bryce ini termasuk dalam “kekuasaan pemerintah”.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini kita mungkin teringat pernyataan Lord Acton yang mengatakan bahwa “*power tends to corrupts, but absolute power corrupts absolutely*”.³⁶ Bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang absolute akan mutlak disalahgunakan. Oleh sebab itu kekuasaan menjadi corak umum dalam materi muatan konstitusi.

Dalam kenyataannya konstitusi ini dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk konstitusi. Ketiga bentuk itu antara lain³⁷ :

1. Konstitusi yang fleksibel (*flexible constitutio*), yakni konstitusi yang tidak didefinisikan dalam bentuk dokumen tertentu, tetapi dapat juga ditentukan dari hukum yang lain.
2. Konstitusi yang rigid (*rigid constitution*), yakni suatu konstitusi yang diwujudkan dalam penetapan secara khusus dan tertentu.
3. Konstitusi yang tidak tertulis (*unwritten constitution*), yakni kebiasaan dan nilai, yang mana beberapa diekspresikan dalam *statutes*, yang menetapkan hukum dasar dan organik negara yang tidak mempunyai konstitusi.

Konstitusi juga memiliki arti penting. Menurut Karl Loewenstein sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib mengatakan ada tiga jenis penilaian konstitusi, yakni³⁸ :

³⁶Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral*, pidato pengukuhan Guru Besar disampaikan di depan sidang Senat terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta pada tanggal 4 Mei 2002.

³⁷Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara...*, *op.cit.*, hlm. 45.

1. Konstitusi yang mempunyai nilai normatif,
Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum, akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam arti sepenuhnya diberlakukan dan efektif. Dengan kata lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.
2. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal.
Konstitusi yang mempunyai nilai nominal berarti secara hukum konstitusi itu berlaku, tetapi kenyataannya kurang sempurna. Sebab pasal-pasal tertentu dari konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku.
3. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik.
Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik.

Jika konstitusi dikaitkan dengan nilai-nilai sebagaimana yang kemukakan oleh Loewenstein, maka konstitusi yang baik tentunya adalah konstitusi yang memiliki nilai normatif, yaitu konstitusi yang tidak saja eksis dalam dokumen hukum dasar suatu negara, namun juga diterima dan berlaku dalam kehidupan bernegara tersebut.

2. Teori Perubahan Konstitusi.

Sungguhpun disadari bahwa undang-undang dasar merupakan perwujudan dari keinginan-keinginan bangsa, namun bukan berarti UUD itu tidak mengenal perubahan. Bagaimanapun bagus dan rjidnya sebuah UUD, ia tetap membutuhkan aturan hukum yang mengatur tata cara perubahannya, sungguhpun dalam tata cara perubahannya harus melalui persyaratan yang cukup ketat atau sulit. Perlunya

³⁸Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, cetakan kesepuluh (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 57-58

mempersulit perubahan UUD ini adalah sebagai upaya mempertahankan UUD³⁹. Menurut K.C. Wheare⁴⁰ ada empat sasaran yang hendak dituju dalam mempersulit perubahan UUD, yaitu :

Pertama, agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki). *Kedua*, agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan. *Ketiga*, agar --dan ini berlaku di negara serikat—kekuasaan negara serikat dan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri. *Keempat*, agar supaya hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa dan kelompok minoritas agama atau kebudayaan mendapat jaminan.

Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan,⁴¹ yaitu :

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum;
3. Perubahan konstitusi --- dan ini berlaku dalam negara serikat --- yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian;
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

³⁹Taufiqurrohmah, *Prosedur Perubahan... op.cit.*, hlm. 26.

⁴⁰K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani, *Konstitusi Konstitusi Modern*, (Surabaya; Aliansi Penerbit Independen, 2003), hlm. 128.

⁴¹ Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 65. Lihat juga Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang Undang Dasar*, (Bandung; Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm. 54-56.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Dahlan Thaib⁴², bahwa :

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif ini terjadi melalui tiga cara:
 - a. Bahwa untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu. Hal ini disebut kuorum. Adapun kuorum ini ditentukan secara pasti, umpamanya sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari seluruh jumlah anggota pemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk mengubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir.
 - b. Bahwa untuk mengubah konstitusi, lembaga perwakilan rakyatnya harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbaharui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi.
 - c. Cara ini terjadi dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu yang berwenang mengubah konstitusi.
2. Perubahan konstitusi melalui referendum ini dilakukan apabila ada kehendak mengubah konstitusi maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau publisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau publisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi.
3. Cara yang ketiga dimana perubahan konstitusi dilakukan oleh negara-negara bagian ini berlaku dalam negara yang berbentuk serikat. Oleh karena itu konstitusi dalam negara yang berbentuk negara serikat ini dianggap sebagai “perjanjian” antara negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagaimana besar negara-negara tersebut. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh negara serikat --- dalam hal ini lembaga perwakilan rakyatnya--- akan tetapi, kata akhir berada pada negara-negara

⁴² *Ibid.*, hlm. 66-67.

bagian. Di samping itu, kata akhir berada pada negara-negara bagian. Disamping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari negara-negara bagian.

4. Cara perubahan yang keempat ini dapat dijalankan baik dalam negara serikat maupun dalam negara yang berbentuk kesatuan. Apabila ada kehendak untuk mengubah undang-undang dasar, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga negara khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga negara khusus tersebut. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenangnya sampai selesai, dengan sendirinya dia bubar.

Sementara itu menurut Ismail Suny⁴³, proses perubahan konstitusi dapat terjadi dengan berbagai cara, yakni :

1. Perubahan resmi.
2. Penafsiran Hakim
3. Kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi

Dari pendapat Ismail Sunny di atas, nampaknya Ismail Sunny memaknai bahwa pada dasarnya perubahan UUD itu tidak hanya ditafsirkan secara sempit atau dilakukan saja lewat perubahan resmi, namun dalam pemaknaan yang jauh lebih luas, Ismail Sunny memaknai perubahan UUD juga dapat terjadi secara praktek kehidupan bernegara, baik lewat penafsiran hakim dalam memutus suatu perkara dan juga lewat kebiasaan ketatanegaraan.

Sedangkan sistem perubahan konstitusi yang dipergunakan oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya, dapat dibedakan menjadi dua macam :

⁴³ Ismail Suny, dikutip dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2012), hlm. 181.

Pertama, UUD lama (aslinya) akan dicabut dan digantikan oleh UUD baru secara keseluruhan. *Kedua*, perubahan melalui amandemen, di sini UUD atau konstitusi lama (aslinya) tetap dipertahankan keberlakuannya, sedangkan amandemen perubahan atas pasal-pasal nya itu disisipkan sebagai lampiran atau adendum dari UUD atau konstitusi asli tersebut⁴⁴. Sistem perubahan yang kedua inilah (adendum) yang saat ini menjadi pilihan sistem perubahan Indonesia.

3. Teori Lembaga Negara.

Lembaga negara ini dalam bahasa belanda disebut dengan *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), kata lembaga diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melaksanakan usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁴⁵

Dalam *Kamus hukum Belanda-Indonesia*⁴⁶, kata *staatsorgan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara sering dipertukarkan satu sama lain⁴⁷, atau dengan kata lain lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal

⁴⁴ Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 64.

⁴⁵ Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, (Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 31.

⁴⁶ Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

dan seragam⁴⁸. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat atau sering disebut sebagai organisasi non-pemerintah. Oleh sebab itu lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat, dapat kita sebut sebagai lembaga negara, baik dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran⁴⁹.

Alat-alat kelengkapan suatu negara atau lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁵⁰ Istilah lembaga negara atau organ negara mengandung pengertian yang secara teoritis mengacu pada pandangan Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, organ negara adalah siapa saja yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh alat hukum.⁵¹ Dengan kata lain bahwa, organ negara tidak selalu berbentuk organik, karena setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat disebut organ asalkan fungsi-fungsinya bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).⁵²

Menurut George Jelinek, organ negara dapat dikelompokkan ke dalam dua segi: organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbare Organ*) dan

⁴⁸Indah Harlina, *Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penegakan Hukum*, Disertasi pada program Doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2008, hlm. 100.

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm. 30.

⁵⁰Firmansyah Arifin, et.al., *lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta; Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), hlm. 30.

⁵¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, dikutip dalam Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 53.

⁵²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm. 30.

organ negara yang tidak bersumber langsung pada konstitusi (*Unmittelbare Organ*).⁵³ Lebih lanjut diuraikan sebagai berikut :

1. *Notwendigt Unmittelbare Organen* adalah organ yang tidak langsung memiliki wewenang seperti organ langsung.
2. *Fakultative Unmittelbare Organen* adalah organ yang tidak langsung menyelenggarakan pekerjaan rutin. Adapun dasar hukum adanya organ tidak langsung ini menurut Jellinek, berdasarkan hukum untuk melaksanakan tugas tertentu dan berdasarkan suatu hakikat untuk menyelenggarakan kepentingan publik.⁵⁴

Pendapat Jellinek tersebut mengelompokan lembaga negara berdasarkan sumber hukum yang membentuknya. Istilah ‘sumber’ mengacu kepada sumber kewenangan kelembagaannya yang dibentuk dengan UUD, UU atau peraturan-peraturan lainnya.⁵⁵ Selain dilihat dari sumber hukum pembentukannya, keberadaan lembaga negara dapat pula dibedakan dari segi fungsinya, maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga negara yang utama atau primer (*Main State's Organ*) dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxillary State's Organ*).⁵⁶

Dalam perkembangan lembaga-lembaga negara, dewasa ini banyak bermunculan lembaga pembantu (*Auxillary State's Organ*) yang disebut dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*), disamping lembaga negara utama (*Main State's Organ*).

⁵³George Jellinek, *Algemene Staatslehre*, dikutip dalam Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 54.

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Di luar ketentuan undang-undang dasar, terdapat lembaga-lembaga yang biasa disebut Komisi Negara atau lembaga negara pembantu (*Auxillary State's Agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang undang dasar dan peraturan-peraturan lainnya. Lihat Indah Harlina, *ibid.*, hlm . 55.

⁵⁶*Ibid.*

Komisi negara independen merupakan lembaga negara yang diidealkan independen bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Namun pada saat yang sama, komisi negara independen memiliki fungsi dan karakter yang bersifat ‘campur sari’ ketiganya.⁵⁷ Dalam bahasa Funk dan Seamon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi judicial*”.⁵⁸ Ke-independenan lembaga negara ini berkaitan dengan beberapa hal; yakni, **Pertama**, independen yang berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam UU pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena jelas tegas merupakan bagian dari eksekutif.⁵⁹ Hal yang sama dibahasakan oleh William F. Fox Jr. yang menyatakan bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut, atau, bila presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.⁶⁰

Kedua, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari;

⁵⁷Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *Efektifitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia*, Jurnal Konstitusi vol 6, No. 3, september 2009, hlm. 152.

⁵⁸William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law*, dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *ibid.*

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰ William F. Fox Jr, *Understanding Administration Law*, dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *Ibid.*

Pertama, kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegal ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, terkhusus menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya. *Kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *Ketiga*, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁶¹

Selain komisi negara yang bersifat independen, terdapat juga lembaga negara lainnya yang bercorak *administrative agencies*. Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa yang merupakan bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.⁶²

Karenanya, Zainal Arifin Mochtar, mengemukakan bahwa secara garis besar taksonomi lembaga negara dapat dipetakan sebagai berikut; *Pertama*, Berdasarkan konsep *trias politika*, maka ada lembaga negara utama yang menjadi syarat utama keberadaan suatu negara dan ada lembaga negara penunjang. *Kedua*, berdasarkan konsep negara, maka ada lembaga negara utama yang bekerja dalam konteks negara dan ada lembaga atau badan eksekutif yang bekerja dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif. *Ketiga*, berdasarkan independensinya, maka ada lembaga negara independen dalam artian bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun, dan ada juga lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan eksekutif. *Keempat*, berdasarkan aturan kelahirannya, maka ada lembaga negara

⁶¹*Ibid.*, hlm. 153.

⁶²Assimow, dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *ibid.*

konstitusi karena tercantum secara langsung di dalam konstitusi dan lembaga negara yang lahir dari peraturan undang-undang dan ada juga yang lahir melalui aturan selain UU yakni produk hukum Keputusan (*beschikking*).⁶³

Komisi negara tersebut ada yang bersifat permanen dan ada yang bersifat sementara (*ad hoc*) atau tidak permanen. Menurut Sir Ivor Jennings, di Inggris komisi yang sifatnya *ad hoc* dibentuk dengan alasan:⁶⁴

1. Berkembangnya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya atau pelayanan yang bersifat personal yang dijadikan bebas dari resiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang sama sekali bersifat non-politik.
3. Keperluan mengatur profesi-profesi yang bersifat independen.
4. Kebutuhan untuk mengadakan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Terbentuknya berbagai institusi sebagai alat perlengkapan yang bersifat semi-judisial untuk menyelesaikan beberapa sengketa di luar pengadilan.

Dari pendapat Jennings tersebut, terlihat bahwa hadirnya sebuah komisi disebabkan adanya upaya untuk membantu lembaga negara utama, serta juga sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan yang muncul di negara tersebut.

F. Metode Penelitian

1. Tipologi dan Pendekatan Penelitian.

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka objek penelitian difokuskan pada pentingnya keberadaan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945. Ruang

⁶³Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *ibid.*, hlm. 154.

⁶⁴Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, hlm. 342.

lingkup penelitian ini akan difokuskan pada pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 (khususnya dalam amandemen kelima). Dengan demikian penelitian ini adalah penelitian normatif⁶⁵ atau menitikberatkan pada penelitan kepustakaan. Sebagai konsekuensi dari penelitian normatif, maka penelitian terhadap urgensi kehadiran Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 ini, akan digunakan pendekatan *historis, komparatif, Statute* dan *conseptual*⁶⁶.

Sebagai konsekuensi dari pendekatan *historis*, maka penelitian ini akan menelaah bagaimana proses perubahan UUD periode tahun 1999-2002 yang dilakukan oleh MPR RI. Penelusuran akan dilakukan lewat risalah perubahan UUD 1945 periode 1999-2002. Sebagai konsekuensi dari pendekatan *peraturan*, maka penelitian ini akan menelaah hasil amandemen UUD 1945 periode 1999-2002 yang perlu untuk disempurnakan lewat amandemen kelima. Konsekuensi dari pendekatan *komparatif*, maka penelitian ini akan meneliti bagaimana keberhasilan komisi independen yang dibentuk dan mengerjakan secara profesional tugasnya dalam perubahan konstitusi di negara tersebut sehingga melahirkan konstitusi yang berkualitas. Negara-negara yang akan diteliti tersebut adalah Afrika Selatan, Filipina,

⁶⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 1985), hlm. 14. Keduanya menjelaskan, bahwa penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinnkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah.

⁶⁶Pendekatan Perundang-undangan (*statute Approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan. Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan perbandingan (*comparative Approach*), dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan. Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan atau doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ketujuh (Jakarta; Kencana, 2011), hlm. 93-137. Lihat juga Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan keenam (Malang; Bayumedia Publishing, 2012), hlm. 299.

dan Thailand. Sedangkan konsekuensi dari pendekatan *konseptual* adalah penelitian ini akan mengkonsepsikan bagaimana proses pembentukan Komisi Konstitusi serta tugas dan kewenangan dari Komisi Konstitusi dalam amandemen kelima UUD 1945 ke depan.

2. Metode Pengumpulan Data.

Untuk memperoleh bahan dilakukan melalui dua cara, yakni *pertama*, studi pustaka yakni dikumpulkan dari berbagai macam literatur dan referensi dapat berupa ; risalah sidang amandemen oleh MPR, buku, jurnal, hasil penelitian, makalah, bahan-bahan yang diperoleh dari internet.

Jenis bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum yang mengikat (sumber hukum primer), seperti UUD 1945, peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan sumber hukum sekunder, misalnya risalah sidang amandemen, opini pakar hukum, buku, jurnal, hasil-hasil penelitian (tesis dan disertasi) dan referensi lain. Serta bahan hukum tersier, yang berupa bahan hukum non-hukum, kamus, ensiklopedia yang menjadi pendukung dalam penelitian ini.

3. Metode Analisis.

Analisis hukum yang digunakan didasarkan kepada ilmu hukum khususnya ilmu hukum ketatanegaraan yang mencakup hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun yang seharusnya (*das sollen*) berlaku di masa yang akan datang

(*ius contituendum*)⁶⁷. Analisis bahan merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa memberikan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan yang yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.⁶⁸ Untuk menganalisis bahan hukum, maka analisis penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu analisis yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi di sini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.⁶⁹ Oleh karena itu penelitian yang berjudul urgensi kehadiran Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 ini akan menganalisis bagaimana proses perubahan yang telah dilakukan selama periode 1999-2002 serta proses yang seyogyanya dilakukan sehingga konstitusi tersebut adalah *people constitution* khususnya dalam gagasan amandemen kelima.

G. Sistematika Penulisan.

Untuk mencapai pada suatu pembahasan yang komprehensif dan spesifik, maka perlu adanya sistematika yang punya korelasi dengan isi. Maka penulis akan memaparkan gambaran umum tentang isi dari penelitian dengan sistematika sebagai berikut :

⁶⁷Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung; Alumni, 1994), hlm. 104.

⁶⁸Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 183.

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 184

Bab pertama yang merupakan pendahuluan, akan menguraikan tentang latar belakang masalah sebagai uraian persoalan yang melatari diangkatnya judul penelitian tentang Urgensi Kehairan Komisi Konstitusi dalam Perubahan UUD 1945. kemudian juga akan ditegaskan rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini, tujuan penelitian, kerangka pemikiran teoritik yang digunakan, metode penelitian sebagai arahan serta pedoman, dan terakhir adalah sistematika penulisan.

Bab Kedua, penulis akan membahas tentang teori konstitusi mulai dari pengertian, muatan, kemudian akan membahas juga teori perubahan konstitusi dan terakhir akan menguraikan teori lembaga negara.

Bab ketiga, akan menjawab pertanyaan dari rumusan masalah penelitian ini. Dalam menjawab rumusan masalah tentang pentingnya Komisi Konstitusi dalam amandemen kelima, terlebih dahulu akan dikemukakan juga upaya pelembagaan perubahan UUD oleh lembaga khusus. Dalam menjawab rumusan masalah kedua tentang proses pembentukan Komisi Konstitusi tanpa menafikan kewenangan perubahan UUD 1945 oleh MPR, akan diurai tentang bagaimana pembentukan Komisi Konstitusi yang terjadi di Indonesia tahun 2003 yang dibentuk “setengah hati”. Dalam menjawab rumusan masalah ketiga ini, maka akan diurai tentang bagaimana tugas dan kewenangan Komisi Konstitusi dalam perubahan kelima UUD 1945, dalam kaitannya dengan itupula akan ada perbandingan dengan negara-negara yang berhasil melahirkan *the people constitution* lewat komisi konstitusi yang dibentuk di negara tersebut.

Bab keempat ini merupakan bagian terakhir tentang penutup yang berisi simpulan dan rekomendasi dari kajian pembahasan pada bab-bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN TEORITIK KOMISI KONSTITUSI DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR.

A. Teori Konstitusi.

Keberadaan konstitusi merupakan sesuatu yang sangat strategis dan urgen dalam sebuah negara baik negara yang baru merdeka maupun yang sudah lama merdeka. Sebab konstitusi merupakan sebuah landasan dari penyelenggaraan kehidupan bernegara. Berikut ini akan diuraikan aspek-aspek teori konstitusi.

1. Pengertian Konstitusi.

Istilah konstitusi sendiri berasal dari bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip”.⁷⁰ Kata konstitusi dalam bahasa latin tersebut merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersamaan dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian, bentuk tunggal *constitutio* berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁷¹

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 1.

⁷¹ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi; Pengertian dan Perkembangannya*. Dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 7.

Menurut M Solly Lubis, bahwa terdapat pengertian konstitusi yang dapat dibagi menjadi dua, yakni pengertian konstitusi lama, yaitu pengertian konstitusi dimana *ancien regime* (masa pemerintahan-pemerintahan kuno), dan pengertian konstitusi baru, yaitu pengertian konstitusi menurut tafsiran modern yakni kira-kira sejak tahun 1776 dimana lahirnya dokumen konstitusi yang pertama di dunia dalam bentuk *Virginia Bill of Right*. Dalam hal tafsiran kuno ini dipahami bahwa konstitusi itu diartikan sebagai nama bagi ketentuan-ketentuan yang menyebut hak-hak dan kekuasaan dari orang-orang tertentu, keluarga tertentu yang berkuasa, ataupun suatu badan-badan tertentu. Umpamanya di masa-masa pemerintahan kerajaan absolut (*absolute monarchie*), konstitusi itu diartikan sebagai kekuasaan perorangan yang tak terbatas dari sang raja. Kalaupun pada masa itu terdapat *Groundwet* (undang-undang dasar), namun hal itu dimaknai hanya sebagai piagam atau akte ataupun semacam perjanjian.⁷² Sedangkan pengertian konstitusi yang ditafsirkan menurut pandangan modern ini menurut Savorin Lohman⁷³ ada tiga unsur yang terdapat menyelip dalam tubuh konstitusi-konstitusi sekarang, yaitu:

1. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusi-konstitusi yang ada adalah hasil atau konklusi dari persepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintah yang akan mengatur mereka.
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga negara yang sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat-alat pemerintahannya.

⁷² M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 46-47.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 48.

3. Sebagai *forma regimenis*, berarti sebagai kerangka bangunan pemerintahan. Dengan kata lain sebagai gambaran struktur pemerintahan negara.

Dari pandangan diatas terlihat bahwa terjadi perkembangan terkait dengan pemaknaan konstitusi yang juga memunculkan perkembangan pengertian konstitusi. Untuk itu akan diuraikan di lebih lanjut pandangan para pakar tentang pengertian konstitusi dan UUD.

Di zaman modern, bahasa yang biasa dijadikan sebagai sumber rujukan mengenai istilah konstitusi adalah Inggris, Jerman, Prancis, Italia, dan Belanda.⁷⁴ Untuk pengertian *constitution* dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman membedakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan dibedakan pula antara *grundrecht* dan *grundgesetz* seperti antara *grondrecht* dan *grondwet* dalam bahasa Belanda.⁷⁵ Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian UUD, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian UUD. 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.

⁷⁴ Bandingkan dengan pendapat Solly Lubis yang menyatakan bahwa istilah konstitusi berasal dari perkataan Prancis *constituer*. Lihat *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, cet-2, (Bandung; Alumni, 1978), hlm. 44. sementara itu Sri Soemantri Martosoewignjo menyatakan bahwa istilah konstitusi itu berasal dari perkataan Inggris *constitution*, lihat Pengantar *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta; Rajawali, 1984), hlm. 62.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 95.

UUD menurut Joeniarto ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai suatu ketatanegaraan suatu negara, yang lazim kepadanya diberikan sifat yang luhur dan “kekal”, dan apabila akan melakukan perubahannya, hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat, kalau dibandingkan dengan cara pembuatan dan perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain-lainnya.⁷⁶

Sementara itu menurut Bagir Manan, UUD ialah hukum dasar tertulis, sedang di sampingnya UUD itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.⁷⁷

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (UUD) di atas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (UUD) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis.⁷⁸ Sementara Sri Soemantri M., dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan UUD.⁷⁹

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dijelaskan konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (UUD dan sebagainya), atau UUD suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun

⁷⁶ Joeniarto, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta; Liberti, 1991), hlm. 27.

⁷⁷ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta; FH-UII Press, 2004), hlm. 6.

⁷⁸ Dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 7.

⁷⁹ Dikutip dalam Dahlan Thaib, *Ibid.*, hlm. 8.

penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham tentang pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁸⁰

Jika pengertian konstitusi di atas kita perbandingkan dengan pandangan C.F. Strong, maka akan terlihat persamaan dengan pengertian di atas. C.F. Strong⁸¹ berpandangan bahwa konstitusi adalah suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisasi dengan dan melalui hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis, dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan UU, di samping mengatur proses pembentukan UU, juga mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.⁸²

Renanto R. Pasimio menyatakan pengertian dari *constitution* yang diartikan.⁸³

The fundamental law of state, containing the principles upon which government is founded, regulating the division of the sovereign powers and directing to what persons each of these powers is to be exercised.

⁸⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum...*, *ibid.*, hlm. 1.

⁸¹ Dikutip dalam Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta; Teras, 2011), hlm. 66.

⁸² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, (Jakarta; Rimdi Press, 1995), hlm. 258.

⁸³ Renanto R. Pasimio, *The Philippine Constitution*, dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia...*, *op.cit.*, hlm. 128.

Inti dari pernyataan di atas sangat jelas bahwa konstitusi dapat diartikan sebagai hukum dasar dari suatu negara yang berisi prinsip-prinsip sebuah pemerintahan dibentuk, pengaturan pembagian kekuasaan dan pedoman pengujian terhadap kekuasaan-kekuasaan tersebut.⁸⁴

Penyamaan pengertian konstitusi dengan UUD, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector Republik Inggris 1649-1660*) yang menyamakan UUD itu sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa UUD dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan UUD.

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law* UUD adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.⁸⁵

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut pandang kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka UUD dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. UUD menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerja

⁸⁴ Lihat Juga Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejarah Proklamasi hingga Reformasi*, (Bandung; Grafitri Budi Utama, 2004), hlm. 2.

⁸⁵ Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the constitution...*, dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 8.

sama dan menyesuaikan diri satu sama lain, UUD merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.⁸⁶

Pandangan serupa dikemukakan oleh S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden yang menyatakan bahwa konstitusi adalah seperangkat norma yang bertujuan mengatur pembagian fungsi-fungsi kekuasaan serta tugas-tugas di antara berbagai agen-agen dan kantor-kantor itu dengan masyarakatnya⁸⁷.

Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga, yaitu :⁸⁸

1. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirkichkeit*. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politik dan sosiologis.
2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
3. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Dari pendapat Herman Heller di atas, dapatlah disimpulkan bahwa dilakukan perbedaan antara konstitusi dan UUD. Jikalau pengertian undang-undang itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka UUD itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja. Di samping itu, konstitusi itu tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Dikutip dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945...*, *op.cit.*, hlm. 68.

⁸⁸ Dikutip dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta; Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1983), hlm. 65.

logis dan politik. Dengan kata lain, UUD merupakan pengertian sempit dari konstitusi.⁸⁹

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang mengemukakan bahwa konstitusi berbeda dengan UUD. Adanya pendapat yang menyamakan konstitusi dengan UUD adalah suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan UUD. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah UUD.⁹⁰

F. Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:⁹¹

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereelee machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik, dan lain-lain; itulah sesungguhnya konstitusi.

⁸⁹ Lihat juga pendapat Yusril ihza Mahendra, *op.cit.*, hlm. 17-18.

⁹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, *op.cit.*, hlm. 64. Lihat juga Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, (Bandung; Mandar Maju, 1995), hlm. 5-6.

⁹¹ Dikutip dalam Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 73. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011), hlm. 21.

2. Pengertian yuridis (*yuridis begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar undang-undang dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan UUD.⁹²

Pengertian lain juga dikemukakan oleh Yusril. Dikemukakan bahwa dalam realitas negara-negara modern dewasa ini, ada kalanya konstitusi bukanlah semata-mata sebuah dokumen hukum. Secara teoritis, konstitusi dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu; konstitusi politik dan konstitusi sosial. Konstitusi kategori pertama semata-mata merupakan sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dan negara, lembaga-lembaga negara, dan sebagainya. Sedangkan konstitusi jenis kedua jauh lebih luas daripada sekedar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumusan-rumusan filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem sosial dan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di negara itu.⁹³

K.C Wheare menjelaskan istilah konstitusi, secara garis besarnya dapat dibedakan ke dalam dua pengertian, yakni: *Pertama*, istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjukkan kepada seluruh aturan mengenai sistem ketatanegaraan. *Kedua*,

⁹² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cetakan ketiga (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 145.

⁹³ Yusril Ihza Mahendra, *op.cit.*, hlm. 19.

istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara.⁹⁴

Jadi, konstitusi dan UUD seringkali memiliki batasan yang berbeda, sekalipun keduanya sama-sama menunjuk kepada pengertian hukum dasar. Konstitusi adalah hukum dasar yang tidak tertulis, sedangkan UUD adalah hukum dasar yang tertulis. Dalam kaitannya dengan UUD, dapat diberikan sebuah pandangan bahwa, UUD adalah hukum dasar yang tertulis, dibuat oleh lembaga yang ditentukan, yang di dalamnya mengatur susunan organisasi pemerintahan, menetapkan badan-badan negara, tugas pokok dan hubungan antar badan tersebut, hubungan pemerintah dan warga negara, serta memuat deskripsi menyangkut hak asasi manusia. Di Indonesia sendiri pernah memakai kedua istilah tersebut, yaitu ketika tahun 1945 dan tahun 1950, hukum dasar negara Indonesia diberi nama “UUD 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950”. Sementara pada tahun 1949, negara Indonesia menggunakan istilah “konstitusi” untuk menyebut hukum dasarnya, yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

2. Materi Muatan konstitusi.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa konstitusi pada dasarnya bertujuan untuk membatasi wewenang kekuasaan, menjami hak-hak rakyat, serta mengatur

⁹⁴ K.C Wheare, *op.cit.*, hlm. 23.

pemerintah. Henc van Maarseven dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia mengatakan bahwa:

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system.*
2. *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*⁹⁵

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struyken, UUD (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:⁹⁶

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

Dari pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa, di samping sebagai dokumen nasional yang menandakan kemerdekaan suatu bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang.

⁹⁵ Dikutip dalam Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum...*, et.al., *op.cit.*, hlm. 14.

⁹⁶ Dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *ibid.*

Selain itu, menurut I Pantja Astawa bahwa konstitusi juga dapat berisi pengaturan tentang sistem ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya maupun mengenai hubungannya satu sama lain.⁹⁷

Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda antara satu dengan yang lain. Pendapat pertama menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum yang berisi aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. Sedangkan pandangan yang kedua menganggap bahwa konstitusi selain memuat kaidah-kaidah hukum, namun juga berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita.⁹⁸

Selain itu keberadaan konstitusi menurut Mahfud MD adalah; *pertama*, *public authority* dapat memberikan legitimasi menurut ketentuan konstitusi; *kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan penggunaan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; *keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri dapat menegakan hukum dan keadilan, baik terhadap rakyat maupun penguasa; *kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk

⁹⁷ Dikutip dalam Ellydah Chaidir, *Hukum dan Teori...*, *op.cit.*, hlm. 44.

⁹⁸ K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm.49-50.

menegakan hukum dan menegakan hak-hak rakyat; *keenam*, adanya perlindungan atas HAM.⁹⁹

Sementara itu Bagir Manan dan Kuntana Magnar berpendapat bahwa lazimnya suatu UUD hanya berisi:

1. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara;
2. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara;
3. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan
4. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.¹⁰⁰

Menurut Ismail Sunny, konstitusi tertulis (UUD) yang baik apabila mengatur tentang 3 hal pokok, yakni; *pertama*, membatasi secara jelas fungsi-fungsi dan kekuasaan badan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. *Kedua*, membatasi dalam istilah-istilah yang jelas hak-hak yang dijamin untuk warga negara. *ketiga*, menentukan remedi-remedi prosedural untuk perlindungan hak-hak yang telah dijamin.¹⁰¹

Menurut Mr. J.G. Steenbeek dikatakan apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, *pertama*, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negaranya; *kedua*, ditetapkannya susunan

⁹⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta; Rineka Cipta, 2000), hlm. 145.

¹⁰⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung; Alumnus, 1997), hlm. 45.

¹⁰¹ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta; Aksara Baru, 1984), hlm. 15.

ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan juga yang bersifat fundamental.¹⁰²

Selain dari itu, menurut Miriam Budiarmo, setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai:¹⁰³

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
2. Hak-hak asasi manusia;
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar;
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Apabila kita bandingkan pendapat Steenbeek dengan pendapat Miriam Budiarmo, maka pendapat Miriam ini lebih luas cakupannya yakni menyangkut perubahan UUD.

Dengan demikian dapat dikatakan mengenai isi konstitusi di setiap negara dapat berbeda tergantung kebutuhan masing-masing. Meskipun demikian, terdapat beberapa isi dari konstitusi yang senantiasa ada dalam konstitusi. Perkembangan dari isi konstitusi di negara-negara lain atau masyarakat Internasional perlu untuk senantiasa diikuti, sehingga konstitusi Indonesia tidak tertinggal dari yang lain. Namun demikian meskipun perlu mengikuti perkembangan konstitusi negara lain,

¹⁰² Dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 15.

¹⁰³ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta; Gramedia, 1991), hlm. 101.

nilai kebangsaan menjadi sebuah prioritas. Mengenai hal itu tepat dikemukakan pendapat Mochtar Kusumaatmadja berikut:¹⁰⁴

“Karena di dalam pergaulan masa kini bangsa Indonesia tidak dapat lagi memencilkan dirinya atau mencegah pergaulan atau kompetisi dengan bangsa lain, maka mau tidak mau kita harus sedapat mungkin berusaha memiliki sifat-sifat yang berlaku umum (*universal*) di mana-mana itu.”

Indonesia tidak dapat lagi memisahkan diri dari bangsa-bangsa lain. Artinya isi dari UUD 1945 juga akan dipengaruhi perkembangan masyarakat internasional. perubahan UUD 1945 dengan memasukan ketentuan tentang hak-hak asasi manusia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan internasional. Pada masa akan datang pasti akan terjadi perubahan di masyarakat internasional, yang mau tidak mau perubahan itu akan mempengaruhi Indonesia juga, sehingga mesti dilakukan lagi perubahan terhadap UUD 1945.

3. Klasifikasi Konstitusi.

Banyak para ahli yang mengklasifikasikan konstitusi. di antara para ahli tersebut adalah K.C. Wheare, seorang ahli konstitusi dari Inggris. K.C. Wheare berpendapat tentang macam-macam klasifikasi konstitusi atau UUD. Wheare mengungkapkan panjang mengenai macam-macam konstitusi dilengkapi dengan contoh. Namun pada intinya sebagai berikut:¹⁰⁵

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tak tertulis (*Written constitution and unwritten constitution*);

¹⁰⁴ Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 47.

¹⁰⁵ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern...*, *op.cit.*, hlm. 21-47

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution and rigid constitution*);
3. Konstitusi derajat-tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and non supreme constitution*);
4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive constitution and parliamentary executive constitution*).

Pertama, suatu konstitusi disebut tertulis apabila ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedangkan konstitusi disebut tidak tertulis dikarenakan ketentuan-ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan tidak tertulis dalam suatu naskah tertentu, melainkan dalam banyak hal diatur dalam konvensi-konvensi atau UU biasa.¹⁰⁶ Contoh, seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan New Zealand.¹⁰⁷

Kedua, James Bryce dalam bukunya *Studies in Historis and Jurisprudence* memilah konstitusi fleksibel dan rijid 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.¹⁰⁸ Sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahannya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang rijid. Dalam konteks ini, UUD 1945 dalam realitanya termasuk

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...*, *op.cit.*, hlm. 118.

¹⁰⁷ Dahlan Thaib, et.al., *Teori...*, *op.cit.*, hlm. 25.

¹⁰⁸ Bandingkan dengan pengertian fleksibel yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih. Mereka mengemukakan bahwa selain sifatnya yang singkat juga undang undang dasar 1945 itu bersifat fleksibel karena ia bisa menyesuaikan diri dengan keadaan perubahan zaman. Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 35

konstitusi yang riid.¹⁰⁹ Bahkan menurut faktor kekuatan politiklah yang akhirnya menentukan, mudah atau tidaknya suatu rumusan norma konstitusi diubah.¹¹⁰

Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi *fleksible* menurut Bryce adalah: elastis, diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti UU. Berbeda dengan ciri-ciri pokok dari konstitusi yang riid, meliputi: mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, dan hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.¹¹¹

Ketiga, yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam 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 persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan yang lain, umpamanya UU.¹¹²

Keempat, klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi kesatuan dan konstitusi federal didasarkan pada bentuk negara. Dalam hukum tata negara dikenal bentuk negara serikat dan kesatuan. Di negara-negara serikat terjadi pembagian kekuasaan

¹⁰⁹ Dahlan Thaib, *op.cit.* lihat juga Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 75. Lihat juga Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara, op.cit.*, hlm. 69.

¹¹⁰ Yusril Ihza Mahendra, *op.cit.*, hlm. 19.

¹¹¹ Dahlan Thaib, *op.cit.*, hlm. 26.

¹¹² *Ibid.*

antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusinya. Sementara itu, di negara-negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan berada di pemerintah pusat. Oleh karena itu, tidak dikenal pembagian sebagaimana terjadi di negara serikat. Walaupun pada kenyataan kekuasaan pemerintah pusat itu dapat dipencarkan kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi, atau tugas pembantuan.¹¹³

Kelima, klasifikasi konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. C.F. Strong¹¹⁴ mengemukakan bahwa di negara-negara dunia ini ada dua macam sistem pemerintahan. *Pertama*, sistem pemerintahan presidensial yang mempunyai ciri pokok:

1. Di samping mempunyai kekuasaan “nominal” sebagai Kepala Negara, presiden juga berkedudukan sebagai kepala Pemerintahan (yang belakang ini lebih dominan).
2. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan 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 memrintahkan diadakan pemilihan.

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

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

¹¹³ Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 52.

¹¹⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, dikutip dalam Dahlan Thaib, *op.cit.*, hlm. 26.

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 bertanggung jawab kepada parlemen.
4. Kepala negara dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Konstitusi yang di dalamnya mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan di atas, disebut konstitusi sistem pemerintahan parlementer.

Berdasarkan klasifikasi konstitusi di atas, UUD 1945 termasuk dalam klasifikasi konstitusi yang rigid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi berderajat tinggi, konstitusi kesatuan, dan yang terakhir konstitusi yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

B. Teori Perubahan Konstitusi.

1. Pengertian dan Sistem Perubahan.

Betapa pun sebuah konstitusi termasuk dalam kategori konstitusi sosial, corak perumusan norma-norma konstitusi tetap terbuka bagi perubahan. Konstitusi, walaupun diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transeden, pada dasarnya merupakan hasil karya manusia yang terbatas oleh ruang dan waktu. Karena itu, setiap konstitusi selalu membuka peluang bagi amandemen. Walaupun ada konstitusi yang tergolong kaku terhadap perubahan. Hal itu juga sebagaimana

dikemukakan oleh Venter¹¹⁵, yang mengatakan bahwa konsep konstitusi sifatnya dinamis. Hal ini mengandung makna bahwa apabila dikehendaki suatu perubahan baik sebagian maupun seluruhnya. Lebih rinci Venter berpendapat bahwa;

...Konstitusi yang “final” itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia berfikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.¹¹⁶

Berdasarkan pendapat dari Vender tersebut, jelaslah bahwa perubahan (*amandement*) terhadap konstitusi merupakan sebuah keniscayaan. Sebab, tentu konstitusi tersebut harus juga mampu merespon kondisi masyarakat yang dinamis. Dengan kata lain, keterbukaan konstitusi dari perubahan adalah sesuatu yang lazim dalam sebuah paham konstitusional modern.

Perubahan atau amandemen UUD mempunyai banyak arti. Amandemen tidak saja berarti “menjadi lain isi serta bunyi” ketentuan dalam UUD tetapi juga “mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya”.¹¹⁷

¹¹⁵ Dikutip dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta; Mizan, 2008), hlm. 71.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Teori...*, *op.cit.*, hlm. 59.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Tauffiqurrohman terhadap seratus konstitusi negara, istilah perubahan dapat dikualifikasikan ke dalam tujuh istilah yaitu;¹¹⁸

1. *Amandement* (perubahan);
2. *Revision* (perbaikan);
3. *Alteration* (perubahan);
4. *Reform* (perbaikan);
5. *Change* (pergantian);
6. *Modified* (modifikasi);
7. *Review* (tinjauan).

Dari hasil penelitian tersebut, lebih lanjut Taufiqorohman mengatakan bahwa istilah amandemen merupakan istilah yang paling banyak digunakan dalam konstitusi negara-negara.¹¹⁹ Namun sekalipun istilah-istilah perubahan tersebut tidak sama, namun dalam aplikasinya mengandung maksud yang sama, yaitu mencakup pencabutan (*repeal*), penambahan (*addition*), dan penggantian (*replacement*).¹²⁰

Selain itu, perubahan suatu konstitusi atau UUD pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi, *pertama*, perubahan secara materil, dan *kedua*, perubahan secara formal. Perubahan secara materil dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, antara lain: penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga negara,

¹¹⁸ Tauffiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 69.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 73. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011, hlm. 1.

¹²⁰ *Ibid.*, 74.

konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan melalui prosedur formal lazimnya ditentukan di dalam konstitusi itu sendiri.¹²¹

Dalam kaitannya dengan sistem perubahan konstitusi atau UUD di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang, yaitu *renewel* (pembaruan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan *amandemen* (perubahan) seperti di negara Anglo-Saxon. Sistem yang *pertama*, ialah apabila suatu konstitusi atau UUD dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaruan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini adalah: Belanda, Jerman, dan Prancis. Sedangkan sistem yang *kedua*, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain, hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat misalnya.¹²²

2. Cara Perubahan Konstitusi.

Perbincangan tentang perubahan UUD meliputi pula cara perubahan. Cara perubahan UUD berkaitan erat dengan klasifikasi *rigid* dan *fleksible*. UUD diklasifikasikan *rigid* atau *fleksible* tergantung dari sulit atau mudah konstitusi itu diubah. UUD yang sulit diubah disebut *rigid*, dalam konteks ini mengapa sulit diubah karena sejatinya UUD tersebut dibuat telah berorientasi ke depan, sehingga

¹²¹ Donald A. Rumokoy, *Arti dan Fungsi Ketatanegaraan Dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia*, dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 60.

¹²² Sri Soemantri, *Prosedur...*, dikutip dalam Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 65.

perubahan sebuah konstitusi harus benar-benar dipertimbangkan dari berbagai aspek secara matang. Sementara undang-undang dasar yang mudah diubah disebut *fleksible*, model perubahan UUD ini memang dapat dilakukan sewaktu-waktu. UUD *fleksible* umumnya tidak berorientasi ke depan, namun lebih bertitik tolak kepada kepentingan politik. di sinilah berlaku teori politik lebih dominan atas hukum.

Dalam kaitannya dengan pendapat di atas, Elster¹²³ berpendapat bahwa ada delapan situasi di mana reformasi konstitusi lebih mudah dilakukan, yaitu;

1. Krisis ekonomi dan sosial;
2. Revolusi;
3. Kejatuhan suatu rezim;
4. Ketakutan akan jatuhnya suatu rezim;
5. Kekalahan dari suatu perang;
6. Rekonstruksi setelah perang;
7. Pembentukan negara baru;
8. Kemerdekaan dari penjajahan.

Sebagaimana telah disinggung terkait pendapat C.F. Strong yang mengemukakan empat cara perubahan, yaitu; *pertama*, dilakukan oleh lembaga legislatif yang ada dengan pembatasan, *kedua*, oleh rakyat melalui referendum, *ketiga*, dilakukan oleh sebagian besar dari negara federal, dan *keempat*, oleh suatu badan khusus yang dibentuk untuk melakukan perubahan konstitusi. Jika pendapat dari C.F.Strong itu diperbandingkan dengan K.C. Wheare maka, pendapat K.C.

¹²³ Dikutip dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta; Kencana, 2010), hlm. 97.

Wheare lebih luas memaknai perubahan konstitusi atau UUD. Pendapat K.C. Wheare tersebut lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:¹²⁴

- a. Beberapa kekuatan penting (*some primary forces*). Perubahan melalui *some primary forces* terjadi jika perubahan itu dilakukan oleh sebagian besar rakyat sebagai suatu kekuatan berpengaruh atau dominan, golongan-golongan kuat, atau kekuatan-kekuatan yang menentukan di masyarakat.
- b. Formal amandemen (*formal amandement*). Perubahan melalui formal amandemen merupakan perubahan yang dilakukan sesuai dengan cara-cara yang diatur dalam undang-undang dasar itu sendiri atau undang-undang dasar yang akan diubah atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Penafsiran judicial (*judicial interpretation*). Perubahan melalui penafsiran dilakukan melalui penafsiran berdasarkan hukum. Penafsiran dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Kebiasaan dan adat istiadat (*usage and custom*). Menurut cara ini perubahan undang-undang dasar dilakukan melalui kebiasaan dan adat istiadat ketatanegaraan.

Pendapat yang tidak jauh berbeda dikemukakan juga oleh Ismail Suny,¹²⁵ yang mengemukakan bahwa proses perubahan undang-undang dasar dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu; perubahan resmi; penafsiran hakim; dan kebiasaan ketatanegaraan/konvensi. Dalam kaitannya dengan pandangan Ismail Suny bahwa konvensi merupakan salah satu sarana melakukan perubahan UUD, patut untuk dikemukakan pandangan K.C. Wheare¹²⁶ bahwa ada tiga sifat perubahan UUD melalui konvensi ketatanegaraan, yaitu; pertama konvensi yang menghapuskan atau menindak berlakunya sebagian ketentuan UUD, *kedua*, konvensi yang mengalihkan

¹²⁴ K.C. Wheare, *Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 103-183.

¹²⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 66.

¹²⁶ Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang Undang Dasar*, (Bandung; Alumni, 1992), hlm. 58.

kekuasaan dari penyelenggaraan negara maupun yang dikuasai sebagaimana yang telah ditetapkan dalam UUD, *ketiga*, konvensi yang melengkapi ketentuan yang terdapat di dalam UUD, ataupun juga yang terdapat di dalam berbagai peraturan hukum ketatanegaraan yang telah ada. Konvensi yang pertama tersebut oleh Bagir Manan lebih tepat dikatakan dengan “membungkam” atau “mendiamkan” sebagian UUD.¹²⁷

Pendapat mengenai perubahan UUD yang lebih sederhana disampaikan oleh Jellinek¹²⁸ yang membedakan *verfassungänderung* (perubahan UUD yang dilakukan dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri) dan *Verfassungswandlung* (perubahan UUD dengan cara yang tidak terdapat dalam UUD tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, *Coup d’etat*, *convention*, dan sebagainya).

Padmo Wahyono¹²⁹ mengatakan bahwa mengenai perubahan UUD dua aspek, yaitu;

1. Mengenai tata caranya dalam hal ini dapat dengan lembaga khusus (misalnya konstituante) atau dengan prosedur khusus.
2. Mengenai yang dapat diubah dalam hal ini dapat terbatas atau tiak terbatas.

¹²⁷ Dikutip dalam Parlin M. Mangunsong, *ibid.*

¹²⁸ Dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Hukum..., op.cit.*, hlm. 65.

¹²⁹ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta; Rajawali, 1982), hlm. 68.

Perubahan yang terbatas menyangkut hal-hal yang dianggap penting. Sedangkan perubahan yang tidak terbatas biasanya bukan karena ketentuan yang ada melainkan oleh sesuatu di luar UUD seperti revolusi atau *coup d'etat* (kudeta).

Selain itu, perubahan dapat saja terjadi tanpa mengubah rumusan UUD melainkan hanya mengubah pengertian seseuai dengan dinamika masyarakat. Meskipun demikian rumusan juga tetap bisa berubah karena memang ada perubahan dalam masyarakat. Kemudian perubahan dapat juga dengan tidak melaksanakan sebagian ketentuan UUD, contoh jika negara dalam keadaan darurat. Dalam keadaan darurat berlaku hukum tata negara darurat (*nood-Staatsrecht*) yang memberikan hak darurat kepada negara (*staatsnood-recht*) untuk menyimpang dari ketentuan UUD.

Pendapat lain dikemukakan Miriam Budiardjo bahwa terdapat bermacam-macam prosedur untuk mengubah UUD antara lain:¹³⁰

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

Di negara yang demokrasi proses pembuatan dan perubahan undang-undang dasar harus dilakukan secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai faham, aspirasi, dan kepentingan.

¹³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *op.cit.*, hlm. 105.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Haysom mengemukakan empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yaitu:¹³¹

1. *By a democratically constituted assembly;*
2. *By a democratically elected parliament;*
3. *By popular referendum;*
4. *By populary supported constitutional commission.*

Dalam kaitannya dengan perubahan UUD ini, serijid apapun UUD tersebut, bukan berarti UUD tidak dapat dirubah, bahkan untuk mekanisme dan tata cara perubahannya diatur pula dalam rumusan pasal yang terdapat dalam UUD. Hal tersebut juga sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa setiap konstitusi tertulis mencantumkan pasalnya tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena suatu konstitusi walaupun dirancang untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah.¹³²

Dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen ke-IV, diatur perubahan UUD dalam Pasal 37. Dalam Pasal 37 tersebut terdapat 5 ayat. Inti dari rumusan Pasal tersebut adalah inisiatif usul perubahan yang dapat diajukan oleh sejumlah

¹³¹ Abdul Muktie Fajar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa TransisiParadigmatik*, dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 67.

¹³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...*, *op.cit.*, hlm. 75. Lihat pula Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta; Teras, 2011), hlm. 69.

anggota MPR dan diajukan dalam bentuk tertulis serta usulan perubahan serta alasannya, dan mengatur pula terkait dengan ketentuan suatu usulan dibahas dan disepakati serta di ayat terakhir adanya penegasan bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan.¹³³

3. Pembatasan dan Paradigma Perubahan.

Sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare,¹³⁴ bahwa perubahan konstitusi atau UUD perlu melalui cara-cara tertentu bukan untuk mempermudah perubahan, melainkan sebaliknya untuk mempersulit perubahan atau membatasi perubahan. Adapun sasaran yang hendak dituju melalui berbagai cara perubahan itu tidak lain adalah perubahan UUD itu harus didasarkan pada pertimbangan yang matang, tidak dilakukan asal-asalan, dan untuk kepentingan sempit para politisi. Di samping itu pelibatan masyarakat dalam perubahan UUD menjadi sangat penting, agar UUD yang diubah tersebut menjadi UUD rakyat, dimana aspirasi/pendapat dan kepentingan rakyat terakomodir dalam perubahan UUD itu, sehingga perubahan UUD tersebut dilakukan secara benar dan untuk kepentingan seluruh elemen bangsa termasuk rakyat. Oleh karena perubahan UUD pada dasarnya dibanyak negara memang sengaja dipersulit, karena di samping untuk melindungi UUD dari perubahan yang serampangan dan asal-asalan.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2002), hlm. 60-61.

¹³⁴ Lihat K.C. Wheare, *Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 128.

Sebagaimana perubahan hukum secara umum, perubahan UUD juga tidak boleh dilakukan sekehendak hati, melainkan harus memenuhi kriteria tertentu. Mengenai pendapat ini, patut diperhatikan pendapat Mochtar Kusumaatmadja mengenai ukuran (*criterium*) pengembangan bidang hukum tertentu:¹³⁵

- a. Ukuran keperluan yang mendesak (*urgen need*). Kadang-kadang tak dapat dibantah bahwa kita dihadapkan pada pilihan karena sering terdesak untuk segera melakukannya tanpa kesempatan memilih dalam arti yang sebenarnya; contohnya adalah penanaman modal asing dan perundangan yang bertalian dengan itu atau situasi-situasi darurat.
- b. Kelayakan (*feasibility*); bidang hukum yang terlalu banyak mengandung halangan ditanggihkan dan dipilih bidang-bidang yang tak ada kompilasi-kompilasi kultural, keagamaan, dan sosiologis. Apabila di kombinasikan dengan kriterium (a) di atas maka dapat kiranya pilihan dijatuhkan pada yang lebih seimbang.
- c. Perubahan yang pokok (*fundamental change*); di sini perubahan (melalui perundang-undangan) diperlukan karena pertimbangan-pertimbangan politis, ekonomis, dan/atau sosial. Perubahan hukum demikian sering diadakan oleh negara-negara bekas jajahan dengan pemerintah yang memiliki kesadaran politik yang tinggi. Bidang hukum yang biasanya dipilih adalah: hukum agraria, hukum perburuhan, hukum-hukum mengenai pertambangan dan industri. Dimana ada keinginan untuk menarik penanam (*investor*) modal asing, maka akan ada tarikan antara keinginan demikian dengan keinginan untuk mengandakan perubahan dasar (*fundamental change*) dalam perundang undangan yang ditinggalkan oleh pemerintah kolonial yang menempatkan pemerintah yang bersangkutan dalam kedudukan yang tidak mudah.

Dalam kaitannya dengan pendapat Mochtar kusumaatmadja di atas, dapat diberikan contoh pada perubahan UUD 1945. Beberapa kriteria yang dikemukakan tersebut dapat juga diartikan sebagai pembatasan untuk melakukan perubahan UUD

¹³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dikutip dalam Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 69.

1945, paling tidak untuk masa tertentu. Permasalahan yang muncul ketika dilakukan perubahan UUD 1945 antara lain disebabkan bidang yang dipilih justru bidang-bidang yang mengandung pertentangan-pertentangan kultural, keagamaan, dan sosiologis. Padahal bidang-bidang ini belum dapat dikatakan mendesak.¹³⁶

Melalui perubahan keempat, telah dikenal juga pembatasan perubahan dalam UUD 1945 dengan pencantuman ketentuan dalam pasal 37 ayat (5); “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Ketentuan mengenai pembatasan semacam ini di negara-negara lain sudah lama dikenal. Di samping itu dalam UUD adanya pembatasan bahwa Pembukaan tidak dapat dirubah merupakan sebuah kenyataan ketatanegaraan Indonesia. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Mahfud MD mengemukakan bahwa di dalam filsafat hukum dipahami bahwa sebagai *staatsfundamentalnorm* (kaidah negara yang fundamental) Pembukaan itu tidak dapat dirubah oleh siapapun, termasuk oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena Pembukaan memuat pernyataan kemerdekaan yang tidak dapat dicabut kecuali dengan konsekuensi menerima pembubaran negara.¹³⁷ Dengan kata lain, pembatasan perubahan UUD Indonesia di samping dibatasi terkait dengan bentuk negara Indonesia (kesatuan), juga terdapat pembatasan tentang tidak dapat dilakukannya perubahan dan pencabutan Pembukaan (*preambul*).

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, (Yogyakarta; UII Press, 1999), hlm. 79.

Bagaimanapun perubahan atas UUD haruslah memiliki alasan-alasan mendasar. Artinya UUD itu telah melalui analisis yang komprehensif. Dalam konteks inilah berdasarkan analisis terhadap berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945, baik dalam dimensi filosofis, teoritis, yuridis, maupun praksisnya. Maka menurut Ellydar Chaidir, ada lima paradigma yang menjadi pertimbangan, yaitu sebagai berikut:¹³⁸

- a. Paradigma kedaulatan rakyat dengan prinsip demokrasi yang tidak semata-mata representatif, tetapi juga partisipatif, untuk menggeser paradigma lama yang cenderung dikontaminasi oleh faham integralistik, sehingga menimbulkan dominasi atau hegemoni negara yang berlebihan.
- b. Paradigma negara hukum dengan prinsip supremasi hukum yang adil dan responsif untuk menggeser paradigma negara kekuasaan dengan tipologi hukumnya yang represif.
- c. Paradigma pembatasan kekuasaan sebagai cermin konstitusionalisme dengan prinsip *check and balances* untuk menggantikan paradigma sentralisasi kekuasaan/otoritarian.
- d. Paradigma konstitusi yang berbasis hak asasi manusia (HAM) sebagai perwujudan kontrak sosial untuk mengubah paradigma bahwa hak rakyat/warga negara adalah merupakan pemberian negara/penguasa negara.
- e. Paradigma pluralisme dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi sebagai konsekuensi atas realitas kemajemukan Indonesia, baik karena entitas, agama, kultur, maupun faktor-faktor kemajemukan lainnya, untuk menggeser kecenderungan dianutnya paradigma monolitik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

C. Teori Lembaga Negara.

Sebagaimana manusia yang memiliki alat pelengkap untuk bergerak dan bekerja, maka negara sebagai suatu organisasi juga memiliki alat pelengkap. Alat

¹³⁸ Ellydar Chaidir, *Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 71.

perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).¹³⁹ Ulasan teori tentang lembaga negara ini akan dimulai dengan pengertian lembaga negara.

1. Pengertian Lembaga Negara.

Lembaga negara bukan merupakan sebuah konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*.¹⁴⁰ Di Indonesia, dikenal beberapa istilah yaitu: lembaga negara, badan negara, organ negara dan alat pelengkap negara yang tak jarang istilah itu saling dipertukarkan satu sama lain.

Dalam hal peristilahan Jimly mengemukakan bahwa istilah lembaga, organ, badan, dan alat perlengkapan itu seringkali dianggap identik dan karena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahaminya secara tepat, maka perlu mengetahui persis apa yang dimaksud dengan kewenangan dan fungsi. Sebagai contoh, Jimly mengemukakan misalnya di dalam DPR ada badan kehormatan, tetapi di dalam MA dan MK dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Artinya, yang mana yang lebih luas dan yang mana yang lebih sempit dari istilah dewan, badan, dan lembaga sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting

¹³⁹ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia*, dikutip dalam Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 99.

¹⁴⁰ Firmansyah Arifin, et.al., *op.cit.*, hlm. 29.

untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.¹⁴¹

Dalam *Kamus Hukum*, yang ditulis oleh Andi Hamzah¹⁴², lembaga negara diartikan sebagai badan atau organisasi kenegaraan. Sedangkan dalam kamus *Dictionary of Law, Institution* diartikan sebagai (1) *an organisation or society set up for particular purpose* (sebuah organisasi atau perkumpulan yang dibentuk untuk tujuan tertentu), dan (2) *building for a special purpose* (bangunan yang dibentuk untuk tujuan tertentu).¹⁴³

Menurut Hans Kelsen, bahwa siapapun yang menjalankan fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Lebih lanjut dikatakan bahwa parlemen yang menetapkan UU dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umumnya sama-sama merupakan organ dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pelayan masyarakat, juga merupakan organ negara.¹⁴⁴ pendek kata, dalam pengertian yang luas ini organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks

¹⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm. 31-32.

¹⁴² Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, dikutip dalam Gunawan A. Tauda, *op.cit.*, hlm. 53.

¹⁴³ P.H. Collin, *Dictionary of Law*, dikutip dalam Gunawan A. Tauda, *ibid.*

¹⁴⁴ Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *op.cit.*, hlm. 32.

kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau pejabat umum (*public offices*) dan pejabat publik (*publik officials*).¹⁴⁵

Selain itu, Hans Kelsen juga mengemukakan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu.¹⁴⁶

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual dijelaskan oleh Sri Soemantri, lembaga-lembaga itu hanya membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara, yang ia istilahkan sebagai *actual governmental mechanism*.¹⁴⁷

Dalam setiap pembicaraan tentang organisasi negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ*, dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah bentuknya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.

Dalam naskah UUD NRI Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebut secara eksplisit hanya

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 32.

¹⁴⁷ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, dikutip dalam Gunawan A. Tauda, *op.cit.*, hlm. 54.

fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Jika kita menelisik pada teori klasik, yaitu *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu bahwa tercermin ada tiga lembaga kekuasaan, yaitu lembaga legislatif (pembentuk hukum atau UU negara), lembaga eksekutif (penerapan hukum sipil), dan lembaga yudikatif (pelaksana sistem peradilan). Namun oleh Jimly Asshiddiqie¹⁴⁸ dikatakan bahwa teori *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquie ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

2. Pengelompokan Lembaga Negara.

Pengelompokan lembaga negara sebenarnya dapat dilihat berdasarkan sumber hukum yang membentuknya dan fungsinya. Maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yaitu lembaga negara utama atau primer (*main State's Organ*), dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxiliary State's Organ*). Dalam perkembangannya, banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasanya disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai

¹⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm 32-33.

lembaga negara penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹⁴⁹

Dalam konteks ke Indonesian, menurut Sri Soemantri, di Indonesia terdapat lembaga-lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam UU, dan lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan presiden.¹⁵⁰ Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵¹

Terhadap hal itu, lebih lanjut Sri Soemantri membagi dua. *Pertama*, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD. *Kedua*, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar UUD. Dalam kaitannya dengan lembaga negara yang bersumber pada UUD berdasarkan hasil amandemen adalah MPR, DPR, DPD, Presiden (termasuk wakil presiden), BPK, MA, MK, dan KY. Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 8. Lihat juga Jimly Ashiddiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural oleh Kantor Menpan Republik Indonesia, tanggal 1 Maret 2011, hlm. 2.

¹⁵⁰ Dikutip dalam Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 104.

¹⁵¹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm. 42

disebut lembaga negara utama (*main State's Organ*) dan lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut (*Auxiliary State's Organ*).¹⁵²

Sementara itu Ni'matul Huda mengatakan bahwa di tingkat pusat, kita dapat membedakannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:¹⁵³

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri.

Lembaga pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam undang-undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.¹⁵⁴

¹⁵² Sri Soemantri, dikutip dalam Indah Karlina, *op.cit.*, hlm. 103. Terhadap KY menurut Sri Soemantri, apabila apabila dikaji pasal 24B ayat (1) UUD 1945 maka kewenangan KY yang pertama mensiratkan KY sebagai *Auxiliary Bady*, sedangkan kewenangan yang kedua mensiratkan KY sebagai *Main Body*. Oleh karena itu, dalam diri KY terdapat dua sifat lembaga-lembaga negara.

¹⁵³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta; UII Press, 2007), hlm. 89.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan UU yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk UU. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga melibatkan peran DPD, misalnya Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) PPAK, Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan UU, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut UU-nya. Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut terdapat dalam UU, tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD pun pengangkatannya anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrasi yang kekuasaan tertingginya berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan area itu presiden jugalah yang merupakan administrator negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.¹⁵⁵

¹⁵⁵ *Ibid.*

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang bersumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleids* presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.¹⁵⁶

Adapun yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.¹⁵⁷

Menurut Sri Soemantri, untuk memahami perkembangan lembaga negara tersebut perlu diketahui terlebih dahulu tujuan mendirikan negara. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut, ditetapkanlah/dibentuklah organisasi negara.¹⁵⁸ Karena upaya pencapaian tujuan negara yang juga tujuan nasional itu bertambah kompleks, hal itu tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*Main State's Organ*), yang mempunyai fungsi melayani. Perbedaan lembaga utama dengan

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Sri Soemantri, *Lembaga-lembaga Negara...*, dikutip dalam Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 106.

lembaga pembantu (*Auxiliary State's Organ*) dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus. Hal itu tergantung situasi dan kondisi.¹⁵⁹ Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa lembaga negara adalah organ yang menjalankan fungsi untuk mewujudkan tujuan negara.

Atas kemunculan lembaga-lembaga negara baru itu, Jimly Asshiddiqe mengklasifikasikannya ke dalam dua kriteria, yakni (1) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (2) kriteria fungsinya yang bersifat utama atau penunjang.¹⁶⁰ Jika dilihat dari kriteria hirarki, Jimly Asshiddiqe mengelompokkan lembaga-lembaga baru itu menjadi tiga.¹⁶¹

- a. Organ-organ lapis pertama yang disebut dengan lembaga tinggi negara yakni: Presiden Dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapatkan kewenangan dari UUD.
- b. Organ-organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, yakni Menteri Negara, TNI, Kepolisian Negara, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang.
- c. Organ-organ lapis ketiga adalah organ negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, misalnya KHN dan Komisi Ombudsman.

Jika dilihat dari kriteria fungsi, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang salah satunya adalah lembaga negara yang bersifat sekunder atau penunjang.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Jimly Asshiddiqe *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *op.cit.*, hlm 106.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 106-112.

3. Lembaga Negara Penunjang.

Lembaga negara pada tiga dasawarsa terakhir abad ke 20 mengalami perkembangan yang pesat. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain:¹⁶²

- a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- b. Hampir suatu negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.
- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisasi versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
- d. Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional eksperimental*).

Dalam perkembangannya sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut *Auxiliary State's institutions* atau *Auxiliary State's Organ* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesai berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak

¹⁶² Indah Harlina, *op.cit.*, hlm. 108.

memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.¹⁶³

Menurut Indah Harlina secara etimologi *Auxiliary State's Organ* lebih tepat diterjemahkan sebagai organ negara penunjang ini ada yang *independen* yang disebut *Independent State's Organ* dan ada yang tidak independen yang disebut *quasi independent state's organ*.¹⁶⁴

Pesatnya perkembangan komisi negara independen yang mendunia itu, termasuk di Indonesia ditanggapi oleh Firmansyah Arifin yang menyatakan ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen (komisi negara independen). Hal-hal tersebut berupa:¹⁶⁵

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 110.

¹⁶⁵ Firmansyah Arifin, et.al., *op.cit.*, hlm. 59-60.

5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.

Dari pendapat Firmansyah Arifin, dapat disimpulkan bahwa banyaknya pembentukan lembaga-lembaga independen selain dipengaruhi oleh perkembangan dunia internasional, juga karena adanya persoalan kompleks di negara itu yang memerlukan pembentukan lembaga independen guna menyelesaikan persoalan negara, sebab lembaga yang telah ada tidak mampu berbuat banyak dalam pencapaian tujuan negara karena terjadinya persoalan yang problematik di lembaga itu, seperti korupsi yang sistemik, kolusi dan nepotisme. Oleh karenanya hadirnya lembaga independen tersebut diharapkan tidak cenderung kepada lembaga yang telah ada dan mampu menyelesaikan persoalan kompleks yang dihadapi di negara itu.

Selain itu, Ni'matul Huda berpandangan bahwa lahirnya lembaga-lembaga negara independen atau komisi-komisi negara yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Hal ini merupakan bagian dari krisis ketidakpercayaan terhadap seluruh institusi penegak hukum, mulai dari Kejaksaan Agung, MA, hingga Kepolisian. Ketidakpercayaan ini bukan saja monopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit tingkat atas yang berada dalam lembaga-lembaga negara yang tersedia. Ketidakpercayaan yang ada, bisa diperkirakan berangkat dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada, dalam

menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun orde baru.¹⁶⁶

Karakteristik komisi negara independen dianggap penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsinya dapat disalahgunakan pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Oleh karena itu komisi negara independen merupakan lembaga yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada berada di luar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pada saat yang sama, komisi negara independen memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan di antara ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon, komisi negara independen tidak jarang mempunyai kekuasaan *quasi legislative*, *quasi eksekutif*, dan *quasi judicial power*.¹⁶⁷

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan komisi negara independen bervariasi, sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada tolak ukur kesamaan secara teori untuk membentuk karakteristik independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. begitu pula untuk wilayah berlakunya yang kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja. Selain itu, dasar hukum pembentukannya dapat bersumber

¹⁶⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga...*, (Yogyakarta; UII Press, 2007), hlm. 197. Lihat juga Ni'matul Huda, *Kegagalan Membangun Rekonsiliasi melalui Komisi Negara*, dalam "Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan", (Yogyakarta; FH-UII Press, 2007), hlm. 92.

¹⁶⁷ Dikutip dalam Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *op.cit.*, hlm. 152.

konstitusi atau undang-undang, dan lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat permanen dan tidak permanen (*ad-hock*).

Pada umumnya, independensi suatu “lembaga negara” dimaknai secara berbeda oleh para ahli. Fraser dan Mayer membedakan independensi ke dalam kategori (1) *goal independence*, independen yang dilihat dari aspek penetapan tujuan, dan (2) *instrument independence*, independen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ada pula sarjana seperti V. Grilli, dkk. Dan Robert Elgie yang membedakan independensi itu dari segi politik (*political independence*), dan dari segi ekonomi (*economic independence*). Sedangkan W. Baka, membedakan independensi ke dalam tiga aspek, yaitu ; (1) *intitutional independence*, (2) *functional independence*, dan (3) *financial independence*. sementara itu, Mboweni membedakan antara empat aspek independensi, yaitu ; (1) *functional independence*, (2) *personel independence*, (3) *instrumental independence*, (4) *financial independence*.¹⁶⁸

Berangkat dari pendapat para ahli di atas, Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi terkait ke dalam tiga bentuk, yaitu :¹⁶⁹

1. Independensi institusional atau struktural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
2. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta; BIP Gramedia, 2007), hlm. 879.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 879-880.

- dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
3. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi di atas (*institutional dan functional independence*), yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.

Karakteristik independensi komisi negara independen secara khusus berkaitan dengan beberapa hal, yakni independensi yang berkaitan erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam UU pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazim *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena merupakan bagian dari eksekutif.

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegal ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya, (2) kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).¹⁷⁰

¹⁷⁰ Dikutip dalam Gunawan A. Tauda, *op.cit.*, hlm. 96.

Milakovich dan Gordon secara umum membagi komisi negara independen (*regulatory bodies*) ke dalam dua jenis. *Pertama, Dependen Regulatory Agencies* (DRAs). Komisi ini biasanya merupakan bagian dari departemen atau kabinet atau struktur dari eksekutif, maka komisi ini sangat bergantung pada *political will* presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Oleh karena itu, komisi seperti ini tidak bisa bersikap independen terutama dalam hal-hal terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Di Indonesia, beberapa komisi yang dapat dikategorikan sebagai jenis DRAs ini seperti komisi hukum nasional (KHN), komisi kepolisian, dan komisi kejaksaan.¹⁷¹

Kedua, selain komisi jenis DRAs tersebut, ada juga yang disebut sebagai *Independent Regulatory Boards And Commissions* (IRCs), yang dalam konteks Indonesia dapat dipersamakan dengan komisi negara independen. Menurut Milakovich dan Gordon, IRCs ini memiliki beberapa perbedaan secara struktural dibanding DRAs. Perbedaan ini diuraikan sebagai berikut:

1. Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolektif, sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif.
2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya.
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Reserve Board* di Maerika.
4. Periode jabatannya bersifat “*staggered*”. Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden

¹⁷¹ *Ibid.*

tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga terkait.

5. Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.¹⁷²

Dengan karakteristik-karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas, maka terlihat bahwa komisi negara independen memiliki keleluasaan dalam hal menjalankan fungsi, sebab komisi negara independen ini tidak berada di bawah kontrol dari kekuasaan manapun secara mutlak. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari komisi negara independen tersebut justru terletak pada independensi tersebut, yaitu komisi yang tidak berada di bawah kontrol dari kekuasaan dan tidak berpihak pada kekuasaan manapun. Artinya independensi inilah yang menjadi karakteristik dan tolak ukur bagi keberadaan sebuah komisi negara.

Adapun lembaga negara independen di Indonesia adalah; Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Pusat Pelaporan Dan Analisis Transaksi Keuangan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Penyiaran Indonesia, Dewan Pers, Dewan Pendidikan, Komisi Informasi, Badan Pengawas Pemilu, Lembaga Perlindungan Saksi Dan Korban.¹⁷³ Selain itu, di tahun

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 97.

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 100-127. Bandingkan juga dengan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, (Yogyakarta; Total Media, 2011), hlm. 87-112. Ni'matul Huda, *Lembaga negara...*, *op.cit.*, hlm. 165-195

2003 juga pernah dibentuk sebuah komisi independen yang ditugaskan oleh MPR untuk melakukan kajian komprehensif terkait dengan perubahan UUD dari perubahan pertama hingga keempat. Komisi ini diberi nama Komisi Konstitusi yang dibentuk dengan Ketetapan MPR.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *op.cit.*, hlm. 95.

BAB III

PELEMBAGAAN PERUBAHAN KONSTITUSI OLEH KOMISI KONSTITUSI.

A. Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan UUD 1945.

1. Upaya Pelembagaan Perubahan UUD 1945 (Non Konvensional).

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa UUD 1945 telah mengalami perubahan di tahun 1999-2002. Sekalipun telah mengalami perubahan UUD, namun desakan serta gagasan untuk melakukan perubahan lanjutan terhadap UUD terus bermunculan, terutama dari kelompok DPD. Adanya gagasan dan desakan untuk melakukan perubahan UUD tersebut karena perubahan UUD 1945 yang telah diubah di tahun 1999-2002 tersebut masih dianggap dan dinilai belumlah cukup memadai dan masih memiliki kelemahan sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dalam kaitannya dengan adanya gagasan serta desakan melakukan perubahan lanjutan terhadap UUD tersebut, hal yang penting untuk diurai dan dijelaskan juga adalah urgensi pelembagaan perubahan UUD 1945 oleh lembaga non konvensional.¹⁷⁵ Ulasan tentang pentingnya pelembagaan perubahan UUD 1945 yang independen, profesional dan non partisan tersebut akan diawali dengan upaya pelembagaan perubahan UUD di Indonesia oleh lembaga non konvensional.

¹⁷⁵ Lembaga non konvensional dimaksud adalah sebuah lembaga yang secara khusus dibentuk melakukan kerja untuk melakukan penyusunan perubahan undang-undang dasar serta melakukan konsultasi publik terkait dengan tugas penyusunan perubahan undang-undang dasar tersebut. lembaga ini dibentuk secara independen, profesional dan non partisan. Dalam tesis ini, lembaga tersebut disebut dengan Komisi Konstitusi.

1. Pra Reformasi

Pada tanggal 29 April 1945, bertepatan dengan ulang tahun Tenno Heika dikeluarkan Maklumat Gunseikan Nomor 23, tentang pembentukan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dalam bahasa Jepang *Dokuritzu Zyunbi Tjoosakai*.¹⁷⁶ Badan ini memiliki tugas menyiapkan rancangan UUD yang akan dipakai sebagai konstitusi tertulis jika kelak Indonesia merdeka. Setelah badan tersebut menyelesaikan tugasnya, pemerintah segera membentuk panitia baru yakni, *Dokuritzu Zunbi Iinkai* (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, PPKI) dengan tugas mempersiapkan kemerdekaan dan pemindahan kekuasaan kepada pemerintah bangsa yang akan merdeka itu.¹⁷⁷ Menurut rencana PPKI ini akan bekerja pada tanggal 9 Agustus 1945, dan diharapkan

¹⁷⁶ BPUPKI beranggotakan 62 orang, terdiri atas : 1. Soekarno, 2. Mr. Muh Yamin, 3. Dr. R. Koesoema Atmadja, 4. R. Abdulrahim Pratlykrama, 5. R. Aris, 6. K.H. Dewantara, 7. K. Bagoes Hadikoesoemo, 8. B.P.H. Bintoro, 9. A.K. Moezakir, 10. B.P.H. Poeroebojo, 11. R.A.A. Wiranatakoesoema, 12. R.R. Asharsoetedjo Moenandar, 13. Oie Tjang Tjoei, 14. Drs. Moh. Hatta, 15. Oie Tjong Hauw, 16. H. Agus Salim, 17. M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, 18.R.M. Margono Djojohadikoesoemo, 19. K.H. Abdoel Halim, 20. K.H. Masjkoer, 21. R.Soedirman, 22.Prof. P.A.H Djajadiningrat, 23. Prof. Dr. Soepomo, 24. Prof. Dr. R. Roeseno, 25. Mr. R. Pandji Singgi, 26. Mr. Ny. Maria Ulfah Santoso, 27. R.M.T.A. Soerjo, 28. R. Roelan Wongsokoesoemo, 29. Mr. R. Sesanto Tirtoprodjo, 30. Ny. R.S.S. Soenarjo Mangoenpoespito, 31. Dr. R. Boentaran Martoatmodjo, 32. Liem Koen Hian, 33. Mr. J. Latuharhary, 34. Mr. R. Hindromartono, 35. R. Soekardjo Wirjopranoto, 36. Hadji A. Sanoesi, 37. A.M. Dasaad, 38. Mr. Tan Eng Hoa, 39. Ir. M.R.P. Soerachman Tjokroadisurjo, 40. R.A. Soemitro Kolopaking Poerbonegoro, 41. K.R.M.T.H. Woerjanigrat, 42. Mr. A. Soebardjo, 43. Prof. Dr. R. Djenal Asikin Widjajakoesoema, 44. Abikoesno Tjokrosoejoso, 45. Parada Harahap, 46. Mr. R.M Sartono, 47. K.H.M Mansoer, 48. Drs. K.R.M.A Sosrodiningrat, 49. Mr. Soewandi, 50. K.H.A. Wachid Hasjim, 51. P.F. Dahler, 52. Dr. Soekiman, 53. Mr. K.R.M.T. Wonsonagoro, 54. R. Oto Iskandar Dinata, 55. A. Baswedan, 56. Mr. R. Samsuedin, 57. Dr. Samsi, 58. Mr. A.A. Maramis, 59. Mr. R. Samsuedin, 60. Mr. R. Sastromoeljono, 61. Dr. K.R.T. Radjiman Wedioningrat (Ketua) dan 62. R.P. Soeroso (Ketua Muda) dan sebagai Ketua Muda juga yaitu Tuan Itjibangase, Cirebon Syucokan (Residen). Dikutip dalam Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, (Jogjakarta; UII Press, 2001), hlm. 59.

¹⁷⁷ Yamin, *Naskah Persiapan undang-Undang Dasar 1945*, I, dikutip dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011), hlm. 35.

hasil kerja Panitia ini akan disahkan oleh Pemerintah Jepang di Tokyo. Namun, rencana itu tidak dapat berjalan sesuai dengan rencana, karena pada tanggal 6 Agustus 1945 sekutu menjatuhkan bom atom di Hiroshima, menyusul kemudian 9 Agustus 1945, kawasan Nagasaki pun di bom. Akibat serangan tersebut Jepang menyerah tanpa syarat kepada sekutu. Peristiwa tersebut berdampak pula pada peta politik Indonesia. PPKI yang semula beranggotakan 21 orang, kemudian ditambah menjadi 26 orang dan tidak lagi dikaitkan dengan Pemerintah Jepang. Akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, dan sehari kemudian melalui sidangnya yang relatif singkat PPKI mengesahkan UUD NRI, yang tak lain UUD 1945.¹⁷⁸

Secara garis besar UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu yaitu; *kurun waktu pertama*, berlangsung sejak disahkannya pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan mulai berlakunya Konstitusi RIS pada saat pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda tanggal 27 Desember 1949. *Kurun waktu kedua*, adalah sejak tahun 1959 sampai dengan 1999 sampai dengan sekarang, yaitu sejak dikeluarkannya Dekrta Presiden 5 Juli 1959. Sedangkan antara tanggal 27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950 berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sementara itu, UUD 1945 hanya berlaku dalam wilayah Negara Bagian Republik Indonesia yang

¹⁷⁸ Sobirin Malian, *Gagasan..., op.cit.*, hlm. 67.

beribukota di Yogyakarta. Antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, berlaku UUDS 1950.¹⁷⁹

Pada saat dilakukannya pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI, disadari betul bahwa UUD 1945 tersebut lahir dalam suasana perjuangan untuk merebut kemerdekaan. Oleh sebab itu, apapun dan bagaimanapun bentuknya, UUD 1945 disahkan dengan penuh pemakluman, terlebih ia menjadi salah satu prasyarat penting sebagai alat kelengkapan negara. Bahkan dalam sidang PPKI yang dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus tersebut mengisyaratkan akan dorongan bagi dilakukannya perubahan segera setelah Perang Asia Timur Raya dengan menyatakan di dalam Aturan Tambahan bahwa dalam waktu enam bulan setelah perang Asia Timur Raya supaya dibentuk MPR dan dalam kurun waktu enam bulan setelah terbentuk MPR harus bersidang untuk menetapkan UUD.¹⁸⁰ Selanjutnya ketentuan Aturan Tambahan tersebut sebagai berikut;¹⁸¹

1. *Dalam enam bulan sesudah akhirnya Perang Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam undang-undang dasar ini.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur...*, *op.cit.*, hlm. 142.

¹⁸¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 22.

2. *Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk majelis ini bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar.*¹⁸²

Pemakluman terhadap pengesahan UUD 1945 yang dilakukan ketika itu secara eksplisit dinyatakan oleh Soekarno bahwa sifat dari UUD 1945 itu adalah sementara. Hal itu sebagaimana dikemukakan oleh Soekarno selaku Ketua PPKI dalam pembukaan rapat tanggal 18 Agustus 1945 menyatakan bahwa;

“.....tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa undang-undang dasar yang buat sekarang ini, adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saja memakai perkataan ini undang-undang dasar kilat. Nanti kalau telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Madjelis Permusyawaratan Rakjat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan sempurna.

Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar undang-undang dasar sementara, undang-undang dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat undang-undang dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan undang-undang dasar ini.....”¹⁸³

Pernyataan Soekarno tentang UUD 1945 yang memiliki sifat sementara tidak hanya dikatakan pada pembukaan sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 saja, namun

¹⁸² Kata “menetapkan” dalam ketentuan ini menurut Mahfud dapat saja diartikan menetapkan kembali apa yang telah diputuskan oleh PPKI, tetapi yang lebih masuk akal adalah memperbaharui. Ini didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, karena historis UUD itu diputuskan oleh PPKI dengan maksud sementara seperti yang dinyatakan oleh Soekarno tanpa bantahan dari anggota lain. *Kedua*, kata “menetapkan” tersebut lebih tepat diartikan membahas kembali dan memperbaikinya sesuai dengan tugas dan wewenang dari MPR yang dicantumkan di dalam Pasal 3 UUD itu sendiri yang berbunyi ‘Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara’.

¹⁸³ Yamin, *Naskah...*, dikutip dalam Sobirin Malian, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 70.

juga kembali disampaikan pada saat melantik Dewan Konstituante tanggal 10 November 1956.¹⁸⁴

Dari pernyataan Soekarno tersebut tergambar dengan jelas bahwa UUD 1945 bersifat sementara belaka, digunakan untuk masa darurat perang, ditetapkan dalam suasana yang tergesa-gesa yaitu hanya 1 hari. Atas dasar itu, maka UUD disadari merupakan hasil yang tidak sempurna dan tidak lengkap, dan akan diganti dengan UUD baru yang lebih sempurna dikemudian hari bila keadaan sudah lebih tenteram, tenang.

Meskipun disadari betul bahwa UUD 1945 memiliki sifat sementara, namun upaya untuk melaksanakan janji melakukan perubahan terhadap UUD 1945 setelah Perang Asia Timur Raya usai tidak juga terlaksana.¹⁸⁵ Barulah ketika Indonesia mengubah dirinya menjadi negara kesatuan lagi dengan UU Nomor 7 Tahun 1950 maka yang diberlakukan adalah UUDS 1950,¹⁸⁶ yang di dalamnya terdapat ketentuan tentang pembentukan sebuah konstituante yang memiliki tugas untuk membuat UUD permanen.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 68.

¹⁸⁵ Upaya untuk mengakhiri masa peralihan dari konstitusi yang sementara kepada konstitusi yang lebih lengkap dan permanen tidak terlaksana sebab adanya agresi tentara Belanda yang ingin mengembalikan status Pemerintah Belanda seperti sebelum Perang Dunia Kedua (*herstel in de vorige toestand*). Revolusi fisik diiringi dengan diplomasi mengakhiri masa Republik pertama (17 Agustus-27 Desember 1949), yaitu dengan terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS). Lihat Sobirin Malian, *Ibid.* Hlm. 72.

¹⁸⁶ Sebelumnya di tahun 1949 Presiden mengeluarkan Maklumat Pemerintah tentang Perubahan Sistem Kabinet dari (quasi) Presidensiil menjadi kabinet Parleментар, yang pada saat itu juga terjadi penggantian UUD 1945 diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat sebagai konsekuensi dari berubahnya bentuk susunan negara dari kesatuan menjadi federal. Moh. Mahfud MD, *Dasar...*, *op.cit.*, hlm. 143.

Ketentuan tersebut diatur dalam Bab V UUDS 1950 di dalam Pasal 134 dan Pasal 135 yang menyebutkan bahwa :¹⁸⁷

Pasal 134: “Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar ini.”

Pasal 135 (1): “Konstituante terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil.

(2) : “Anggota-anggota Konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan cara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Pembentukan Konstituante ini merupakan bentuk kesadaran pemerintah akan sifat sementara UUD 1945 yang dibuat oleh PPKI secara kilat, oleh sebab itu melakukan perubahan UUD 1945 adalah upaya untuk membuat sebuah konstitusi yang jauh lebih baik dari UUD sebelumnya. Bahkan menurut Mahfud MD, pembentukan Dewan Konstituante sebagaimana ditentukan oleh UUDS 1950 yang mempersyaratkan pembentukan Konstituante lewat pemilu memiliki tugas untuk membentuk UUD yang baru sama sekali. Pilihan atas UUDS 1950 dan ketentuan tentang konstituante tersebut memperjelas bahwa pada saat itu sudah diyakini bahwa UUD 1945 tak cukup baik untuk dipergunakan di dalam membangun negara hukum yang demokratis.¹⁸⁸

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 144.

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan...*, *op.cit.*, hlm. 24.

Berdasarkan amanat dari UUDS yang menyatakan pembentukan Dewan Konstituante tersebut, maka pemerintah akhirnya melaksanakan pemilu tahun 1955 yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih wakil mereka yang akan duduk di lembaga yang dibentuk untuk membuat UUD tersebut. Anggota Konstituante yang terpilih lewat pemilihan umum secara langsung, dilantik oleh Presiden Soekarno pada tanggal 10 November 1956 di Gedung Merdeka Bandung, dengan pidatonya berjudul, “*Susunlah Konstitusi Yang Benar-Benar Konstitusi Res Publica*”.¹⁸⁹

Ketika dilantik tanggal 10 November 1956 oleh Presiden, ternyata Dewan Konstituante tidak memiliki rancangan UUD yang dapat dijadikan sebagai bahan untuk dibahas pada sidang-sidang Konstituante. Hal tersebut terlihat pada saat pelantikan tidak adanya rancangan UUD yang disampaikan oleh Pemerintah kepada Konstituante.¹⁹⁰ Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa dewan konstituante pasca dilantik oleh Presiden bekerja tanpa memiliki paradigma dasar perubahan UUD dan tidak pula memiliki bahan rancangan yang akan dibahas pada sidang-sidang yang akan digelar oleh konstituante pasca dilantik oleh presiden. Artinya, dewan konstituante kemudian bekerja dari awal, yakni merumuskan rancangan UUD serta kemudian melakukan pembahasan terkait dengan rancangan UUD yang akan dijadikan sebagai UUD permanen. Sehingga tentulah dapat dipahami bahwa kerja

¹⁸⁹ Sobirin Malian, *Gagasan..., op.cit.*, hlm. 72.

¹⁹⁰ J.S.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta; PT. Gunung Agung, 1984), hlm. 93.

konstituante tersebut dapat menghabiskan waktu yang cukup lama. Bahkan mengenai tidak adanya rancangan UUD yang dimiliki oleh Konstituante, J.S.T. Simorangkir mengatakan bahwa untuk melakukan tugas tertentu oleh suatu badan tertentu pula, dalam hal ini tugas untuk membuat UUD oleh Konstituante, maka diperlukan adanya suatu konsep UUD yang telah dipersiapkan lebih dahulu.¹⁹¹ Kelemahan lainnya juga terdapat dalam ketentuan Pasal 134 yang tidak menentukan secara pasti waktu yang diberikan kepada Konstituante bersama Presiden untuk menetapkan UUD. Adanya klausul “*selekas-lekasnya*” mengandung ketidakpastian waktu yang diberikan oleh UUD ini. Padahal penting adanya penentuan batas waktu untuk menyelesaikan tugas tersebut.

Sekalipun Konstituante tidak memiliki rancangan UUD yang dapat dijadikan sebagai bahan dan pedoman untuk melakukan pembahasan pada sidang-sidang pembuatan UUD, namun Konstituante tetap bekerja keras untuk membuat UUD baru sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 134 UUDS 1950 tersebut. Namun sebelum Konstituante merampungkan tugas untuk membuat UUD dimaksud, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi pembubaran Konstituante dan kembalinya Indonesia kepada UUD 1945 yang dibuat oleh PPKI.

Dalam kaitannya dengan pembubaran Konstituante tersebut, terjadi kontroversi tentang tidak selesainya pekerjaan pokok Konstituante ini. Pemerintah mengatakan bahwa Konstituante “gagal” melaksanakan tugasnya karena terlibat

¹⁹¹ *Ibid.*

dalam perang ideologis yang berkepanjangan yakni pertentangan antara golongan nasionalis Islam dan golongan nasionalis sekuler. Golongan nasionalis Islam menghendaki negara berdasar Islam karena ummat Islam merupakan warga negara mayoritas, sedangkan golongan nasionalis sekuler menghendaki negara kebangsaan dengan dasar Pancasila karena negara ini terdiri dari banyaknya elemen atau ikatan primordial yang berbeda-beda.¹⁹² Namun tidak semua orang yang sependapat dengan pemerintah yang mengatakan bahwa Konstituante gagal dalam melaksanakan tugasnya membuat undang-undang dasar baru yang permanen, sebab yang terjadi sebenarnya adalah “Konstituante digagalkan”. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Adnan Buyung Nasution¹⁹³ bahwa:

“sebenarnya Konstituante digagalkan karena pada saat keluarnya Dekrit Presiden, Konstituante telah hampir menyelesaikan semua pekerjaannya menyangkut pasal-pasal konstitusi. Bahkan menurutnya Konstituante telah menyelesaikan tugasnya 95%, dan sisa isi yang masih diperdebatkan disepakati untuk diputuskan di sidang Paripurna Konstituante jika Konstituante diberikan sedikit waktu lagi untuk terus bekerja”.

Bahkan menurut Hatta,¹⁹⁴ dikeluarkannya Dekrit Presiden yang salah satu isinya membubarkan Konstituante adalah merupakan bentuk kudeta terhadap lembaga yang sah karena melanggar ketentuan UUDS 1950 yang tak memungkinkan presiden membubarkan Konstituante hasil pemilu, apalagi sampai memberlakukan sebuah UUD yang menurut ketentuan Pasal 134 UUDS 1950 sudah jelas dikatakan

¹⁹² Moh. Mahfud MD, *Dasar...*, *op.cit.*, hlm. 144.

¹⁹³ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Study Socio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta; Grafiti, 1995), hlm. 317-320.

¹⁹⁴ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2009), hlm. 126-127.

bahwa UUD itu ditetapkan oleh Konstituante bersama pemerintah, bukan oleh presiden.

Upaya yang dilakukan oleh Presiden untuk membubarkan Konstituante ketika itu disinyalir terkait dengan kepentingan 2 poros yang ada. *Pertama*, Presiden melakukan pembubaran terhadap Konstituante karena di satu sisi bila mengacu pada UUDS 1950 kedudukan presiden hanyalah sebagai kepala negara tanpa kekuasaan apapun untuk mengatur pemerintahan. Hal ini sangat dirasakan oleh Presiden Soekarno secara terang-terangan di depan sidang Konstituante di Bandung pada tanggal 22 April 1959 yang mengatakan bahwa beliau tidak mau dicap hanya sebagai “tukang stempel”, tanpa mempunyai kekuasaan mengatur pemerintahan. Oleh karena itu diusulkan untuk kembali ke UUD 1945.¹⁹⁵ *Kedua*, Jendral AH. Nasution selaku pimpinan AD meminta *suggestion* kepada salah seorang pakar HTN UI yakni Djoko Soetono tentang bagaimana caranya agar militer, khususnya AD dapat masuk (*bargaining position*) dalam mengambil kebijakan di MPR. Djoko Soetono kala itu, memberi *advis* agar memberlakukan kembali UUD 1945, karena dengan kata “golongan-golongan” yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 mengenai

¹⁹⁵ Sebelum dilakukan pembubaran terhadap Konstituante, usul Presiden untuk kembali ke UUD 1945 yang dibentuk secara kilat oleh PPKI tersebut dibahas dalam sidang Konstituante. Setelah dilakukan pemungutan suara selama tiga kali sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Pasal 33 ayat (2) dan (3), ternyata usul tersebut tidak mendapatkan dukungan dari Konstituante. Sobirin Malian, *Gagasan..., op.cit.*, hlm. 73.

unsur-unsur keanggotaan MPR dapat dijadikan celah bagi TNI Angkatan Darat untuk bisa masuk ke MPR.¹⁹⁶

Upaya pembubaran yang dilakukan terhadap Konstituante di tahun 1959 melalui Dekrit Presiden tentu menambah panjang masa peralihan UUD yang bersifat sementara yang dibentuk oleh PPKI kepada UUD yang permanen yang semestinya dapat diakhiri oleh Konstituante dengan hasil kerja membuat UUD baru. Hal ini menjadi sebuah catatan sejarah, bahwa upaya untuk mengakhiri masa peralihan tersebut digagalkan. Padahal perubahan terhadap UUDS tersebut oleh lembaga khusus yang dibentuk untuk melakukan perubahan terhadap UUD merupakan sebuah langkah tepat dan sebuah keniscayaan.

Menurut penulis lembaga Konstituante adalah merupakan lembaga khusus yang dibentuk untuk melakukan perubahan UUD secara non-konvensional. Dengan kata lain Konstituante berbeda dengan MPR. Hal ini dapat dijelaskan dengan dua argumentasi. *Pertama*, dari segi nama tentu memiliki makna yang berbeda. MPR adalah Majelis yang dalam sistem perwakilan rakyat memegang kedaulatan rakyat dan sebagai *joint session* atau wadah rapat bersama di antara badan/unsur-unsur lainnya yang ada dalam parlemen yang memiliki kedudukan sebagai perwakilan rakyat. Sedangkan Dewan Konstituante merupakan lembaga yang mengandung makna sebagai pembuat undang-undang dasar sebagaimana yang telah diurai di atas. Sekalipun secara fungsional memiliki sedikit kesamaan, yaitu dapat melakukan

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 76.

perubahan UUD, namun secara kelembagaan memiliki perbedaan. *Kedua*, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDS yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilakukan oleh dua lembaga yakni DPR dan Pemerintah. DPR yang dimaksud bukanlah merupakan bagian dari Konstituante. Jikalau Konstituante merupakan nama lain dari MPR, maka semestinya sebagaimana dengan apa yang dikenal dalam sistem perwakilan, maka DPR harusnya menjadi bagian daripada Konstituante. Namun hal tersebut tidaklah demikian. Dengan kata lain menurut penulis Konstituante bukanlah MPR, namun merupakan lembaga yang secara khusus dibentuk untuk melakukan kerja-kerja dalam membuat UUD baru yang diharapkan mengakhiri masa peralihan UUDS yang dibentuk oleh PPKI kepada UUD permanen. Akan tetapi sungguh disayangkan bahwa harapan yang diberikan kepada Konstituante tidak terwujud karena Konstituante digagalkan untuk membuat UUD baru dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Jadi, upaya untuk merubah UUDS dengan membentuk lembaga khusus untuk melakukan kerja tersebut pernah dilakukan oleh Indonesia, namun sebelum lembaga khusus ini menyelesaikan tugasnya, lembaga ini dibubarkan dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

2. Pasca Reformasi

a. Masa Kepemimpinan B.J Habibie

Setelah UUD yang merupakan hasil karya dari PPKI berlaku selama 53 tahun, dan terjadinya pergantian Presiden dari Soeharto kepada B.J Habibie, maka desakan

untuk melakukan perubahan UUD 1945 semakin mengemuka. Paling tidak terdapat dua pemikiran yang mengemuka ketika itu :

1. Desakan agar dilakukan penggantian atau penyusunan baru UUD 1945.

Argumentasi dari pemikiran ini adalah ;¹⁹⁷

- a. UUD 1945 hingga saat sekarang masih bersifat sementara. Kalau hanya dengan perubahan, tidak akan meniadakan status sementara. Perubahan-perubahan akan bersifat sementara pula. Perlu ada penetapan UUD. Untuk itu perlu disusun UUD baru.
- b. UUD 1945 terlalu banyak kekurangannya. Perubahan saja tidak akan memadai(tambal sulam). Lebih baik disusun baru secara komprehensif, sehingga akan didapati susunan UUD yang lengkap, utuh dan terpadu.
- c. UUD 1945 disusun atas dasar konsep dan paradigma yang dominan pada waktu itu. Masa berubah. Konsep dan paradigma kenegaraan berubah pula. Untuk menjamin agar UUD mampu memayungi dan menjadi pegangan yang sesuai dengan dinamika baru, perlu disusun UUD baru. Berbagai konsep atau paradigma yang menjadi dasar Undang-Undang Dasar 1945 tidak relevan bahkan tidak mampu mendukung tuntutan Indonesia baru.

2. Desakan untuk melakukan perubahan atau dengan kata lain mempertahankan sistem perubahan. Argumentasinya adalah;¹⁹⁸

- a. Sistem perubahan ditempuh dalam rangka menjaga kesinambungan sistem Undang-Undang Dasar 1945. Melalui sistem perubahan, Undang-Undang Dasar 1945 tetap merupakan bagian dari sistem konstitusi yang berlaku.
- b. Sistem perubahan ditempuh dalam rangka menjaga kesinambungan historis perkembangan konstitusi dari masa lalu, kini, dan di masa yang akan datang. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *The First Charter of Indonesian Nation*, perlu tetap diketahui oleh segenap rakyat Indonesia dari masa ke masa. Kalau diganti, maka tidak akan dikenali lagi.
- c. Undang-Undang Dasar 1945 bukan lagi sekedar norma, tetapi mengandung nilai-nilai mental. Undang-Undang Dasar 1945 dipandang sebagai salah satu

¹⁹⁷ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta, FH-UII Press, 2004), hlm. 21.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 23.

“identitas bangsa” atau “identitas perjuangan”. Penghapusan atau penggantian dapat dipandang sebagai upaya meniadakan identitas tersebut. secara ekstrim tindakan menghapuskan atau penggantian dapat dianggap sebagai suatu bentuk penghinaan terhadap cita-cita bangsa.

- d. Ada kekhawatiran, penggantian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan cara untuk menghapus berbagai nilai, prinsip, dan ideologi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, misalnya, ajaran atau pandangan bahwa “Pembukaan” merupakan landasan dan dasar (filsafat) berdiri eksistensi negara Republik Indonesia yang diproklamasikan 17 Agustus 1945. Penggantian Undang-Undang Dasar 1945, dikhawatirkan akan termasuk mengganti “Pembukaan”. Hal ini diartikan sebagai meniadakan negara Republik Indonesia yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

Mempertimbangkan berbagai kondisi dan desakan yang ada dengan pemikiran dan pandangan berbeda-beda yang muncul ketika itu, Presiden B.J. Habibie membentuk sebuah Panel¹⁹⁹ yang bertugas untuk mempelajari pembaharuan UUD 1945. Dari hasil kerja panel tersebut, disepakati hal-hal sebagai berikut:²⁰⁰

- a. Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945 haruslah tetap memelihara berbagai kesinambungan dan dilakukan dalam kerangka Undang-Undang Dasar 1945 yang ada. Karena itu, sistem perubahan (amandemen) akan lebih mudah dibandingkan mengganti Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, akan tetap mempertahankan dasar, nilai, prinsip, dan kaidah yang dipandang sebagai dasar organisasi negara. Termasuk yang akan dipertahankan antara lain: Pembukaan, Dasar Negara Pancasila, Bentuk Negara Kesatuan, Bentuk Pemerintahan Republik, Prinsip Kedaulatan Rakyat, Negara Berdasarkan atas Hukum.
- c. Mekanisme operasional menuju perubahan dilakukan dengan membentuk “Komisi Negara Perubahan UUD”.
Menyadari, secara konstitusional wewenang mengadakan perubahan ada pada MPR, maka MPR yang berwenang membentuk Komisi Negara Perubahan UUD.

¹⁹⁹ Panel tersebut terdiri dari Prof. Ismail Suny, Prof. Harun Al Rasid, Prof. Sri Soemantri, Prof. Bagir Manan, Dr. Adnan Buyung Nasution. *Ibid.*, hlm. 25.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 25.

- d. Panel juga telah menyusun pokok-pokok materi muatan yang akan dikembangkan lebih lanjut menuju rumusan yang rinci dan final.

Dari hasil kerja yang dilakukan oleh Panel yang dibentuk oleh Presiden B.J. Habibie untuk mempelajari pembaharuan UUD, terlihat bahwa adanya kesadaran akan pentingnya melakukan perubahan UUD yang dilakukan oleh sebuah lembaga yang dibentuk secara khusus melakukan kerja dimaksud, yang bersifat independen dan memiliki keahlian dibidang tersebut. Bahkan panel yang dibentuk itu pula telah menyusun pokok-pokok materi muatan atau semacam konsep yang akan dikembangkan pada pembahasan perubahan UUD dalam upaya membuat rumusan yang rinci dan final. Hal terakhir inilah mungkin salah satu upaya untuk tidak mengulangi terjadinya kelemahan dan kekurangan dalam upaya untuk melakukan perubahan sebagaimana yang terjadi di tahun 1956 dimana Konstituante tidak memiliki konsep awal atau rancangan materi yang akan dibahas dan dikembangkan pada sidang-sidang pembuatan UUD baru ketika itu.

Pembentukan panel tersebut sepenuhnya bersifat penjajakan pikiran secara konseptual. Hasil-hasil yang disepakati oleh panel ini merupakan sumbangan pemikiran kepada MPR yang sedang membahas juga perubahan UUD 1945, bukan merupakan bentuk campur tangan pemerintah ketika itu. Pola pikiran tersebut telah dikomunikasikan baik langsung maupun tidak langsung kepada MPR. Bahkan bahan-bahan dari hasil kerja panel tersebut telah disampaikan kepada MPR sebagai

sumbangan pemikiran.²⁰¹ Perubahan pemerintahan yang terjadi kemudian menyebabkan upaya ini terhenti.²⁰²

Pergantian pemerintahan ketika itu, di mana Abdurrahman Wahid menggantikan B.J. Habibie sebagai Presiden, terjadi pula perubahan dalam kebijakan kenegaraan.

b. Masa Kepemimpinan Abdurrahman Wahid.

Di masa Presiden Abdurrahman Wahid, pernah dibentuk sebuah Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi dengan diterbitkannya Keputusan Presiden No. 47 Tahun 2001.²⁰³ Pembentukan Panitia Penyelidik ini dibentuk karena dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang berlangsung terdapat masalah-masalah mendasar yang bermuara pada ketentuan UUD, sehingga pembentukan Panitia Penyelidik ini dimaksudkan untuk melakukan penyelidikan masalah konstitusi²⁰⁴ dan dalam rangka sumbangan pemikiran terhadap upaya pemecahan masalah tersebut. Nantinya hasil penyelidikan ini akan disampaikan ke

²⁰¹ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁰² *Ibid.*, hlm. 26.

²⁰³ Susunan keanggotaan Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi ini : 1. Prof. Harun Alrasid, S.H., (Ketua), 2. Satya Arinanto, S.H., M.H., (Sekretaris), 3. A.A. Oka Mahendra, S.H., 4. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasumantri, S.H., 5. Prof. Dr. H. R. Sri Soemantri M, S.H., 6. Prof. Dr. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., 7. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL., 8. Prof. Dr. Charles Himawan, S.H., LL.M., 9. Prof. Dr. H. Bustanul Arifin, S.H., 10. Prof. H. Sutandyo Wignjosebroto, MPA., 11. Rahman A. Tolleng. Lihat bagian keputusan poin ketiga Kepres No. 47 Tahun 2001. Kepres No. 47 Tahun 2001 diakses di <http://www.menpan.go.id/dihperundang-undangankeputusan-presidenfile3364-keppres2001-no-047start=530>. Diakses pada tanggal 9 Juni 2013.

²⁰⁴ Bagian Menimbang poin (a) Kepres No. 47 Tahun 2001.

MPR agar menjadi bagian dari upaya melakukan perubahan terhadap UUD.²⁰⁵ Namun sebelum Panitia Penyelidik ini menyelesaikan tugasnya, Presiden Abdurrahman Wahid diimpeachment oleh MPR.

c. Masa Kepemimpinan Megawati Soekarno Putri.

Di masa Megawati Soekarno Putri yang merupakan Presiden pengganti Abdurrahman Wahid, pernah juga menganjurkan agar dibentuknya sebuah Komisi Konstitusi untuk menyusun perubahan UUD 1945. Hal itu disampaikan pada saat memberikan Pidato Kenegaraan pada tanggal 16 Agustus 2001. Anjuran Megawati tersebut disampaikan dengan alasan bahwa di kalangan lapisan kepemimpinan dan kaum terpelajar, telah timbul kesadaran akan perlunya mengadakan amandemen yang lebih bersifat komprehensif dan lebih konseptual terhadap tatanan kenegaraan berdasar UUD 1945.²⁰⁶ Lebih lanjut dikatakan bahwa, semakin intensifnya wacana amandemen UUD 1945 di tengah masyarakat, maka substansi wacana yang berkembang dinamis itulah yang pada gilirannya dapat dikristalisasikan dan dirumuskan secara komprehensif, sistematis, dan berkeahlian oleh suatu komisi konstitusi. Secara lebih rinci, pernyataan presiden dalam pidatonya sebagai berikut;²⁰⁷

²⁰⁵ Lihat bagian Menimbang poin (b) Kepres No. 47 Tahun 2001.

²⁰⁶ Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri di Depan Sidang DPR 16 Agustus 2001, hlm. 8.

http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id%2Fget-file-server%2Fnode%2F7205%2F&ei=EJixUfPVOojWrOetsoC4CA&usg=AFQjCNFgIIRapZyl_sbg-OX3lEKRnfD2Lg&bvm=bv.47534661,d.bmk. Diakses pada tanggal 7 Juni 2013.

²⁰⁷ *ibid.*, hlm. 10.

“...mengingat intensifnya wacana mengenai kebutuhan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini di tengah masyarakat kita, dan untuk memberikan peluang sebesar-besarnya bagi segala kalangan untuk memberikan sumbangan untuk penyempurnaan konstitusi tersebut, tampaknya akan besar manfaatnya jika MPR memusatkan perhatian pada penyusunan suatu kerangka acuan dasar, yang diharapkan akan dapat berfungsi sebagai rujukan utama bagi rancangan amandemen. Kerangka acuan dasar tersebut dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan wacana politik masyarakat. Substansi wacana yang berkembang dinamis itulah yang pada gilirannya dapat dikristalisasikan dan dirumuskan secara komprehensif, sistematis, dan berkeahlian oleh suatu komisi konstitusi, untuk akhirnya ditimbang dan diputuskan oleh Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat. Saya percaya langkah-langkah itu bukan saja akan memutakhirkan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung nilai historis yang demikian penting serta mengukuhkan watak demokratis dan keterbukaannya, tetapi juga akan memuluskan pelaksanaannya kelak.

Ketika pidato kenegaraan dimana Presiden Megawati mengajurkan hal tersebut, sayangnya masalah praktis yang dihadapi ketika itu adalah PAH MPR beserta staf ahlinya sedang bekerja menyusun lanjutan perubahan UUD. Sekalipun demikian, pidato yang disampaikan oleh Presiden Megawati yang menganjurkan agar dibentuknya komisi konstitusi merupakan sebuah kesadaran akan pentingnya pembentukan sebuah Komisi Konstitusi untuk melakukan kerja-kerja yang dimaksud dalam pidato kenegaraan tersebut.

Pada saat proses perubahan UUD dilakukan oleh MPR, gagasan pembentukan Komisi Konstitusi semakin menjadi perbincangan di kalangan masyarakat dan di kalangan anggota MPR. Desakan yang begitu besar dari masyarakat, akhirnya

membuat MPR membentuk Komisi Konstitusi di tahun 2002 dengan menerbitkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 yang memuat beberapa hal;²⁰⁸

1. MPR membentuk suatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. MPR menugasi Badan Pekerja (BP) MPR untuk merumuskan susunan, kedudukan, kewenangan, dan keanggotaan komisi konstitusi.
3. Hasil penugasan BP MPR tersebut dilaporkan paling lambat pada sidang MPR tahun 2003 untuk diputuskan.

Kemudian disusul dengan Keputusan MPR No. 4/MPR/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi.²⁰⁹ Putusan MPR ini menjadi dasar hukum kedua pembentukan Komisi Konstitusi. adapun isi putusan dari Keputusan MPR yang menjadi dasar kedua ini adalah;²¹⁰

1. KK bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. KK bertanggung jawab kepada MPR melalui BP MPR;
3. KK mempunyai wewenang untuk :

²⁰⁸ Putusan MPR RI, Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004, (Sekretaris Jendral MPR RI, 2004), hlm. 14-15.

²⁰⁹ Susunan keanggotaan Komisi Konstitusi ini : 1. Prof. Dr. H.R. Sri Soemantri M, S.H. (ketua), 2.Dr.Albert Hasibuan (wakil ketua), 3. Ishak Latuconsina, M.Sc (wakil ketua), 4. Dr. Sri Adiningsih, M.Sc (sekretaris), 5.Dr. Dra. N.E. Fatima, M.Si., (wakil sekretaris), 6. Abdul Rasyid Thalib, S.H., M.Hum., 7. Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., 8. Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H., 9. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., SM, M.Hum., 10.Ir.Bambang Soetrisno, 11. Prof. Dr. Bun Yamin Ramto, S.E., 12. Prof. Drs. H. Cecep Syarifudin, 13.Prof.Dr.Dahlan Thaib, S.H., M.Si., 14. Dr. Ernawati Munir, S.H., M.H., 15. Drs. H. Hadimulyo, M.Sc., 16.H.Harry Azhar Azis, M.A., Ph.D., 17. Dr. H. Krisna Harahap., S.H., M.H., 18. Prof. Dr. Hasjim Djalal, M.A., 19.Dr. Ir.Hasudungan Tampubolon, 20. Hj. Farida Syamsi Chadaria, S.H., M.H., 21. Prof. Dr. J.H. Sinaulan, S.E., S.H., 22.Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., 23. Dr. John Pieris, 24. Dr. Laode Ida, 25. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., 26. Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, S.H., M.H., 27. Mohammad Fajrul Falaakh, S.H, M.A, M.Ec., 28.Dr.Qomari Anwar, M.A, 29. Rm. Surachman, S.H., APU., 30. Dr. Drs. Tjipta Lesmana, M.A, MARS., 31.Ir.Usman Hasan,M.Si. Laporan Pelaksanaan Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Oleh Komisi Konstitusi, hlm. 3-5.

²¹⁰ Putusan MPR RI, *op.cit.*, hlm. 18-19.

- a. Memperoleh seluruh bahan dan risalah mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dan proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari anggota BP MPR;
 - c. Melakukan penelitian dan analisis hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - d. Menyusun pedoman dan mekanisme kerja KK;
4. Dalam melaksanakan tugasnya, KK melakukan pengkajian secara transparan dengan melibatkan masyarakat luas;
 5. Seluruh hasil kajian disampaikan kepada BP MPR untuk selanjutnya oleh BP MPR melalui Pimpinan BP MPR yang juga merangkap sebagai Pimpinan MPR akan dilaporkan dalam sidang terakhir MPR periode 1999-2002.

Dari tugas dan kewenangan yang dimiliki Komisi Konstitusi sebagaimana terlihat dalam isi materi Putusan MPR di atas, terlihat bahwa kewenangan Komisi Konstitusi hanyalah sebatas melakukan kajian komprehensif, juga Komisi Konstitusi bertanggung jawab kepada BP MPR. Artinya bahwa Komisi Konstitusi yang dibentuk tidaklah memiliki ciri independen sebagaimana dengan apa yang diaspirasikan oleh masyarakat ketika itu, khususnya yang disuarakan oleh organisasi non pemerintah yang sejak awal menyuarakan pembentukan Komisi Konstitusi di tahun 2000. Tidak hanya itu saja, proses seleksi anggota Komisi Konstitusi yang menjadi tugas dari BP MPR patut untuk dicermati secara lebih saksama. Sebab, tahapan dan proses seleksi yang dilakukan oleh BP MPR yang tak lain bagian integral dari MPR, bukan tidak mungkin membuka kemungkinan adanya *interest* politik dalam proses dan tahapan tersebut agar yang menjadi anggota Komisi Konstitusi adalah orang yang paling tidak bisa menjadi pengaman dan penyambung kepentingan

politik yang ada. Jika pembentukan Komisi Konstitusi merupakan sebuah lembaga yang dibentuk untuk mengikuti keberhasilan yang terjadi di beberapa negara²¹¹ yang berhasil melahirkan konstitusi rakyat melalui Komisi Konstitusi, maka Komisi Konstitusi harus dibentuk sebagai lembaga yang independen, serta tahapan dan prosesnya sebisa mungkin menghindari adanya *interest* politik di dalamnya. Sayangnya, Komisi Konstitusi yang dibentuk ketika itu tidaklah demikian.

Pembentukan Komisi Konstitusi di tahun 2003 tersebut dinilai sebagai hasil kompromi politik yang terjadi di MPR. Hal itu sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Mukthie Fadjar,²¹² bahwa akhirnya MPR mengakomodir pembentukan Komisi Konstitusi yang disuarakan oleh Ornop sebagai kompromi politik antara yang pro dan kontra perubahan UUD 1945 dengan mereka yang menghendaki Konstitusi baru. Lahirnya sosok Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian komprehensif hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR yang dibentuk dan bertanggung jawab terhadap BP MPR, bukan sosok Komisi Konstitusi yang independen yang bertugas menyusun konstitusi baru seperti yang dikehendaki oleh Ornop. Bahkan lebih lanjut dikatakan bahwa Komisi Konstitusi sesungguhnya tidak dikehendaki oleh MPR, karena MPR berpendapat bahwa penetapan dan perubahan UUD adalah monopoli MPR.²¹³

²¹¹ Negara yang berhasil membentuk Konstitusi Rakyat (*people constitution*) melalui Komisi Konstitusi adalah Filipina, Thailand, dan Afrika Selatan.

²¹² Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta; Konstitusi Press dan Citra Media, 2006), hlm. 62.

²¹³ *Ibid.*, hlm. 63.

Setelah Komisi Konstitusi bekerja selama 7 bulan (*vide* Pasal 8 Keputusan MPR No. 4 /MPR/2003), Komisi Konstitusi telah menyelesaikan tugasnya dengan disampaikannya laporan hasil kerja Komisi Konstitusi kepada BP MPR pada tanggal 6 Mei 2004 yang berupa 2 Naskah buku, yaitu :²¹⁴

1. Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Buku II: Naskah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Komisi Konstitusi.

Dari hasil kajian komprehensif yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi, BP MPR tidak menindaklanjuti apa yang menjadi hasil kerja dari Komisi Konstitusi. bahkan menurut Mukhtie Fadjar, BP MPR apriori terhadap hasil Komisi Konstitusi.²¹⁵

Menanggapi hasil kerja yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi, BP MPR memberikan tanggapan lewat catatan BP MPR terhadap hasil kajian komprehensif yang dilakukan Komisi Konstitusi. Paling tidak ada tiga hal penting yang menjadi sorotan BP MPR terhadap Komisi Konstitusi yang menjadikan juga hasil Komisi Konstitusi tidak ditindaklanjuti oleh MPR. Tiga hal tersebut adalah; *pertama*, BP MPR menilai Komisi Konstitusi salah menafsirkan kata “pengkajian” sebagaimana yang tercantum dalam rumusan tugas Komisi Konstitusi dalam Putusan MPR yang

²¹⁴ Putusan MPR RI..., *op.cit.*, hlm. 22.

²¹⁵ Abdul Mukhtie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 65.

akhirnya menjadikan Komisi Konstitusi telah melakukan tugas yang melampaui dari tugas yang diberikan oleh MPR. BP MPR menilai kata “pengkajian” yang tercantum dalam Putusan MPR tersebut bersifat akademis. Artinya MPR tidak menghendaki adanya usulan terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh Komisi Konstitusi, yang dianggap cerminan sikap dan pandangan politik Komisi Konstitusi yang bermuatan pro atau kontra terhadap materi perubahan UUD 1945. BP MPR sebenarnya mengharapkan bahwa Komisi Konstitusi lebih mengarah kepada bagaimana mengimplementasikan perubahan UUD 1945, antara lain dalam bentuk gagasan-gagasan ilmiah mengenai agenda pembentukan UU organik sebagai perangkat hukum pelaksana UUD 1945 agar dapat operasional dan memberi manfaat dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan negara.²¹⁶

Kedua, BP MPR menilai Komisi Konstitusi tidak melaksanakan tugasnya sesuai dengan apa yang dituangkan dalam putusan MPR yang memuat tugas Komisi Konstitusi khususnya mengenai klausul bahwa; “*Komisi Konstitusi memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dan proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari anggota BP MPR*”. Klausul tersebut dipandang oleh BP MPR bahwa Komisi Konstitusi dalam melaksanakan tugasnya harus melibatkan BP MPR. Menurut BP MPR, mereka hampir tidak pernah dilibatkan oleh Komisi Konstitusi selama Komisi Konstitusi melaksanakan tugasnya. Sekalipun mereka mengakui bahwa BP MPR pernah satu kali diundang oleh Komisi

²¹⁶ Putusan MPR RI..., *op.cit.*, hlm. 23-26.

Konstitusi untuk berdiskusi. Oleh karena itu, BP MPR menilai bahwa proses dan hasil kerja Komisi Konstitusi berjalan sendiri tanpa memiliki keterkaitan dan keterhubungan dengan proses dan hasil kerja MPR dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945.²¹⁷

Ketiga, BP MPR menilai terjadinya *minderheids nota* di internal Komisi Konstitusi. salah satu buktinya adanya surat yang disampaikan oleh Andi Muhammad Asrun kepada pimpinan Komisi Konstitusi agar Pimpinan Komisi Konstitusi tidak mengulang kekeliruan yang telah dibuat oleh tim perumus²¹⁸ dengan mengabaikan pendapat para anggota Komisi Konstitusi yang telah disampaikan dalam Rapat Pleno Komisi Konstitusi. Dengan adanya *minderheids nota*, BP MPR menilai bahwa Komisi Konstitusi kurang menerapkan prinsip kerja ilmiah-akademis yang memberi ruang bagi perbedaan pendapat di antara anggotanya sehingga pendapat dan pemikiran anggota Komisi Konstitusi tersebut tidak menjadi bagian hasil kerja Komisi Konstitusi dan menyebabkan munculnya *minderheids nota*.²¹⁹

Dari catatan yang diberikan oleh BP MPR yang telah dirangkum di atas, terlihat jelas adanya resistensi BP MPR terhadap hasil kerja Komisi Konstitusi, khususnya terkait dengan usulan perubahan UUD 1945 sebagaimana termuat dalam Buku II hasil kerja Komisi Konstitusi. Sikap yang diperlihatkan oleh BP MPR

²¹⁷ *Ibid.*, hlm. 27-30.

²¹⁸ Dalam catatan BP MPR tersebut tidak dijelaskan bentuk kekeliruan seperti apa yang telah dilakukan tersebut sehingga munculnya surat Andi Muhammad Asrun kepada pimpinan Komisi konstitusi.

²¹⁹ Putusan MPR RI..., *op.cit.*, hlm. 34.

terhadap hasil kerja Komisi Konstitusi terlalu berlebihan. BP MPR seakan tidak mau mengakui bahwa rumusan hasil perubahan UUD 1945 yang mereka telah laksanakan masih belumlah cukup memadai dan masih perlu disempurnakan. Bahkan dengan sangat percaya diri MPR menyatakan bahwa hasil perubahan yang mereka lakukan sudah sangat cukup memadai.²²⁰

Sebagai lembaga yang diisi oleh para akademisi, maka tidak heran jika dari hasil kajian dari Komisi Konstitusi lakukan, Komisi Konstitusi mencoba merumuskan sebuah usulan perubahan UUD 1945 sebagai bentuk solusi yang ditawarkan untuk lebih menyempurnakan hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR. Namun MPR merasa tidak senang dengan hasil kerja khususnya usulan Komisi Konstitusi dengan mempersoalkan maksud dari “pengkajian” yang termuat dalam Putusan MPR tentang tugas Komisi Konstitusi, bahwa kata “pengkajian” dimaksud bukan berarti Komisi Konstitusi mengusulkan pula usulan perubahan UUD 1945. Bahkan menurut Mukhtie Fadjar, mengingat bahwa perubahan UUD 1945 hasil karya MPR masih banyak kelemahan/kekurangannya, mestinya BP MPR tak perlu alergis/apriori terhadap usulan perubahan hasil karya Komisi Konstitusi, terutama untuk perbaikan kata atau kalimat.²²¹ Hal lain yang juga dipersoalkan adalah karena dalam menjalankan tugasnya, Komisi Konstitusi hampir tidak pernah melibatkan BP MPR, sekalipun mereka mengakui pernah diundang untuk berdiskusi.

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 13-14.

²²¹ Abdul Mukhtie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 65.

Terlepas dari itu semua, menurut penulis, pembentukan Komisi Konstitusi di tahun 2003 telah kehilangan momentum. Sebab, Komisi Konstitusi semestinya dibentuk sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, sehingga lembaga ini yang melakukan identifikasi problem, melakukan konsultasi publik, merumuskan perubahan (*constitutional making*) berdasarkan paradigma perubahan yang telah disepakati. Sehingga perubahan yang dilakukan dapat melahirkan konstitusi rakyat.²²²

Dari hasil yang disampaikan oleh Komisi Konstitusi khususnya pada Buku II yang memuat usulan perubahan UUD 1945, menjadi cerminan bahwa hasil perubahan UUD 1945 oleh MPR masih memiliki kelemahan dan kekurangan, oleh sebab itu, maka gagasan perlunya perubahan lanjutan terhadap UUD 1945 merupakan aspirasi yang sangat perlu untuk dipertimbangkan. Adanya naskah akademik yang disampaikan oleh lembaga-lembaga pendidikan²²³ dan lembaga negara²²⁴ merupakan bukti perlunya gagasan perubahan itu dinilai sebagai aspirasi yang perlu untuk dipertimbangkan dan dilaksanakan. Persoalannya adalah bagaimana proses perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima)²²⁵ agar melahirkan konstitusi rakyat?

²²² Selanjutnya akan lebih di urai pada bagian selanjutnya.

²²³ FH-UII pernah menyampaikan naskah akademik amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 kepada MPR.

²²⁴ DPD telah mempersiapkan naskah akademik dan usulan perubahan serta alasannya untuk disampaikan kepada MPR.

²²⁵ Penggunaan istilah amandemen/perubahan kelima dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 lanjutan memang menimbulkan kerikuhan untuk menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan, atau bahwa Undang-Undang Dasar itu telah mengalami satu rangkaian perubahan empat tahap. Dari segi prosesnya memang benar bahwa Perubahan I (1999), Perubahan II (2000), Perubahan III (2001), dan Perubahan IV (2002) merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisah-pisah, karena memang banyak pasal yang diselesaikan perumusannya secara bertahap. Akan tetapi, oleh karena istilah yang dipakai dalam rangka membangun tradisi perubahan

2. Hasil Perubahan UUD 1945 periode 1999-2002.

Perubahan pertama UUD 1945 disahkan dalam Sidang Umum MPR-RI yang diselenggarakan antara tanggal 12 sampai dengan tanggal 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah perubahan pertama tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 menjadi cacatan kesejarahan karena berhasil dilakukan perubahan UUD 1945 meskipun diperhadapkan dengan adanya kalangan konservatif yang mempertahankan agar UUD 1945 tidak dirubah atau menjadikan UUD 1945 sebagai sesuatu yang “suci” dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.

Perubahan pertama ini mencakup perubahan atas 9 Pasal UUD 1945, yaitu atas Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, pasal 9 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 13 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4), dan Pasal 21. Kesembilan pasal yang mengalami perubahan atau penambahan tersebut seluruhnya berisi 16 ayat atau dapat disebut ekuivalen dengan 16 butir ketentuan dasar.²²⁶

Selanjutnya dalam perubahan yang kedua yang ditetapkan pada sidang tahunan tanggal 18 Agustus 2000, cakupan materi yang dirubah ini jauh lebih luas dan banyak lagi, yakni mencakup 27 pasal yang tersebar dalam 7 bab, yaitu Bab VI tentang “Pemerintah Daerah”, Bab VII tentang “Dewan Perwakilan Rakyat”, Bab IXA tentang “Wilayah Negara”, Bab X tentang “Warga Negara dan Penduduk”, Bab

dengan sistem adendum adalah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat, maka dengan sendirinya perubahan yang dilakukan sesudahnya harus menggunakan sebutan Perubahan Kelima UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Perubahan..., op.cit.*, hlm. 3.

²²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., op.cit.*, hlm. 48.

XA tentang “Hak Asasi Manusia”, Bab XII tentang “Pertahanan dan Keamanan Negara” dan Bab XV tentang “Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan”. Jumlah ayat yang diatur dalam 27 Pasal tersebut adalah 59 ayat atau butir ketentuan yang mengalami perubahan atau bertambah dengan rumusan ketentuan baru sama sekali.²²⁷

Sedangkan pada perubahan yang ketiga dalam sidang Tahunan MPR tahun 2001, MPR menetapkan naskah perubahan yang ketiga UUD 1945 tepatnya pada tanggal 9 November 2001. Bab yang di dalam UUD 1945 yang mengalami perubahan dalam naskah perubahan yang ketiga ini adalah Bab I tentang “Bentuk dan Kedaulatan”, Bab II tentang “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, Bab III tentang “Kekuasaan Pemerintahan Negara”, Bab V tentang “Kementerian Negara”, Bab VIIA tentang “Dewan Perwakilan Daerah”, Bab VIIB tentang “Pemilihan Umum”, dan Bab VIIIA tentang “Badan Pemeriksa Keuangan”. Seluruhnya terdiri atas 7 bab, 23 Pasal, dan 68 butir ketentuan atau ayat. Dari segi jumlahnya dapat dikatakan perubahan yang ketiga ini memang paling luas cakupan materinya. Di samping itu, substansi yang diaturnya juga sebagian besar sangat mendasar. Materi yang sukar mendapat kesepakatan cenderung ditunda pembahasannya dalam sidang-sidang terdahulu. Oleh karena itu, selain secara kualitatif materi perubahan ketiga ini lebih banyak

²²⁷ *Ibid.*

muatannya, juga dari segi isinya, secara kualitatif materi perubahan ketiga ini dapat dikatakan sangat mendasar pula.²²⁸

Perubahan yang terakhir dalam rangkaian gelombang refromasi nasional sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2002, adalah perubahan yang ditetapkan dalam sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002. Pengesahan naskah perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Dalam naskah perubahan keempat ini ditetapkan bahwa :

- a. UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat ini adalah UUD NRI Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR.
- b. Penambahan bagian akhir pada perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 dengan kalimat “Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat Paripurna MPR RI ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.
- c. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan (3), Pasal 25E perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 menjadi Pasal 25A.

²²⁸*Ibid.*, hlm. 49.

- d. Penghapusan judul Bab IV tentang “Dewan Pertimbangan Agung” dan pengubahan substansi pasal 16 serta penempatannya dalam Bab III tentang “Kekuasaan Pemerintahan Negara”.
- e. Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), dan ayat (5), Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian secara keseluruhan naskah perubahan keempat UUD 1945 mencakup 19 Pasal tersebut, terdiri dari 31 butir ketentuan yang mengalami perubahan, ditambah 1 butir yang dihapuskan dari naskah UUD.²²⁹

Ditinjau dari jumlah bab, pasal, dan ayat UUD 1945 sebelum diubah terdiri dari 16 (enam belas) bab, 37 (tiga puluh tujuh) pasal, 49 (empat puluh sembilan) ayat, dan 4 (empat) pasal Aturan Peralihan serta 2 (dua) ayat Aturan Tambahan. Sedangkan UUD 1945 setelah diubah terdiri dari 21 (dua puluh satu) bab, 73 (tujuh puluh tiga) pasal, dan 170 ayat, 3 (tiga) pasal Aturan Peralihan serta 2 (dua) pasal Aturan Tambahan.²³⁰

(Lihat tabel di bawah ini):

²²⁹ *Ibid.*, hlm. 50

²³⁰ Pengkajian Komprehensif Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Oleh Komisi Konstitusi, hlm. 80.

Tabel 1.
Undang-Undang Dasar 1945
Sebelum dan Sesudah Perubahan

Undang-Undang Dasar 1945						
No.		Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 pasal	2 ayat
2	Sesudah Perubahan	21	73	170	3 pasal	2 pasal

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari segi kuantitatif saja dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan, sudah berubah sama sekali menjadi satu konstitusi yang baru. Hanya saja namanya tetap dipertahankan sebagai UUD 1945, sedangkan isinya sudah berubah besar-besaran. Bahkan menurut Jimly, paradigma pemikiran atau pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan itu benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Bahkan dalam Pasal II Aturan Tambahan Perubahan Keempat UUD 1945 ditegaskan, dengan ditetapkannya perubahan UUD ini, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal". Dengan demikian, jelaslah bahwa sejak tanggal 10 Agustus 2002, status Penjelasan UUD 1945, tidak lagi diakui sebagai bagian dari naskah UUD. Jika pun isi Penjelasan itu dibandingkan dengan isi UUD 1945 setelah empat kali berubah, maka jelas satu sama lain sudah tidak lagi bersesuaian, karena pokok pikiran yang

terkandung di dalam keempat naskah perubahan itu sama sekali berbeda dari apa yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut.²³¹

3. Usulan Perubahan Oleh Komisi Konstitusi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan UUD 1945 telah dilakukan 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 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). Selain itu dalam penegakan hukum juga terjadi inovasi. Hal ini terbukti yang selain dari Polri, juga diatur Kejaksaan dan Ombudsman (pasal 24 D,E,F), pemilihan Kepala Daerah secara langsung, (pasal 18 ayat (4)), asas retroaktif dalam kasus HAM berat (pasal 28I), penyandang cacat (pasal 34) dan kemerdekaan Pers yang dijamin dan diatur

²³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...., op.cit.*, hlm. 51.

dalam UU, keterlibatan rakyat dalam perubahan UUD 1945 dan Komisi Konstitusi (pasal 37 ayat (7)).²³²

Tiada 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 1945.

4. Pentingnya Perubahan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi.

Menurut penulis, proses perubahan UUD ke depan (gagasan amandemen kelima) penting untuk melibatkan Komisi Konstitusi sebagai lembaga negara penunjang (*state auxiliary organ*) yang independen, profesional dalam melaksanakan perubahan UUD 1945, dan menjadi penting adalah pembentukan Komisi Konstitusi haruslah dibentuk sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, tidak seperti Komisi Konstitusi yang dibentuk pada tahun 2003 yang telah kehilangan momentum.²³³

Pentingnya untuk membentuk Komisi Konstitusi yang bertugas untuk melakukan perubahan UUD 1945, *pertama*, keberhasilan reformasi di sebuah negara salah satunya ditentukan oleh keberhasilan reformasi konstitusi yang dilakukan oleh

²³² Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusitentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta; Sekjen MPR RI, 2004), hlm. 125-127.

²³³ Pembentukan Komisi Konstitusi baru dibentuk pada tahun 2003 setelah semua proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh MPR.

negara tersebut. Indonesia dalam kondisi kekinian memperlihatkan sebuah kondisi yang masih belum stabil, dan mengarah kepada transisi yang eksperimental. Hal ini salah satu penyebabnya adalah reformasi konstitusi yang tidak memiliki paradigma perubahan yang jelas, dan juga disebabkan adalah adanya kompromi yang sifatnya pragmatis jangka pendek yang terjadi dalam proses perubahan UUD 1945 di tahun 1999-2002.²³⁴ Padahal keberhasilan sebuah reformasi konstitusi sangat menentukan keberhasilan reformasi yang dilakukan oleh sebuah negara termasuk Indonesia.

Kedua, Konstitusi sebagaimana diketahui merupakan hukum dasar yang mendasari kehidupan bernegara. Konstitusi ini pun menjadi sumber dari segala sumber hukum, dengan kata lain konstitusi adalah hal yang paling urgen dan penting dalam sebuah negara. Konstitusi yang merupakan sesuatu yang mendasar tersebut haruslah dibuat/dibentuk secara sungguh-sungguh, berkualitas dan profesional, sehingga berkualitas pula mendasari seluruh kehidupan bernegara. Dalam kaitan dengan hal tersebut maka perlu untuk melembagakan proses reformasi konstitusi di luar institusi politik konvensional karena akan sarat kepentingan politik yang akhirnya mengarahkan kepada kompromi politik yang akhirnya melahirkan rumusan yang kompromistis dan mengaburkan rumusan yang dibuat tersebut.

²³⁴ Denny Indrayana menilai proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang terjadi di tahun 1999-2002 diwarnai dengan kompromi politik pragmatis jangka pendek sebagai solusi pragmatis dari konflik politik yang ada. Sebagai contoh dikatakan olehnya bahwa hal itu terlihat pada penyusunan amandemen pertama dan kedua, maupun ketetapan MPR terbaru, yang kental dengan kompromi antara kubu reformis dan *status quo*. Masuknya asas nonrekroaktif dalam amandemen kedua, atau tetap bertahannya TNI dan Polri di dalam lembaga perwakilan rakyat, adalah contoh dari kompromi politik jangka pendek yang mengkontaminasi proses reformasi konstitusi kita. Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 74.

Bahkan Denny Indrayana²³⁵ mengatakan bahwa reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan “virus” kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik. Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie²³⁶ bahwa, para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkan secara mendalam. Kalaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan oleh anggota Majelis, suasana dan dinamika yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan perubahan itu juga dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini yang menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis seringkali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Untuk itu, yang sebaiknya merancang penyusunan kembali naskah akademik UUD adalah sebuah lembaga yang dibentuk secara independen, profesional dan non partisan (Komisi Konstitusi).

Ketiga, Secara filosofis, terdapat perbedaan antara konstitusi dengan politik, filosofi konstitusi adalah membatasi kekuasaan, sedangkan filosofi partai politik adalah untuk sebanyak-banyaknya memperoleh kekuasaan. Sehingga melembagakan

²³⁵ Denny Indrayana, *Loc.,cit.* hlm. 74

²³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*, dikutip dalam Makalah Ni'matul Huda, *Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Amandemen UUD Yang Partisipatoris*, disampaikan dalam acara diskusi Ramadhan yang diselenggarakan oleh PSHK FH-UII, 27 Juli 2012, hlm. 2

proses perubahan konstitusi lewat lembaga yang profesional, independen dan non partisan adalah solusi yang menjadi penting untuk dilakukan. Di samping itu adanya fakta bahwa banyaknya produk lembaga legislator (DPR) dalam hal ini UU yang dibatalkan oleh MK lewat kewenangannya menguji UU terhadap UUD semakin menambah kuat ketidakpercayaan terhadap lembaga legislatif itu untuk melakukan perubahan UUD, sebab bagaimana bisa lembaga legislator tersebut melakukan perubahan UUD sehingga melahirkan UUD yang berkualitas, untuk peraturan yang ada di bawah UUD saja dalam hal ini UU banyak yang dibatalkan oleh MK karena bertentangan dengan konstitusi. Tidak bermutunya UU yang dilahirkan oleh DPR dan dibatalkan oleh MK dipengaruhi oleh *quality of election* yang rendah yang kemudian mengantarkan mereka memperoleh kursi di DPR. Sehingga dalam melakukan perubahan UUD 1945 amandemen kelima ke depan, proses perubahannya dilakukan oleh Komisi Konstitusi sebagai lembaga *ad hock*, di mana lembaga ini dibentuk khusus untuk menyusun UUD sejak persiapan sampai diserahkan ke MPR untuk disahkan.

Selain itu urgensi Komisi Konstitusi juga dapat ditinjau dari pengalaman Filipina yang di bawah Corazon Aquino membentuk *Constitutional Commission*, Thailand yang membentuk *Constitutional Drafting Assembly*, dan Afrika Selatan membentuk *Constitutional Assembly*, yang menunjukkan bahwa penyerahan perubahan

konstitusi kepada lembaga semacam Komisi Konstitusi akan lebih menjamin suksesnya reformasi konstitusi.²³⁷

Menurut Soetanto Soepiadhy, argumentasi mengapa Komisi Konstitusi harus dibentuk, karena konstitusi pada hakikatnya merupakan kontrak sosial antara masyarakat dengan negara, di mana pada satu sisi masyarakat merelakan diri untuk melepas sebagian dari hak-haknya, tunduk dan diatur oleh negara. Di sisi lainnya, negara juga diberi batasan-batasan tertentu dengan adanya pengakuan dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, dan adanya lembaga-lembaga yang menjamin HAM dengan mengedepankan prinsip pembatasan kekuasaan dan *checks and balances* antara lembaga-lembaga tersebut. Dengan demikian, sudah seharusnya warga negara berpartisipasi penuh dalam proses pembentukan konstitusi.²³⁸ Dalam hal partisipasi masyarakat inilah yang terabaikan dan tidak dijalankan secara optimal oleh MPR. Sebagai fakta, bahwa dalam proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, hanya 127 surat yang masuk ke MPR dari total jumlah masyarakat Indonesia yang berjumlah 200 juta jiwa. Jelaslah hal tersebut teramat jauh jika dibandingkan dengan partisipasi yang dijalankan secara maksimal oleh Afrika Selatan dalam proses perubahan Konstitusi Afrika Selatan lewat *Constitutional Assembly*, terdapat 2 juta masukan dari lebih 24 juta penduduknya. *Public participation* lainnya yang dimaksimalkan oleh Majelis Perancang Konstitusi Afrika Selatan adalah perdebatan konstitusi di 37 program televisi, *talk show* di radio dengan delapan bahasa, 160.000

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 76.

²³⁸ Soetanto Soepiadhy, *Meredesain Konstitusi*, (Purwangan; Kepel Press, 2004), hlm. 40.

jurnal dua minggunya, internet dan *hot line* telepon dengan lima bahasa.²³⁹ Hal itu sangat jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Indonesia, sosialisasi MPR biasanya hanya berupa semiloka di hotel-hotel, di sedikit kota besar.²⁴⁰

Dalam kaitannya dengan upaya melahirkan konstitusi yang baik dan berkualitas. Paling tidak terdapat tiga hal penting yang harus diperhatikan dan dilakukan. Yaitu :

1. Perubahan konstitusi harus didasarkan pada paradigma perubahan.

Perubahan konstitusi harus didasarkan pada paradigma perubahan agar perubahan terarah sesuai dengan kebutuhan yang berkembang di masyarakat. Paradigma ini digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi lama, dan dengan argumentasi diciptakan landasan agar dapat menghasilkan sistem yang menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat.²⁴¹ Paradigma itu mencakup nilai-nilai dan prinsip-prinsip penting yang mendasar atau jiwa (*gheist*) perubahan konstitusi. Nilai dan prinsip itu dapat digunakan untuk menyusun telaah kritis terhadap konstitusi lama dan sekaligus menjadi dasar bagi perubahan konstitusi atau penyusunan konstitusi baru.²⁴² Dengan kata lain, paradigma inilah yang menjadi “politik hukum” perubahan konstitusi. Tentu juga perlu diperhatikan aspek teoritik

²³⁹ Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 81-115.

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 116.

²⁴¹ A. Mukhtie Fadjar, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (In-TRANS; Malang, 2004), hlm. 39.

²⁴² A. Mukhtie Fadjar *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (In-TRANS; Malang, 2003), hlm. 64.

dalam perubahan konstitusi yang akan mencakup masalah prosedur perubahan, mekanisme yang dilakukan,, sistem perubahan yang dianut, dan substansi yang akan diubah.²⁴³

2. Perubahan konstitusi harus diupayakan terhindar dari kompromi politik yang bersifat pragmatis.

Perubahan konstitusi yang terjadi dengan kompromi politik pragmatis biasanya terjadi pada kondisi konflik politik yang ada. Sehingga dalam kondisi ini, kompromi politik menjadi pilihan yang diambil oleh pemangku kepentingan politik yang ada. Perubahan konstitusi yang diwarnai dengan kompromi politik pragmatis, justru akan melahirkan sebuah rumusan perubahan konstitusi yang menjadi kabur dan tidak akan menjadi sebuah rumusan yang menyelesaikan persoalan kenegaraan, bahkan akan menjadi problem kenegaraan yang berkepanjangan. Juga rumusan yang lahir dari kompromi politik pragmatis ini akan melahirkan sebuah perubahan yang tambal sulam dan tidak berpengaruh secara positif dan signifikan bagi perbaikan ketatanegaraan atau reformasi ketatanegaraan sebuah negara.

3. Pemaksimalan partisipasi masyarakat dalam perubahan konstitusi.

Pelibatan masyarakat secara maksimal akan berpengaruh secara baik bagi perubahan konstitusi tersebut. Hal ini menjadi sebuah prasyarat mutlak yang berlaku dan telah terbukti menghasilkan sebuah konstitusi rakyat yang berkualitas di beberapa

²⁴³ *Ibid.*

negara karena tingkat partisipasi publik yang sangat tinggi dan termaksimalkan dengan baik. Dengan adanya partisipasi publik yang tinggi, akan bisa memudahkan para perumus konstitusi, sebab, perumus konstitusi akan bisa “membaca” dan mengetahui arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan. Oleh karena semakin tinggi tingkat partisipasi publik dalam proses perubahan konstitusi, semakin baik pula untuk perubahan konstitusi agar menjadi konstitusi rakyat dan berkualitas.

Sayangnya dari ketiga poin tersebut, MPR yang melakukan perubahan UUD 1945 periode 1999-2002 lalai dan tidak memaksimalkan aspek-aspek di atas.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa sebenarnya upaya untuk melembagakan perubahan UUD 1945 oleh sebuah lembaga non konvensional (sebuah lembaga khusus) telah pernah diupayakan terjadi di Indonesia. Bahkan pembentukan Dewan Konstituante adalah salah satu bukti akan adanya kesadaran tersebut. hal ini kemudian terjadi lagi di masa kepemimpinannya B.J. Habibie yang melakukan terobosan dengan membentuk panel pengkaji perubahan UUD yang juga bekerja melakukan identifikasi problem sampai pada merumuskan konsep awal untuk dikembangkan pada perubahan UUD 1945. Di masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid, dan Megawati upaya untuk membentuk Komisi Konstitusi pernah digulirkan

meski akhirnya berujung dengan pembentukan Komisi Konstitusi yang setengah hati dan tidak dikehendaki.²⁴⁴

Dengan demikian, pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima) menjadi penting. Gagalnya pelembagaan perubahan UUD 1945 masa lalu yang merupakan sejarah yang terus berulang harus diakhiri dengan dibentuknya Komisi Konstitusi independen, profesional dan non partisan dalam amandemen kelima nanti, hal ini juga diharapkan mampu mengakhiri problem kenegaraan yang muncul karena tidak maksimalnya reformasi konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002.

B. Prosedur Pembentukan Komisi Konstitusi Tanpa Menafikan Kewenangan Perubahan UUD 1945 oleh MPR.

1. Konstruksi Pasal 37 UUD 1945 sebelum Perubahan UUD 1945.

Sebagaimana telah disinggung di awal, bahwa Ketua PPKI Soekarno telah menegaskan bahwa UUD 1945 merupakan UUD yang bersifat sementara, suatu UUD kilat, *revolutie grondwet*, namun anggota PPKI yang dianggap pertama-tama mengemukakan perlunya eksistensi suatu pasal yang secara khusus mengenai hal ini ialah Iwa Koesoema Soemantri.²⁴⁵ Usulan Iwa tersebut disampaikan pada pembukaan Rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dikatakan bahwa,²⁴⁶

²⁴⁴ Abdul Mukhtie Fajar menggunakan istilah Komisi Konstitusi tahun 2003 dibentuk setengah hati dan tidak dikehendaki. Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 62.

²⁴⁵ Satya Arinanto, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam *Negara Hukum yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, (Bandung; PSKN FH UNPAD, 2011), hlm. 61.

²⁴⁶ Muhamad Yamin, dikutip dalam Sobirin Malian, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 70.

“...tuan-tuan yang hadir semua, yang terhormat! Berhubung dengan pernyataan pimpinan, maka benarlah bahwa ini adalah suatu undang-undang dasar kilat. Akan tetapi meskipun demikian, ada sjarat-sjarat dari suatu undang-undang dasar, jang tidak boleh kita lupakan. Nanti saja kemukakan beberapa pasal, jang saja harap tidak akan menimbulkan perbantahan, karena maksudnya ialah untuk sedikit memperbaiki bangunannya saja.

Salah satu jang saja tambahkan, jang saja usulkan, yaitu tentang perubahan undang-undang dasar. Di sini belum ada artikel tentang perubahan undang-undang dasar dan itu menurut pendapat sajaperlu diadakan. Terima kasih.”

Usulan Iwa tersebut kemudian disambut oleh anggota PPKI lainnya, Soepomo, yang menyatakan bahwa dalam (rancangan) UUD 1945 tersebut memang harus ada Bab XVI, tentang perubahan UUD. Soepomo pun kemudian mengusulkan adanya dua ayat yang isinya sama dengan Pasal 37 UUD 1945 pada saat ini, yakni sebagai berikut;²⁴⁷

1. Bahwa untuk merubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah harus anggota hadir;
2. Bahwa putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari yang hadir.

Pembicaraan tersebut muncul dalam sesi rapat pada tanggal 18 Agustus 1945 rehat sekitar 15 menit, yakni sekitar pukul 11:04-11:16 WIB. Namun pembicaraan tersebut kemudian disela oleh Soekarno, dengan menyatakan bahwa hal tersebut akan dibahas kemudian. Sejauh menunjukkan bahwa, pada saat itu Soekarno kemudian

²⁴⁷ Satya Arinanto, *op.cit.*, hlm. 61.

memfokuskan pembicaraan pada hal-hal yang berhubungan dengan *algemene geest*.²⁴⁸

Perdebatan mengenai hal itu muncul kembali pada penghujung pembahasan rancangan UUD 1945. Beberapa anggota PPKI yang tercatat berbicara dalam kesempatan tersebut ialah: Soekarno, Soepomo, Ahmad Soebardjo, dan Ki Hadjar Dewantara. Anggota Soebardjo setuju dengan rancangan ayat (1), namun untuk rancangan ayat (2), beliau keberatan, dengan alasan bahwa dalam praktik hal itu bisa saja menyebabkan diktatur. Menurut beliau, sebaiknya rumusan ayat (2) tersebut diganti dengan “suara yang terbanyak” saja, karena adanya hasrat untuk merubah sudah merupakan jaminan yang baik.²⁴⁹

Soekarno juga berpendapat bahwa jika disebut 2/3 akan menimbulkan *minderheidsprobleem*, namun beliau juga tidak setuju jika ditentukan dengan suara terbanyak, karena jika demikian maka ketentuan ini harus dibuang, sebab sudah ada kalimat dalam rancangan yang menyatakan “semua dengan suara yang terbanyak”. Maksud Soekarno di sini adalah rancangan yang kini Pasal 2 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak, yang dapat dipandang sebagai *lex generalis* dari segala ketentuan yang mengatur mengenai tata cara MPR menetapkan putusannya. Namun demikian, pada akhirnya, dengan dukungan anggota PPKI Ki Bagoes Hadikoesoemo, yang memandang bahwa

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 62.

perubahan UUD adalah soal yang begitu penting sehingga diperlukan persetujuan 2/3 anggota, maka dengan dukungan suara 16 anggota PPKI, disepakatilah rumusan Pasal ayat (2) UUD 1945 sebagaimana yang kita kenal saat ini, yaitu bahwa untuk mengubah UUD 1945 diperlukan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.²⁵⁰

Di dalam perjalanan kehidupan bernegara, khususnya pada masa kepemimpinan Soeharto, terjadi perubahan secara informal. Perubahan yang terjadi secara informal tersebut terkait dengan rumusan pasal yang mengatur perubahan terhadap UUD. Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945 juga menjadi konstitusi yang sangat sulit dan seolah sangat tidak dimungkinkan disentuh dengan amandemen atau perubahan. Ketetapan MPR Nomor 1 tersebut kemudian diikuti dengan terbitnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang referendum yang antara lain menyatakan bahwa bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus minta pendapat rakyat melalui referendum. UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum ini merupakan pelaksanaan TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.²⁵¹ Sejumlah produk hukum yang disebut di atas merupakan upaya oleh Soeharto untuk menjadikan UUD 1945 sangat sulit disentuh oleh perubahan/amandemen. Hal itu

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Penyimpangan UUD 1945 pada masa Orde Baru. <http://bo-gorhealty.blogspot.com/2012/12/bentuk-penyimpangan-uud-1945-pada-masa.html>. Diakses pada tanggal 1 Juli 2013.

dilakukan karena sebagai bagian untuk mempertahankan kekuasaan yang di bangun secara otoriter.

Dalam kaitannya dengan uraian di atas, perlu dikemukakan pendapat Daniel J. Elazar dan Bonime Blanc. Menurut mereka pembuatan/perubahan konstitusi adalah sebuah tindakan yang sangat politis karena konsepsi kita tentang konstitusi bergantung pada “hubungan antara isi dokumen konstitusi itu dan karakter fundamental atau bentuk pemerintahan yang akan diabdikannya”. Pembuatan/perubahan konstitusi adalah sebuah upaya ekstensif untuk memecahkan persoalan sosial dan politik.²⁵² Namun dalam konteks Indonesia tersebut, definisi yang dikemukakan oleh Elazar dan Blanc lebih condong kepada elit dan mengabaikan peran rakyat. Hal itu terlihat bukan saja pada masa kepemimpinan Soeharto, namun di masa reformasi pun yang mampu menyentuh UUD 1945 dengan amandemen, lebih didominasi dengan proses yang elitis. Di mana partisipasi publik sangatlah rendah. Semestinya, di masa reformasi yang diwarnai dengan euforia semangat reformasi dengan mengakui bahwa pembuatan kebijakan berurusan langsung dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban rakyat, serta kekuasaan-kekuasaan pemerintah, maka harusnya diberikan lebih banyak ruang bagi keterlibatan publik dalam proses perubahan UUD 1945.

Dalam euforia reformasi di tahun 1998, MPR terpilih membuat kesepakatan politik yang mencabut Ketetapan MPR yang mengatur tentang upaya melakukan

²⁵² Dikutip dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD...*, *op.cit.*, hlm. 74.

perubahan UUD 1945 melalui Referendum. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 itu berisikan keputusan pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Sebab, MPR hasil pemilihan umum tahun 1998 menilai bahwa Ketetapan MPR No. IV tersebut tidak sesuai dengan jiwa, semangat, dan prinsip perwakilan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.²⁵³ Hal itu juga sebenarnya merupakan salah satu cara agar tuntutan reformasi agar UUD 1945 diamandemen dapat terwujud. Hal ini pula mengandung konsekuensi bahwa proses perubahan UUD 1945 harus didasarkan pada mekanisme perubahan sebagaimana diatur secara khusus dalam Pasal 37 UUD 1945. Dibuatnya Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tersebut menjadi landasan yuridis dan menjadi pintu masuk bagi MPR untuk melakukan perubahan UUD 1945.

2. Perubahan Pasal 37 UUD 1945 dalam Perubahan UUD 1945 di masa Reformasi.

Ketika perubahan UUD 1945 mulai bergulir, salah satu objek yang menjadi perhatian untuk dilakukan perubahan adalah Pasal 37 yang mengatur tentang mekanisme perubahan UUD 1945. Keinginan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 37 UUD tersebut dilandasi adanya penyimpangan dalam penerapan UUD 1945 dalam praktik ketatanegaraan sebelum reformasi.

Dalam proses perubahan UUD 1945 yang berlangsung khususnya dalam rapat-rapat Panitia Ad-Hock (PAH) III dan PAH I tersebut terjadi perdebatan

²⁵³ Bagian Menimbang huruf (a) Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1998.

mengenai perubahan Pasal 37. Dari perdebatan yang terjadi baik Rapat PAH III, Rapat PAH I, Rapat Komisi A, Rapat Lobi PAH, maupun Rapat Paripurna SU/ST MPR ada beberapa isu yang muncul dan menjadi perdebatan serius terkait Pasal 37 ini.²⁵⁴

Pertama, dalam rancangan perubahan yang dibuat PAH, muncul istilah hanya pasal-pasal yang menjadi objek perubahan. Berbeda dengan Pasal 37 lama, yang tidak membatasi objek perubahan pada UUD 1945. *Kedua*, terkait syarat untuk penunjukan pasal yang mau diubah beserta alasannya dan harus dibuat secara tertulis. *Ketiga*, terkait masalah jumlah kuorum, yakni untuk usul perubahan, untuk syarat sah Sidang MPR, dan untuk mengambil putusan atas perubahan UUD 1945. *Keempat*, mengenai keberadaan Pembukaan UUD, keutuhan wilayah, dan bentuk negara kesatuan. Isu ini menjadi isu yang paling panjang perdebatannya dalam proses perubahan Pasal 37.

Pembahasan tentang Pasal 37 oleh PAH I diletakkan dalam rancangan Perubahan Keempat. Hal ini sesuai dengan urutan pembicaraan dalam rapat-rapat PAH I yang memiliki prioritas pada pasal-pasal tertentu. Tidak berarti Pasal 37 tidak penting, tetapi berdasarkan urutan pasal-pasal dalam UUD, pasal ini memang berada di akhir. Di samping itu, Pasal 37 dianggap sebagai salah satu pasal pengunci yang materinya disesuaikan dengan pasal-pasal sebelumnya.²⁵⁵

²⁵⁴ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku X "Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan"*, (Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepenitaraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 38.

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 62.

Sebenarnya dalam Perubahan Kedua maupun Perubahan Ketiga, Pasal 37 sudah dibahas, tetapi belum dapat diselesaikan. Bahkan sampai berakhirnya tahap Perubahan Ketiga Tahun 2001, Pasal 37 ini belum mengalami rumusan final sebagai hasil Perubahan. Baru dalam masa Perubahan Keempat, Pasal 37 dibahas secara fokus baik materi maupun redaksi.

Dalam pembahasan Perubahan Kedua, usulan dan perdebatan terkait dengan Pasal 37 ini sudah mulai mengemuka. Khususnya terkait dengan pengaturan kuorum dan objek usulan harus tertuang secara tegas dan jelas. Untuk pengusulan objek yang harus tertuang secara jelas, pertama kali dikemukakan oleh Zain Badjeber yang menilai bahwa untuk pengusulan perubahan harus secara tegas menyebut objek atau pasal mana saja yang akan diubah. Lebih lanjut pendapat yang dikemukakan oleh Zain Badjeber sebagai berikut;²⁵⁶

“.....kami menambahkan segala usul perubahan undang-undang dasar ini harus menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Apa yang kita sudah lalui kemarin, Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua yang sekarang, itu tidak ada ketegasan mana yang mau diubah, pokoknya apa maunya daripada Badan Pekerja, khususnya PAH dan fraksi-fraksi. Untuk masa yang akan datang, saya kira perubahan-perubahan itu yang tampaknya akan lebih dipersulit persyaratan-persyaratannya. Hal ini juga terlukis di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 di mana tercantum persyaratan-persyaratan tertentu untuk melakukan perubahan yang dimaksud antara lain, usul perubahan harus menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Jadi tidak datang untuk membongkar semuanya. Tetapi yang jelas diajukan dulu oleh pengusul hal-hal yang mau diubah.”

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 45.

Sedangkan dalam pembahasan tentang pengaturan kuorum terjadi perdebatan tentang $\frac{3}{4}$, $\frac{2}{3}$, dan bahkan $\frac{1}{3}$. Sekalipun terjadi perdebatan terkait angka kuorum, namun pada dasarnya sebagian besar memiliki frame yang sama bahwa untuk merubah UUD 1945 tidak dilakukan secara serampangan dan agak dipersulit terkait dengan kesepakatan untuk melakukan perubahan.

Di dalam proses Perubahan Ketiga, pembahasan tentang Pasal 37 ini dapat dikatakan minim. Pembicaraan hanya ditemukan dalam Rapat Pleno PAH I BP MPR ke-14. Rapat ke-14 ini diselenggarakan pada Kamis, 10 Mei 2001 dan agendanya membahas perubahan UUD 1945 bidang politik dan hukum. Di dalam rapat tersebut dibahas pemikiran-pemikiran para Tim Ahli Bidang Politik dan Bidang Hukum.

Hasil pemikiran Tim Ahli mengusulkan perbaikan terhadap Pasal 37 sehingga menjadi empat ayat. Inti dari usulan dari Tim Ahli terkait dengan ayat 1 adalah bahwa inisiatif usulan perubahan dapat saja diusulkan oleh DPR, dan DPD. Kemudian terkait dengan teknik perubahannya, dilakukan dengan cara adendum atau naskah terpisah. Dalam usulan ayat kedua, terkait dengan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dibahas dalam Sidang MPR setelah mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ jumlah suara rakyat yang mempunyai hak pilih melalui referendum nasional yang diadakan khusus untuk itu. Untuk ayat 3, Tim Ahli mengusulkan untuk perubahan biasa, yakni pasal-pasal yang tidak berkenaan dengan

bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dengan usulan quorum
3/4.²⁵⁷

Dalam pembahasan Perubahan Keempat, perdebatan terkait dengan Pasal 37 ini kembali diperbincangkan. Perdebatan tentang kuorum, inisiatif usul perubahan kembali mengemuka. Dari perdebatan yang muncul, memang dipahami bahwa pasal perubahan UUD dalam Pasal 37 ini menjadi penting, dan oleh sebab itu, perubahan UUD dinilai oleh PAH I agar dipersulit, sehingga tidak secara sembarangan dapat dirubah sebagaimana yang pernah terjadi di masa orde lama dan orde baru.²⁵⁸ Namun menurut penulis, benar memang untuk melakukan perubahan harus dilakukan dengan matang dan tidak serampangan, dan perlu memang mengatur agar perubahan agak dipersulit tapi bukan berarti pula kita “mensakralkan” UUD. Dengan kata lain bahwa agak mempersulit perubahan UUD 1945 menjadi penting, tapi jangan menjadikan UUD 1945 tidak bisa dirubah atau sulit disentuh dengan perubahan/amandemen, sebab bagaimanapun bagusnya konstitusi tersebut, konstitusi harus mampu disesuaikan dengan perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya negara tersebut.

Dari hasil perubahan UUD 1945, khususnya Perubahan Keempat, berhasil dikonstruksikan rumusan Pasal 37 :²⁵⁹

1. Usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 59-61.

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 66-69.

²⁵⁹ Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

2. Setiap usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Putusan untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁶⁰
4. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dalam kaitan dengan rumusan Pasal 37 UUD di atas, Jimly Asshiddiqie menilai paling tidak ada empat hal yang penting untuk dicantumkan dalam kaitannya dengan menyempurnakan ketentuan mengenai prosedur perubahan UUD. *Pertama*, adanya ketentuan yang menegaskan baik eksplisit ataupun implisit, perbedaan antara materi yang tidak dapat dirubah, yaitu undang-undang dasar; materi yang dapat diubah dengan prosedur tidak biasa, yaitu harus didahului dengan referendum. Seperti berkenaan dengan bentuk negara dan bentuk pemerintahan; dan materi yang dapat diubah dengan prosedur biasa. *Kedua*, adanya ketentuan yang menegaskan, baik eksplisit ataupun implisit, bahwa bentuk hukum perubahan UUD adalah bentuk naskah yang terpisah yang selanjutnya berfungsi sebagai adendum terhadap naskah asli UUD. *Ketiga*, ketentuan yang mengatur prosedur pengusulan dan penerimaan usulan itu menjadi agenda resmi. *Keempat*, ketentuan mengenai mekanisme

²⁶⁰ Rumusan ini berasal dari perbaikan atas ketentuan asli Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi; “untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir”.

pengambilan keputusan melalui pemungutan suara, apakah tetap menganut pola $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ atau tidak.²⁶¹

Dalam rumusan Pasal 37 ayat 1, adanya frasa yang menyatakan bahwa usul perubahan haruslah datang dari anggota MPR sendiri, bukan dari DPR, DPD, ataupun Presiden. Ketentuan demikian sebenarnya tidaklah ideal. Sebab, seharusnya Presiden, DPR, atau DPD dapat saja diberi hak untuk mengajukan usulan, tetapi untuk menjadi agenda resmi, usul tersebut terlebih dahulu harus mendapat persetujuan $\frac{1}{3}$ anggota MPR. Bahkan, seharusnya, usul perubahan dapat pula datang dari lembaga negara yang lain, misalnya MA dan MK. Malahan, masyarakat luas juga seharusnya dapat diberi kesempatan untuk mengajukan usul-usul, sehingga yang perlu ditegaskan bukanlah pengusul atau pengambil inisiatif untuk mengusulkan, tetapi bahwa usul-usul itu untuk diterima menjadi agenda resmi haruslah terlebih dahulu mendapat persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ anggota MPR.²⁶²

3. Pembentukan Komisi Konstitusi Tanpa Menafikan Ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

Ada problem teknis prosedural yang harus diselesaikan lebih dulu dalam upaya melakukan perubahan kelima terhadap UUD 1945. Problem teknis prosedural ini terkait dengan siapa yang akan membuat materi dan bagaimana cakupan yang dapat dirubah lewat mekanisme perubahan UUD.

²⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 60.

²⁶² *Ibid.*

Hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR di tahun 1999-2002 memang masih terdapat kekurangan dan kelemahan. Oleh karenanya gagasan dilakukannya perubahan lanjutan terhadap UUD 1945 masih terus mengemuka terutama dari kalangan DPD²⁶³. Upaya dari DPD untuk melakukan perubahan terlihat jelas dari 2 naskah yang telah disiapkan. *Pertama*, Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, Naskah Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 (usul perubahan pasal beserta alasannya).²⁶⁴ Bahkan sering dilaksanakan seminar atau juga *focus group discussion*²⁶⁵ dan tulisan dalam koran nasional²⁶⁶ yang memperlihatkan keseriusan DPD untuk melakukan perubahan kelima. Perubahan UUD 1945 perlu disiapkan oleh sebuah komisi yang apolitik, bukan politisi, sedangkan lembaga politik seperti MPR hanya tinggal mengesahkan.

Problemnya adalah, ketentuan Pasal 37 hasil perubahan UUD 1945 yang mengatur tentang cara perubahan UUD 1945 menyulitkan kita untuk mengubah secara komprehensif. Pasal 37 ini menentukan bahwa perubahan hanya dapat

²⁶³ DPD menggalang kekuatan politik mengusulkan perubahan kembali (amandemen tahap kelima) Undang-Undang Dasar 1945 guna memperkuat posisi konstitusional DPD agar lebih mendekati posisi politik seperti Senat di dalam parlemen dengan sistem bikameral. Namun penggalangan kekuatan tersebut menjadi terhenti. Karena ketika disampaikan sebagai usul resmi kepada Pimpinan MPR sebenarnya jumlah pendukung sudah lebih 1/3 dari seluruh anggota MPR; tetapi sebelum habis waktu tertentu yang ditetapkan oleh Pimpinan MPR untuk kepastian pemberian dukungan ternyata banyak anggota parpol yang kemudian menarik dukungannya sehingga menjadi kurang dari 1/3 dan usul tersebut dinyatakan ditarik oleh DPD sebelum MPR menyatakan gugur secara resmi. Lihat Moh. Mahfud MD, *Konstitusi..., op.cit.*, hlm. 180.

²⁶⁴ Kedua naskah ini sudah disiapkan oleh DPD dan sering menjadi pembahasan dalam seminar-seminar yang dilaksanakan kerja sama dengan DPD terkait dengan perubahan kelima.

²⁶⁵ Salah satu *focus group discussion* yang dilaksanakan DPD di tahun 2013 adalah FGD tentang “Urgensi Perubahan Kelima UUD 1945; Kinerja Konstitusional DPD RI”. Diselenggarakan oleh Magister Hukum Universitas Gadjah Mada kerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Sabtu, 27 April 2013 ruang multimedia Gedung Pusat UGM Yogyakarta.

²⁶⁶ Irman Putra Sidin, *Tata Ulang Sistem Kenegaraan Melalui Amandemen*, Kompas, Selasa 21 Mei 2013.

dilakukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari seluruh anggota MPR dengan menyebutkan pasal atau ayat yang perlu diubah disertai dengan alasan dan isi perubahannya tersebut. Selanjutnya jika persyaratan itu terpenuhi, MPR bersidang untuk membahas dan keputusan perubahan UUD tersebut harus disetujui oleh sekurang-kurangnya separuh lebih dari seluruh anggota MPR.

Dari ketentuan Pasal 37 sebagaimana disebutkan di atas, terlihat bahwa ketentuan tersebut menyulitkan dilakukannya perubahan. Paling tidak dalam dua hal. *Pertama*, ketentuan prosedural tersebut hampir-hampir menutup peluang untuk dilakukannya perubahan yang komprehensif (harus tertuju pada pasal dan ayat serta alasan spesifik masing-masing). *Kedua*, kalangan MPR sendiri cenderung bersikap konservatif dan mengatakan bahwa menurut UUD 1945 hanya MPR-lah yang dapat melakukan perubahan atas UUD 1945, sesuatu yang kerap kali menimbulkan polemik dan ketegangan politik karena dalam praktiknya cenderung hanya akan dimonopoli oleh MPR sendiri.²⁶⁷

Pembentukan Komisi Konstitusi pada dasarnya tergantung dari *political will* dari MPR. Sikap yang konservatif dari MPR yang menganggap bahwa perubahan harus dilakukan langsung-sendiri oleh MPR, Padahal perubahan bisa saja disiapkan atau disusun oleh sebuah Komisi Konstitusi yang terdiri dari orang-orang negarawan yang ahli untuk kemudian perubahannya sendiri ditetapkan oleh MPR sesuai dengan prosedur yang diatur di dalam Pasal 37 UUD 1945. Hal tersebut sebagaimana terjadi

²⁶⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 177.

di Afrika Selatan yang juga mengatur tentang pembentukan sebuah Komisi Konstitusi dalam menyiapkan penyusunan perubahan konstitusi di negara tersebut, dan Majelis Afrika Selatan tinggal menetapkan hasil kerja dari Komisi Konstitusi Afrika Selatan.

Dalam kaitannya dengan pelibatan sebuah lembaga independen untuk melakukan penyusunan perubahan, Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa, kalau kita ingin mengubah kembali UUD 1945 dengan baik dan objektif, yang pertama-tama perlu dilakukan adalah mengubah pasal 37 UUD tersebut dengan membuka kemungkinan bagi cara perubahan komprehensif dan serta lembaga yang menyiapkan serta menetapkan perubahan itu sendiri (dilakukan oleh sebuah komisi tertentu yang kemudian diputuskan oleh MPR).²⁶⁸ Lebih lanjut dikatakan, sekalipun cara perubahan UUD harus dibuat sedemikian sulit supaya tidak selalu diubah dengan mudah dan agar ide dasar ditanamkan oleh para pendiri tetap kukuh. Akan tetapi, karena UUD itu di mana pun adalah kesepakatan sesuai dengan politik, ekonomi, sosial, dan budaya-nya, maka tetap saja upaya menyulitkan cara perubahan itu tidak boleh sampai menutup peluang atau benar-benar menyulitkan untuk melakukan perubahan.²⁶⁹

Sebenarnya terkait dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 sekarang, merupakan pasal yang diusulkan juga oleh Komisi Konstitusi dalam naskah usulan perubahan yang diserahkan ke BP-MPR. Terkait dengan Pasal 37 tersebut, Komisi

²⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 177.

²⁶⁹ *Ibid.*

Konstitusi berpandangan agar perubahan UUD 1945 sejauh mungkin harus melibatkan masyarakat. Lebih jauh dari itu, usul yang diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR, setelah diajukan kepada MPR, kemudian diserahkan kepada Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh MPR untuk melakukan pengkajian secara komprehensif.²⁷⁰

Dari usulan perubahan Pasal 37 oleh Komisi Konstitusi di atas, terlihat bahwa pentingnya pelibatan masyarakat dalam perubahan UUD, dan hal itu sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari konsepsi kedaulatan rakyat, termasuk pelibatan rakyat secara maksimal dalam perubahan UUD menjadi sangatlah penting. Di samping itu, dari ketentuan di atas, terlihat bahwa, pembentukan Komisi Konstitusi dalam melakukan kajian komprehensif harus dibentuk sebelum dilakukan perubahan UUD. Hal tersebut berbeda dengan pembentukan Komisi Konstitusi di tahun 2003 yang sebenarnya telah kehilangan momentum. Pembentukan Komisi Konstitusi sebelum dilakukan perubahan tentu akan sangat baik, sebab Komisi Konstitusi masih memiliki waktu untuk melakukan identifikasi problem, pembahasan yang melibatkan masyarakat, melakukan konsultasi publik termasuk dalam hal ini memaksimalkan MK dalam pelibatan perubahan oleh Komisi Konstitusi, dan perumusan perubahan UUD sebelum nanti diserahkan kepada MPR untuk disahkan.

²⁷⁰ Laporan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta; Sekjen MPR, 2004), hlm. 52-53.

Pembentukan Komisi Konstitusi dapat juga dibentuk tanpa melakukan perubahan terlebih dahulu terhadap Pasal 37 UUD. Dalam konteks ini, memang secara konstitusional kewenangan melakukan perubahan UUD 1945 berada pada MPR, maka MPR berwenang membentuk Komisi Konstitusi. Paling tidak ada dua cara yang dapat ditempuh MPR membentuk Komisi Konstitusi. *Pertama*, MPR membentuk sendiri Komisi Konstitusi. Dalam konteks ini, ada dua alternatif yang dapat dipilih, yaitu (a), MPR dapat membentuk Komisi Konstitusi, yang dalam penentuan anggota-anggotanya dilakukan sendiri oleh MPR, (b), MPR membentuk Komisi Konstitusi lewat Ketetapan MPR, namun untuk tahapan seleksi dan penentuan anggota-anggotanya tidak dimonopoli oleh MPR. Dengan kata lain, dibentuknya tim seleksi yang bertugas untuk melakukan seleksi terhadap calon anggota Komisi Konstitusi. Tim seleksi ini dapat diisi oleh anggota DPR, DPD, dan sebagai penyeimbang adalah kalangan akademisi. Namun, alangkah lebih baik tim seleksi ini benar-benar diisi oleh kalangan akademisi, sehingga nuansa politisasi dalam penentuan anggota-anggota Komisi Konstitusi dapat dihindari. Sebab, jika hal tersebut tidak dihindari, maka akan berpengaruh kepada proses kerja dan hasil kerja dari Komisi Konstitusi yang bukan tidak mungkin akan memiliki nuansa politik juga, karena sejak awal proses rekrutmen anggota Komisi Konstitusi terwarnai dengan nuansa politisasi dengan hadirnya politisi-politisi dalam tim seleksi anggota Komisi Konstitusi tersebut. *Kedua*, MPR dapat menugaskan Presiden untuk membentuk Komisi Konstitusi termasuk menentukan anggota dan mekanisme kerjanya. Komisi Konstitusi yang dibentuk dengan cara kedua ini bertanggung jawab kepada Presiden

dan selanjutnya Presiden menyampaikan hasil kerja Komisi Konstitusi kepada MPR. Dalam mekanisme kedua ini, pelibatan Presiden dalam proses perubahan UUD dianggap sebagai bentuk membangun dan menjalankan unsur *check and balances*, disamping itu juga, tentu hal ini memberikan rasa tanggung jawab kepada Presiden dalam proses perubahan UUD.

Beberapa cara yang diurai di atas terkait dengan pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD, sangat ditentukan oleh *political will* dari MPR. Pembentukan Komisi Konstitusi ini dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan, jika MPR memang benar-benar menyadari urgensi dari sebuah Komisi Konstitusi dalam proses perubahan UUD sebagaimana pengalaman dan keberhasilan Komisi Konstitusi di negara-negara lain semisal Afrika Selatan, Thailand, dan Filipina. Namun bukan tidak mungkin juga bahwa MPR masih tetap bertahan pada kondisi yang konservatif dengan memonopoli perubahan UUD harus dilakukan secara mutlak dan sendiri oleh MPR, Sehingga pembentukan Komisi Konstitusi tidak akan terwujud.

Dalam kondisi yang demikian, maka pentingnya sebuah *pressure group* dalam mendorong dan mempengaruhi MPR agar mengeluarkan kebijakan pembentukan Komisi Konstitusi sangat diperlukan. Tekanan publik ini dapat dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat mulai dari Organisasi Non Pemerintah, Gerakan Mahasiswa, entitas akademik seperti Dosen, serta para praktisi. Gerakan yang semakin besar semakin baik untuk mempengaruhi MPR untuk

membentuk Komisi Konstitusi. Gerakan tersebut tidak secara mutlak dimaknai dengan gerakan “Parlemen Jalanan” atau yang lebih populer dengan aksi demonstrasi yang sangat kental dengan gerakan kemahasiswaan, namun juga dapat dilakukan dengan tulisan-tulisan baik lewat buku, jurnal, makalah, artikel di media masa menjadi sangat penting pengaruhnya. Hal tersebut sebagai upaya memberikan pengetahuan secara memadai bagi masyarakat untuk mengetahui pentingnya sebuah proses perubahan UUD khususnya lewat Komisi Konstitusi, serta menjadi bagian dari upaya mentransformasikan pemikiran dan menggerakkan masa (masyarakat) untuk ikut mendesak MPR agar mengeluarkan kebijakan pembentukan Komisi Konstitusi sebagaimana yang diharapkan. Satu hal yang sangat penting pengaruhnya dalam upaya ini juga adalah peran dari media masa di dalam memberikan pemahaman serta pengetahuan bagi masyarakat terkait dengan pentingnya Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD.

Dengan upaya tersebut, bukan tidak mungkin sikap konservatif yang MPR akan berubah berdasarkan kenyataan secara sosiologis dengan adanya *pressure group* (tekanan publik) yang menginginkan pembentukan Komisi Konstitusi sebelum proses perubahan UUD 1945 dilakukan. Sebab, Komisi Konstitusi yang dibentuk sebelum proses perubahan UUD tersebut memiliki peran dan tugas untuk melakukan perubahan UUD 1945 (menyusun rumusan perubahan).

C. Tugas dan Kewenangan Komisi Konstitusi.

1. Pentingnya Proses Pembuatan dan Perubahan Konstitusi.

Isi dari sebuah konstitusi memang menjadi sangat penting, apakah konstitusi itu berisikan nilai-nilai konstusionalitas, pembatasan kekuasaan, nilai-nilai hak asasi manusia, nilai-nilai demokrasi dan lain-lain. Namun, di samping isi konstitusi yang penting, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah proses dari perubahan konstitusi tersebut. Sebab proses inilah yang mencerminkan karakter konfigurasi politik, sosial yang terjadi saat perubahan UUD itu dilakukan. Di samping itu juga, proses perubahan ini akan mempengaruhi masa depan negara konstusional tersebut serta proses perubahan konstitusi negara itu.

Dalam pembuatan atau perubahan konstitusi, proses benar-benar penting. Menurut Vivien Hart,²⁷¹

“.....bagaimana konstitusi dibuat, begitu juga apa yang dikatakannya, jelas penting. Proses sudah menjadi sama pentingnya dengan isi sebuah dokumen final untuk melegitimasi sebuah konstitusi baru.

.....sebuah konstitusi yang demokratis bukan lagi sekedar konstitusi yang membakukan pemerintahan yang demokratis, melainkan juga sebuah konstitusi yang dibuat dalam sebuah proses yang demokratis.

Pentingnya sebuah proses dalam pembuatan konstitusi sama juga pentingnya dengan proses dalam perubahan konstitusi. Keduanya memiliki derajat yang sama penting. Sebab perubahan konstitusi adalah merupakan bagian untuk menjadikan

²⁷¹ Vivien Hart, *Democratic Constitution Making*, dikutip dalam Denny Indrayana, *Amandemen UUD...*, *op.cit.*, hlm. 85.

sebuah konstitusi menjadi konstitusi yang sesuai dengan kondisi perkembangan masyarakat yang terjadi di sebuah negara. Dengan kata lain, perubahan konstitusi adalah menjadi bagian dari penyempurnaan konstitusi yang ada.

Julius Ihonvbere percaya bahwa sebuah proses pembuatan dan perubahan konstitusi yang demokratis “teramat penting sifatnya bagi kekuatan, akseptabilitas, dan legitimasi produk finalnya.”²⁷² Jika pandangan dari Julius ini dikaitkan dengan konteks dari tulisan ini yang menggagas Komisi Konstitusi dalam perubahan UUD, mungkin timbul sebuah pertanyaan. Bukankah MPR adalah merupakan cerminan dari sistem demokratis yang diberlakukan di Indonesia, dan dengan demikian memberikan tugas terkait dengan proses perubahan konstitusi di Indonesia kepada MPR adalah merupakan bagian dari konsekuensi demokratis? Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Taufiqurroman²⁷³ dalam penelitiannya. Pemikiran demikian tentu tidak dapat disalahkan, sebab benar memang bahwa MPR merupakan wakil yang secara demokratis dipilih secara langsung oleh rakyat, namun bukan berarti bahwa perubahan UUD diberikan secara mutlak untuk dilaksanakan oleh MPR, sebab sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa menyerahkan secara mutlak pelaksanaan perubahan UUD kepada MPR yang notabene merupakan lembaga politik, sangat syarat dengan kepentingan politik, bahkan benturan kepentingan politik yang menjadi “identitas” dari lembaga politik ini, terkadang menjadikan

²⁷² Julius Ihonvbere, *How to Make an Undemocratic Constitution: the Nigerian Example*, dikutip dalam Denny Indrayana, *ibid.*

²⁷³ Taufiqurohman Syahuri, *Hukum Konstitusi...*, *op.cit.*, hlm. 186-187.

kompromi politik pragmatis jangka pendek menjadi sesuatu hal yang sering terjadi. Hal inilah yang sangat riskan dalam proses perubahan UUD, sebab bukan tidak mungkin akan memunculkan sebuah rumusan final yang sangat kabur dan bahkan menjadi tidak jelas. Di samping itu secara filosofis, kedua hal ini memiliki filosofi yang berbeda sebagaimana dijelaskan di atas. Jadi dibentuknya Komisi Konstitusi dalam konteks perubahan UUD 1945 menjadi alat untuk memaksimalkan proses demokratis secara maksimal.

2. Tipe-Tipe Proses Pembuatan dan Perubahan Konstitusi

Argumen mengapa dalam pembuatan dan perubahan konstitusi proses menjadi penting adalah karena adanya fakta bahwa proses mempengaruhi substansi konstitusi. Tentang hal yang satu ini, Bonime Blanc menggolongkan proses menjadi tiga tipe; proses “konsensual” (*consensual*), “disensual” (*dissensual*), “gagal” (*stillborn*).²⁷⁴

Proses konsensual adalah yang terbaik dalam di antara ketiga bentuk proses pembuatan dan perubahan konstitusi, karena pembuatan atau perubahan konstitusi yang konsensual mempunyai empat karakteristik. *Pertama*, proses konsensual mensyaratkan partisipasi dari semua-atau setidaknya sebagian besar-kelompok politik yang ada. *Kedua*, kesepakatan-kesepakatannya dicapai dengan memastikan adanya tanggung jawab politik yang menjamin tidak adanya solusi dogmatik dan

²⁷⁴ Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy*, dikutip dalam Denny Indrayana, *ibid.*, hlm. 87.

pemanfaatan kompromi-kompromi. *Ketiga*, kompromi ini kerap kali menimbulkan kerancuan-kerancuan pada pasal-pasal nya. *Keempat*, walaupun kerancuan ini sering menyulitkan satu atau lebih kelompok politik, tak satu pun di antara kelompok-kelompok itu benar-benar tak sepakat dengan teksnya secara keseluruhan, mayoritasnya tetap mendukung konstitusi yang dihasilkan.²⁷⁵

Dalam proses disensual, pembuatan konstitusi tidak melibatkan semua kelompok politik. Solusi dogmatik jadi hal yang lumrah dan masalah-masalah yang ada tak bisa dipecahkan sebagaimana mestinya. Kesepakatan susah dibuat, dan walaupun bisa dicapai, kesepakatan itu sering melibatkan penolakan dan/atau keberadaan terhadap pendapat yang disodorkan oleh satu atau lebih kelompok politik yang dominan. Kondisi disensual sangat mungkin mengandung solusi-solusi yang hanya memuaskan kelompok-kelompok politik yang dominan. Akibatnya, potensi ancaman bagi sistem politik yang baru akan meningkat, terutama dari barisan sakit hati.²⁷⁶

Penting juga dicatat bahwa proses pengambilan keputusan pada masa pembuatan draft sering terbentur pada sejumlah kendala. Sekalipun sudah melakukan yang terbaik, bisa jadi lembaga pembuat konstitusi tetap tak mampu menghasilkan draft konstitusi yang final, karena adanya hambatan yang demikian. Inilah tipe ketiga pembuatan konstitusi yang gagal, alias gugur sebelum berkembang. Adapun

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 88.

karakteristik utama dari sebuah proses yang gagal dibuat, atau walaupun sudah berhasil diracik, tidak disetujui secara nasional.²⁷⁷

Dalam konteks ini, menurut penulis, pembentukan Komisi Konstitusi tentu perlu mendapat dukungan secara politis dari MPR. MPR membentuk Komisi Konstitusi sebagai alat untuk memaksimalkan pembuatan demokratis secara maksimal. Peran masyarakat dalam mendorong MPR pun menjadi sangat penting. Dukungan majelis ini dapat berpengaruh pada saat hasil kerja Komisi Konstitusi ini diserahkan kepada majelis, dan akan disahkan oleh majelis. Dengan demikian, hal ini tentu akan menekan terjadinya kompromi politik pragmatis yang akan merancukan rumusan yang dihasilkan.

Dalam rumusan proses perubahan konstitusi, sekalipun tidak adanya rumusan yang baku tentang proses pembuatan serta perubahan konstitusi, namun terkait dengan proses ini memang menjadi sangatlah penting. Pengalaman Indonesia dalam perubahan konstitusi selama tahun 1999-2002 sudah menunjukkan sesuatu yang lebih baik dari sebelumnya, namun karena prosesnya tak dilengkapi dengan apa yang sudah masyarakat luas terima sebagai segi-segi kunci yang biasa ada dalam proses pembuatan konstitusi yang demokratis, legitimasi UUD 1945 setelah perubahan justru luas dipertanyakan.

²⁷⁷ *Ibid.*

3. Belajar Dari Pengalaman Negara Lain.

Untuk melakukan perubahan UUD 1945 agar menjadi konstitusi rakyat, kiranya penting untuk belajar dari pengalaman di negara lain. Benar memang antara satu negara dengan negara lain memiliki perbedaan kondisi politik, sosial dan lain sebagainya, sehingga hal tersebut membuat proses pembuatan/perubahan antara negara yang satu dengan yang lain belum tentu sama. Namun bukan berarti suatu negara tidak dapat belajar dari negara lain ketika negara-negara tersebut telah berhasil membuat sebuah konstitusi rakyat. Dengan belajar dari negara lain yang telah berhasil tersebut, dapat dikonsepsikan sebuah metode dan proses perubahan konstitusi di negara ini. Tentu dengan penyesuaian dengan apa yang menjadi kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya di negeri ini.

Berikut akan diurai pengalaman beberapa negara yang berhasil membuat konstitusi rakyat dengan adanya sebuah lembaga khusus yang meramu rumusan konstitusi.

1. Pengalaman Thailand.

Di Thailand, ketika disadari bahwa konstitusi sudah usang dan perlu disesuaikan dengan perkembangan masyarakat Thailand, maka langkah pertama yang dilakukan adalah tahap penetapan agenda dimulai dengan amandemen Pasal 211 Konstitusi 1991, yang menentukan prosedur pembuatan konstitusi. Pasal yang diubah itu mengatur; pembentukan *Constitutional Drafting Assembly (CDA)*, sebuah

lembaga khusus dan independen yang resmi dibentuk untuk secara khusus meramu draft konstitusi; proses seleksi keanggotaan *Constitutional Drafting Assembly*; menetapkan 240 hari sebagai masa kerja perancang konstitusi, dan meratifikasi mekanisme-mekanisme konstitusi yang baru.²⁷⁸

Dari seleksi yang dilakukan memilih anggota *Constitutional Drafting Assembly* tersebut, terpilih sembilan puluh sembilan orang anggota. Sembilan puluh sembilan orang anggota terpilih tersebut merupakan hasil pemilihan tidak langsung²⁷⁹ atau oleh Denny Indrayana disebut pemilihan semi-langsung.²⁸⁰ 99 orang terpilih tersebut dipilih oleh Majelis Nasional dengan menggunakan dua mekanisme. Mekanisme pertama digunakan untuk memilih tujuh puluh enam anggota yang mewakili provinsi-provinsi, sedangkan mekanisme kedua yaitu memilih didasarkan nominasi yang diajukan oleh universitas. Pada mekanisme kedua ini diterapkan untuk menyeleksi dua puluh tiga anggota sisanya dari kalangan ahli. *Constitutional Drafting Assembly* Thailand ini disebut oleh Denny Indrayana sebagai komisi ahli campuran.²⁸¹

Ketujuh puluh enam anggota (masing-masing satu dari tiap-tiap provinsi) dipilih oleh Majelis Nasional dari daftar yang masing-masing berisi sepuluh kandidat dari tiap-tiap provinsi yang sebelumnya telah lolos dalam pemilihan di tingkat provinsi. Sekitar 20.000 orang calon dari seluruh Thailand mengajukan

²⁷⁸ Denny Indrayana, *Amandemen...*, *op.cit.*, hlm. 91.

²⁷⁹ Soetanto Soepiady, *op.cit.*, hlm. 41.

²⁸⁰ Denny Indrayana, *Amandemen...*, *op.cit.*, hlm. 99.

²⁸¹ *Ibid.* Lihat juga Sobirin Malian, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 109.

lamaran untuk posisi ini. Kebanyakan adalah pengacara, ilmuwan politik, mantan anggota parlemen, pensiunan birokrat, atau pengusaha lokal terkenal. Sisanya yang dua puluh tiga orang dipilih oleh Majelis Nasional dari sebuah daftar yang berisi nama-nama akademisi yang dinominasikan oleh berbagai universitas. Untuk memastikan kapasitas pakar-pakar ini dalam membuat konstitusi, universitas-universitas yang menawarkan gelar ilmu politik, administrasi negara, atau hukum sajalah yang berhak menominasikan akademisi-akademisnya sebagai kandidat. Di antara empat puluh lima akademisi bakal calon yang terpilih, ketiga bidang tersebut masing-masing diwakili oleh lima belas kandidat. Pada 26 Desember 1996, Majelis Nasional menyaring dan memilih delapan pakar dari bidang hukum, delapan lainnya dari ilmu politik dan tujuh orang sisanya dari bidang administrasi negara, untuk duduk di dalam *Constitutional Drafting Assembly*.²⁸²

Untuk menjaga independensi dari *Constitutional Drafting Assembly*, hukum Thailand mesyaratkan agar semua kandidat yang melamar untuk menjadi anggota CDA harus bebas dari afiliasi politik apapun. Dalam kondisi Thailand, Harding mencatat bahwa kendati sejumlah kompromi memang harus dilakukan, CDA ini memberlakukan *zero tolerance* dalam soal tujuan-tujuan konstitusi yang mendasar. Hasilnya, draf yang dihasilkan oleh CDA ini menerapkan sejumlah pembatasan dan pemeriksaan yang intens terhadap pemerintah yang berusaha mempengaruhi para

²⁸² *Ibid.*

politisi di Majelis Nasional. Jadinya, Majelis Nasional pun menyetujui draf yang disodorkan oleh CDA itu meski dengan sedikit rasa enggan.²⁸³

Di samping itu, CDA dalam menjalankan tugasnya dalam meramu draf konstitusi benar-benar memaksimalkan partisipasi publik. Sehingga apa yang dilakukan oleh CDA ini mendapatkan dukungan dan legitimasi yang kuat dari rakyat yang akhirnya membuat parlemen Thailand langsung meratifikasi hasil kerja dari CDA. Sekalipun dalam Konstitusi Thailand di Pasal 211 juga mengatur bahwa jikalau hasil kerja dari CDA tersebut tidak diterima atau ditolak oleh Parlemen Thailand, maka ada mekanisme yang terakhir yaitu dilakukannya referendum untuk menentukan konstitusi tersebut dapat menjadi konstitusi resmi atau tidak.²⁸⁴ Namun nyatanya hasil kerja dari CDA tersebut diterima oleh Parlemen Thailand karena dalam prosesnya partisipasi publik sangat besar dan termaksimalkan dan menjadikan legitimasi hasil kerja CDA oleh rakyat sangat kuat. Partisipasi publik tersebut diperkirakan 850.000 orang dan sedikitnya 300 organisasi tergugah dan berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan tersebut.²⁸⁵

2. Pengalaman Afrika Selatan.

Upaya melahirkan konstitusi rakyat di Afrika Selatan tersebut diawali dengan dilaksanakannya pemilu yang demokratis di tahun 1994. Reformasi konstitusi di Afrika Selatan dilakukan oleh Parlemen, tetapi mandat kepada parlemen amat tegas,

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*, 95-96.

²⁸⁵ *Ibid.*, 114.

yaitu menghasilkan konstitusi baru bagi Afrika Selatan. Oleh karena itu, seluruh anggota parlemen juga menjadi anggota Majelis Konstitusi (*Constitutional Assembly*). Dalam konteks itu, menurut Denny Indrayana bahwa pengalaman di Afrika Selatan patut disejajarkan dengan prestasi *Constitutional Commission* di Filipina, dan *Constitutional Drafting Assembly* di Thailand yang tugasnya melulu menyiapkan konstitusi rakyat.²⁸⁶

Ada beberapa kunci keberhasilan yang menjadikan Afrika Selatan sukses membuat sebuah konstitusi rakyat yang diapresiasi oleh dunia. *Pertama*, sebagai langkah awal dilakukan pembuatan konstitusi di Afrika Selatan, dilaksanakannya pemilu yang demokratis. Pemilu yang demokratis serta pemberlakuan konstitusi sementara merupakan sebuah terobosan yang demokratis, yang memungkinkan Konstitusi Final tahun 1997 ditulis secara sah. Hasil pemilu tersebut menjadi legitimasi kuat yang diberikan rakyat kepada Parlemen yang juga menjadi *Constitutional Assembly* untuk membuat konstitusi baru Afrika Selatan.²⁸⁷

Kedua, dukungan dari kalangan pakar. Seperti diatur dalam Konstitusi Sementara, Majelis Konstitusi membentuk Panel Independen Ahli-ahli Konstitusi (*Independent Panel of Constitutional Experts*) yang ahli di bidang konstitusi, bukan anggota parlemen, dan tidak memegang jabatan di partai manapun. Di samping perannya sebagai pelindung penting dari *deadlock* pada tahap persetujuan, Panel ini

²⁸⁶ Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 93.

²⁸⁷ Denny Indrayana, *Amandemen...*, *op.cit.*, hlm. 107.

juga menghasilkan sejumlah dokumen pendukung Majelis Konstitusi. Misalnya, Panel ini membagi-bagikan makalah tentang gaya dan teknik bahasa, serta menetapkan kriteria tentang seberapa banyak detail yang harus dikandung oleh konstitusi yang baru.²⁸⁸

Ketiga, sertifikasi oleh MK. Konstitusi sementara menentukan bahwa teks konstitusi yang baru itu harus sesuai dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi. Kalau MK mendapati bahwa konstitusi itu tidak mengikuti dan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi, maka Majelis itu diberi kesempatan untuk mengubahnya dan menyerahkannya kembali kepada MK.²⁸⁹ Terdapat tiga puluh empat prinsip-prinsip yang harus ditaati dalam membuat konstitusi baru. Prinsip dasar konstitusi tersebut berisikan aturan-aturan konstitusional yang mendasar, seperti: supremasi konstitusi dan *judicial review*; independensi lembaga yudikatif; perlindungan terhadap hak asasi untuk mendapatkan kedudukan yang setara; pemisahan kekuasaan dengan sistem *check and balances*; perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional dan pemerintah provinsi. Pelibatan MK di Afrika Selatan tersebut sebagai salah satu mekanisme hukum yang mencegah agar kelompok-kelompok yang tak berkepentingan ataupun intervensi kepentingan lembaga dimasukkan ke dalam konstitusi dengan cara tidak semestinya.²⁹⁰

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 108.

²⁸⁹ Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 94.

²⁹⁰ Denny Indrayana, *Amandemen...*, *op.cit.*, hlm. 109.

Keempat, partisipasi publik. Partisipasi publik dalam pembuatan konstitusi di Afrika Selatan memang sangat besar. Hal itu dipengaruhi oleh kampanye pendidikan dan penyadaran masyarakat yang dilakukan oleh *Constitutional Assembly*. Hal itu sengaja dirancang untuk mendidik publik tentang konstitusionalisme dan hak-hak asasi manusia, di samping untuk menjaring pandangan masyarakat tentang substansi Konstitusi yang baru.²⁹¹ Kampanye di media baik surat kabar, televisi, dan radio, yang semuanya mengusung tajuk *constitutional talk*. Di samping itu diskusi, hot-line telepon, pertemuan-pertemuan sektoral dilakukan dengan 200-an organisasi yang mewakili sejumlah kelompok dilakukan dan dimanfaatkan oleh *Constitutional Assembly*.²⁹²

Satu hal yang sangat mempengaruhi keberhasilan pembuatan konstitusi di Afrika Selatan adalah sosok Presiden Nelson Mandela yang merupakan pejuang reformasi di Afrika Selatan. Sosok inilah salah satu yang berkontribusi besar dalam reformasi konstitusi di Afrika Selatan.

3. Pengalaman Filipina.

Filipina mulai melakukan reformasi konstitusi dengan membentuk *Constitutional Commission* (Komisi Konstitusi), di mana tugas utamanya adalah

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 96.

menuliskan kembali UUD negara itu tak lama setelah Presiden Marcos dijatuhkan, dan setelah pemerintahan baru Corazon Aquino terbentuk.²⁹³

Dua bulan setelah Aquino mengambil alih kekuasaan dari Ferdinand Marcos, dibentuklah *Constitutional Commission* tanggal 23 April 1986, komisi ini bertugas menyusun konstitusi pengganti Konstitusi 1973 produk rejim Marcos. Aquino menetapkan kriteria yang sederhana untuk menjadi Komisi Konstitusi, antara lain ketulusan hati, nasionalisme, patriotisme, dan tidak memihak. Sebelum konstitusi tetap terbentuk, Aquino mencanangkan konstitusi sementara yang disebut Konstitusi Kemerdekaan, menggantikan Konstitusi 1973 buatan Marcos.²⁹⁴

Constitutional Commission Filipina ini beranggotakan lima puluh orang anggota. Komisi Konstitusi ini bekerja selama tiga bulan untuk menyelesaikan tugasnya membuat konstitusi baru untuk Filipina.²⁹⁵ Komisi ini dipimpin oleh Cecilia Munoz Palma, mantan Ketua MA wanita pertama dan anggota parlemen.²⁹⁶

Saat mengesahkan Komisi Konstitusi ini tanggal 2 Juni 1986, Presiden Aquino dalam pidatonya berjanji tidak akan mencampuri kerja komisi. Tetapi sebaliknya ia meminta anggota komisi ini tidak memihak kepada ideologi kelompok

²⁹³ Sobirin Malian, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 93.

²⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 109.

²⁹⁵ Soetanto Soepiadhya, *op.cit.*, hlm. 89.

²⁹⁶ Sobirin Malian, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 110.

politik masing-masing, sebab komisi ini keanggotaannya sangat plural. Komisi bekerja hingga 25 Oktober 1986.²⁹⁷

Pada tanggal 3 Februari 1987, dilakukan plebisit nasional dimana 26 juta rakyat Filipina harus menentukan apakah menerima atau menolak rancangan Konstitusi Baru hasil kerja Komisi Konstitusi. Akhirnya setelah dihitung, hasilnya rakyat Filipina lebih memilih Konstitusi Baru.²⁹⁸

Hal yang berbeda dari kondisi di Filipina dengan lembaga khusus yang dibentuk untuk melakukan pembuatan konstitusi (*constitutional Commission*) di negara lain adalah, jika di Thailand lembaga khusus semacam ini tidak mengakomodir anggota partai politik, namun lain halnya dengan apa yang terjadi di Filipina. Di Filipina, orang-orang yang merupakan anggota partai politik diizinkan masuk dalam *Constitutional Commission*. Namun hal itu bukan berarti bahwa lembaga ini tidak independen lagi dalam kaitannya dengan membuat konstitusi baru bagi Filipina. Sebab, meskipun anggota partai politik diizinkan untuk menjadi anggota *Constitutional Commission*, namun harus menyanggupi syarat yang ditentukan. Syaratnya adalah yang bersangkutan tidak boleh ikut pemilu pertama setelah konstitusi hasil kerja *Constitutional Commission* disahkan.²⁹⁹

Memang tidak adanya jaminan bahwa ketika anggota partai politik menjadi anggota Komisi Konstitusi, lantas menjauhkan komisi tersebut dari *interest* politik.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Denny Indrayana, *Negara...*, *op.cit.*, hlm. 82.

Namun fakta itulah yang terjadi di Filipina, di mana mereka berhasil melahirkan sebuah konstitusi rakyat lewat Komisi Konstitusi yang mereka bentuk secara khusus untuk melakukan tugas dan kerja-kerja membuat konstitusi.

Sesuai dengan uraian di atas, memang terlihat bahwa pembentukan sebuah lembaga khusus untuk melakukan pembuatan/perubahan konstitusi menjadi salah satu pilihan yang diambil oleh negara-negara tersebut untuk melahirkan sebuah konstitusi rakyat. Sekalipun di masing-masing negara pilihan dalam rekrutmen keanggotaan berbeda, ada yang masih memberikan toleransi kepada anggota partai politik untuk menjadi anggota lembaga khusus yang ditugasi untuk meramu draf konstitusi tersebut, ada juga yang memilih *zero tolerance* yang berarti tidak memberikan toleransi masuknya anggota partai politik menjadi bagian dari anggota lembaga khusus tersebut. Namun demikian, uraian di atas memberikan fakta keberhasilan sebuah pembuatan/perubahan konstitusi yang dilakukan oleh sebuah lembaga khusus tersebut.

4. Komisi Konstitusi Indonesia.

1. Pentingnya Independensi Komisi Konstitusi.

Sebagaimana dikenal dalam teori lembaga negara, khususnya lembaga negara penunjang, komisi itu sering diidealkan independen. Maka dengan demikian Komisi Konstitusi yang akan dibentukpun dalam kaitannya dengan tugas meramu draf UUD dalam perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima) harus tetap diposisikan

dan dipertahankan sebagai lembaga independen. Hal ini menjadi sangat penting karena tugas tersebut adalah tugas yang berat dan menentukan keberlangsungan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Independen yang dimaksud adalah, Komisi Konstitusi yang tidak terjebak pada intervensi politik dan bahkan kompromi politik pragmatis jangka pendek yang akhirnya akan merancukan rumusan yang akan dihasilkan. Hal ini harus menjadi kesadaran awal bahwa konteks independensi dari lembaga ini menjadi sangat penting. Di samping itu, tentu pengisian anggota Komisi Konstitusi ini harus diisi oleh orang-orang yang pakar dan ahli dalam melakukan perubahan UUD.

Dalam konteks tersebut, perlu kiranya diketengahkan pendapat dari Saunders yang menilai bahwa sebuah komisi ahli lebih independen ketimbang lembaga-lembaga perwakilan dalam hal bahwa komisi ini cenderung jauh dari kepentingan-kepentingan kelompok dan lembaga. Hal ini bisa terjadi karena para anggota komisi itu dianggap bebas dari afiliasi-afiliasi politik apapun. Independensi dari kepentingan-kepentingan kelompok adalah satu kata kunci bagi kemampuan komisi untuk bisa sukses menyusun draf sebuah konstitusi.³⁰⁰Lagi pula, independensi komisi dari kepentingan-kepentingan ini berhubungan dan memiliki keterkaitan dengan watak sebuah komisi sebagai lembaga *ad-hock*. Komisi ini sudah harus membubarkan diri sebelum konstitusi yang diubah atau diganti, yang melibatkannya dalam pembuatan draf itu, ketika draf itu diberlakukan.

³⁰⁰ Dikutip dalam Denny Indrayana, *Amandemen..., op.cit.*, hlm. 101.

Dalam konteks ini pula, McWhinney mengatakan bahwa :³⁰¹

Komisi ahli cenderung dicurigai secara politik, kecuali kalau anggota-anggotanya dipilih atas dasar non-partisan yang benar-benar independen, atau kecuali terms of reference-nya didefinisikan sesempit dan seaksak mungkin sebelumnya sehingga komisi ini, dalam kerja-kerjanya, akan berupaya membatasi dirinya sendiri untuk selalu berada hanya dalam koridor fungsi yang murni teknis, non-partisan, dan non-politis.

Pendapat yang dikemukakan oleh McWhinney tersebut tentu perlu direnungkan juga, sebab tingkat kepakaran sekarang tidaklah menjadi jaminan orang itu dapat bekerja dalam koridor independen, dapat saja orang yang disebut pakar itu adalah orang yang sengaja dipilih untuk mengisi keanggotaan Komisi Konstitusi karena memiliki afiliasi dan bersedia dipilih karena adanya kesepakatan kepentingan dan dil-dilan politik. Dengan kata lain, orang tersebut nanti di dalam kerja-kerjanya menjadi corong kepentingan politik di dalam komisi itu. Oleh sebab itu, proses penyeleksian anggota Komisi Konstitusi ini harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan cermat.

2. Pengisian Keanggotaan Komisi Konstitusi.

Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa proses penyeleksian dari anggota Komisi Konstitusi ini harus dilakukan secara cermat, akuntabel dan transparan. Ini kemudian menjadi penting untuk kelanjutan proses yang akan dilaksanakan oleh komisi ini dalam menjalankan tugasnya.

³⁰¹Dikutip dalam Denny Indrayana, *ibid.*

Karena memang kewenangan konstitusional untuk merubah UUD berada di tangan MPR, maka MPR dapat membentuk Panitia Seleksi yang diisi oleh kalangan kompeten dalam tugas tersebut, atau bahkan dapat melimpahkannya kepada presiden yang kemudian presiden dengan dasar delegasi wewenang dari MPR tersebut, dapat membentuk panitia seleksi. Menurut penulis, panitia seleksi ini diisi oleh para akademisi dan praktisi atau dengan kata lain penyeleksiannya pun harus dihindarkan dari *interest* politik.

Untuk pendaftarannya, tentu membuka kesempatan yang luas kepada masyarakat yang memiliki keinginan dengan didasari keyakinan kelayakan dirinya untuk menjadi anggota Komisi Konstitusi adalah sesuatu pilihan yang baik. Hal inipun merangsang keterlibatan masyarakat dalam proses penyeleksian serta pengawalan proses perubahan UUD yang akan dilakukan. Hal ini pada dasarnya sebagai upaya pelibatan masyarakat secara luas sedari awal proses penyeleksian sampai pada akhir kerja komisi ini.

Dalam kaitan dengan ini juga penting dikemukakan bahwa jumlah keanggotaan Komisi Konstitusi ini tidak perlu terlalu banyak sebagaimana yang pernah ada ketika di tahun 2003 Indonesia membentuk sebuah Komisi Konstitusi sebagaimana yang telah disinggung di awal. Para anggota Komisi Konstitusi ini cukup sembilan atau sebelas orang yang terdiri dari para ahli hukum tata negara, ahli konstitusi, ahli politik, ahli ekonomi, dimana orang-orang ini memiliki otoritas ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan, tidak partisan partai politik dan benar-benar orang

independen. Bahkan lebih jauh sebagaimana dikemukakan oleh Jimly yang dikutip oleh Sobirin Malian,³⁰² mereka yang akan duduk dalam komisi ini adalah orang yang berfikir jauh ke depan, tidak berfikir untuk kepentingan jangka pendek, dan senantiasa berorientasi kepada kepentingan jangka pendek dan senantiasa berorientasi kepada kepentingan masa depan untuk bangsa dan negara. Bahkan menurut Jawahir Thontowi,³⁰³ orang-orang yang akan menjadi anggota Komisi Konstitusi ini adalah orang yang negarawan. Dalam arti bahwa orang tersebut memiliki sikap yang menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan negara, memprioritaskannya di atas kepentingan pribadi dan kelompok. Hal ini juga penting, sebab, ditengah keberagaman etnis, budaya, agama yang ada di Indonesia, dia mampu mengakomodir dan tidak mengkotak-kotakan kepentingan tersebut, hal ini juga akan berpengaruh nanti pada saat perumusan perubahan UUD.

3. Tugas Komisi Konstitusi.

Hal lain yang tidak kalah penting untuk dikemukakan adalah terkait dengan tugas Komisi Konstitusi dalam melaksanakan tugasnya untuk meramu draf perubahan UUD 1945.

Sebagaimana telah disinggung dan berdasarkan pandangan para ahli bahwa konstruksi Pasal 37 UUD 1945 menjadikan upaya untuk melakukan perubahan tersebut tidak dapat dilakukan secara komprehensif. Jikalau misalnya perubahan

³⁰² Sobirin Malian, *Gagasan..., op.cit.*, hm. 97.

³⁰³ Wawancara dengan Prof. Jawahir Thontowi, Ph.D dilakukan di kantor CLDS FH-UII Jl. Tamansiswa tanggal 3 Mei 2013.

komprehensif itu diajukan ke MPR, tentu hal itu harus menunggu keputusan politik di MPR apakah dapat dilakukan perubahan secara komprehensif ataukah tidak. Hal lain juga yang sedikit menjadi penghambat adalah bahwa jikalau Komisi Konstitusi dibentuk, maka Komisi Konstitusi hanya bisa melakukan pengkajian sampai pada meramu draf UUD sesuai dengan keputusan politik MPR tentang pasal-pasal apa saja yang harus diubah. Dengan kondisi demikian, maka sekalipun bisa jadi dalam proses menjalankan tugas, Komisi Konstitusi mendapati pasal-pasal atau mungkin usulan dari masyarakat agar dilakukannya perubahan terhadap pasal-pasal lain di luar dari pasal-pasal yang telah menjadi keputusan politik MPR yang akan diubah sulit dilakukan oleh Komisi Konstitusi karena dibatasi dengan keputusan politik MPR tersebut. Namun demikian, rumusan Pasal 37 tersebut membuka ruang dimunculkannya usul perubahan dan tidak dapat membatasi siapa yang menyusun draf perubahan. Meskipun pembatasan-pembatasan kuorum MPR tersebut dalam praktiknya bisa menjadi kendala tersendiri jika usulan perubahan tidak didukung oleh mayoritas anggota MPR.³⁰⁴

Namun meskipun demikian, perubahan dilakukan dengan mengikuti keputusan politik MPR yang menentukan pasal-pasal mana saja yang dapat dirubah, tentu tetap memerlukan peran dari Komisi Konstitusi. Oleh karenanya di bawah ini akan diurai tentang tugas serta wewenang dari Komisi Konstitusi.

³⁰⁴ Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Peradilan Modern & Terpercaya*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Amandemen UUD yang Partisipatif*, Makalah disampaikan dalam acara diskusi Ramadhan, diselenggarakan oleh PSHK FH UII, tanggal 27 juli 2012, hlm. 4.

- a. Komisi Konstitusi melakukan pengkajian secara mendalam tentang pasal-pasal yang telah diputuskan secara politik oleh MPR untuk diubah. Pengkajian yang dilakukan juga termasuk mengkaji naskah akademik yang diserahkan oleh akademisi, universitas, atau bahkan organisasi non pemerintah terkait dengan pasal-pasal yang diputuskan oleh MPR untuk diubah. Tentu pengkajian tersebut harus dikaji secara filosofis, historis, dan sosiologis, dan dilakukan secara transparan.
- b. Melakukan upaya-upaya untuk memperoleh masukan dari publik atau menyerap aspirasi dan lembaga negara, dan pakar lainnya yang tidak menjadi komisioner Komisi Konstitusi. Hal ini juga sebagai cara untuk melibatkan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perubahan. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam proses perubahan tersebut, maka semakin baik untuk hasil rumusan pasal-pasal perubahan yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi. Di samping itu, tingginya partisipasi publik, semakin kuat pula legitimasi terhadap hasil kerja dari Komisi Konstitusi.

Untuk meningkatkan partisipasi publik ini, maka perlunya Komisioner melakukan kunjungan ke daerah-daerah untuk melakukan konsultasi publik, diskusi terbuka dengan masyarakat yang dapat juga bekerja sama dengan universitas-universitas di daerah menjadi sangat penting. Termasuk dalam konteks ini, Komisi Konstitusi dapat melakukan pendidikan konstitusi kepada masyarakat luas. Pemanfaatan media baik elektronik, media masa, dapat

dimanfaatkan untuk memperoleh masukan dan dapat dijadikan cara memberikan pendidikan konstitusi.

- c. Menyusun masukan dari masyarakat menjadi naskah rancangan pasal-pasal yang diubah sebelum nanti diserahkan kepada MPR untuk disahkan.
- d. Melakukan sosialisasi atas rumusan pasal-pasal yang diubah kepada publik.

Dimasukannya tugas Komisi Konstitusi untuk melakukan pengkajian dalam rangka penyusunan rumusan pasal yang diubah merupakan tugas utama dari pembentuk Komisi Konstitusi. Di sisi lain, tugas melakukan upaya untuk memperoleh masukan dan menyosialisasikan rumusan pasal yang diubah kepada publik dimaksudkan untuk melibatkan secara aktif peran serta masyarakat atau partisipasi masyarakat luas dalam proses perubahan UUD, serta tentu sebagai cara untuk memberikan pendidikan konstitusi kepada publik secara luas. Namun demikian, sebelum Komisi Konstitusi bekerja, perlu dibuat prinsip dasar konstitusi, dimana hal ini akan menjadi acuan bagi Komisi Konstitusi dalam melakukan perubahan terhadap pasal-pasal yang akan diubah sesuai dengan keputusan MPR. Prinsip dasar konstitusi ini dibuat oleh MPR sebelum dilakukannya perubahan.

Untuk menjadikan tugas Komisi Konstitusi menjadi lebih maksimal, maka tentu perlunya diatur wewenang dari Komisi Konstitusi. Kewenangan tersebut seperti; *Pertama*, Komisi Konstitusi berwenang untuk mendapatkan seluruh dokumen pendukung dalam kaitannya dengan perubahan UUD. Misalnya dengan memperoleh dokumen usulan perubahan beserta alasan, serta memperoleh rangkap

putusan MPR tentang pasal-pasal yang diubah. *Kedua*, berhak memperoleh penjelasan mengenai latar belakang dari keputusan perubahan pasal-pasal oleh MPR. *Ketiga*, menyusun pedoman dan mekanisme kerja Komisi Konstitusi. *Keempat*, Komisi Konstitusi memiliki kewenangan untuk berkunjung ke daerah-daerah sebagai upaya untuk memaksimalkan tugas untuk memperoleh masukan dan melibatkan partisipasi rakyat secara maksimal. *Kelima*, Komisi Konstitusi berwenang memilih pimpinan Komisi Konstitusi, yaitu dipilih dari dan oleh anggota Komisi Konstitusi.

Dengan tugas dan wewenang yang demikian, tentu harapan besar Komisi Konstitusi yang diharapkan dibentuk sebelum perubahan kelima atas UUD 1945, dapat mengambil momentum ini untuk melahirkan sebuah perubahan UUD yang baik, menjadi solusi persoalan ketatanegaraan Indonesia, serta menjadikan partisipasi masyarakat sebagai kata kunci keberhasilan melakukan perubahan UUD 1945 tersebut. Dengan tingginya partisipasi publik dalam proses perubahan UUD nanti, akan mengecilkan kemungkinan terjadinya *deadlock* di MPR ketika MPR menolak atau tidak menerima hasil kerja Komisi Konstitusi tersebut. Sebab, dengan hasil kerja Komisi Konstitusi yang melibatkan partisipasi publik yang tinggi, menjadikan hasil kerja tersebut memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Dengan demikian, MPR akan berfikir berulang kali untuk menolak hasil kerja Komisi Konstitusi yang memiliki legitimasi kuat dari masyarakat tersebut. Hal tersebut juga sebagaimana terjadi di Thailand.

4. Perlunya Pelibatan MK dalam Perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima).

Sekalipun Mahkamah Konstitusi bukanlah sebagai lembaga parlemen, tetapi UUD memberikan kewenangan yang sangat besar kepada MK sebagai pengawal UUD (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya.³⁰⁵ Hal itu membawa konsekuensi MK sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi, sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, MK juga sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).³⁰⁶

Dalam konteks pelibatan MK dalam perubahan UUD (gagasan amandemen kelima), MK tidak dilibatkan sejak awal proses perubahan UUD. Namun jika setelah Komisi Konstitusi menyelesaikan naskah perubahan yang telah didasarkan pada masukan dan aspirasi masyarakat, barulah naskah tersebut diserahkan kepada MK untuk dinilai apakah naskah perubahan tersebut bertentangan dengan prinsip dasar

³⁰⁵ Vide Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁰⁶ Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Peradilan Modern & Terpercaya*, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Amandemen UUD yang Partisipatif*, Makalah disampaikan dalam acara diskusi Ramadhan, diselenggarakan oleh PSHK FH UII, tanggal 27 juli 2012, hlm. 5.

konstitusi. Jikalau MK menilai bahwa terdapat perbedaan dari naskah perubahan dengan prinsip dasar konstitusi, maka Komisi Konstitusi diberikan kesempatan untuk memperbaiki lagi naskah tersebut. Namun jika naskah itu sudah sesuai dengan prinsip dasar dengan prinsip dasar konstitusi, maka naskah tersebut dapat diserahkan kepada MPR untuk disahkan sebagai naskah resmi perubahan UUD 1945.³⁰⁷

Hal ini akan menjadi sebuah mekanisme kerja yang akan semakin melegitimasi hasil kerja Komisi Konstitusi, sebab di samping telah memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat, adanya hasil penilaian MK terkait hasil kerja Komisi Konstitusi yang tidak bertentangan dengan prinsip dasar konstitusi, maka akan membuat semakin kecilnya kemungkinan MPR menolak hasil kerja Komisi Konstitusi atas dasar kepentingan politik di MPR.

³⁰⁷ *Ibid.*

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Upaya melembagakan perubahan konstitusi pada lembaga non konvensional atau di luar lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah sejak lama dilakukan. Pelembagaan tersebut ada yang memang bertugas untuk menyusun undang-undang dasar serta mengesahkannya bersama Presiden (Dewan Konstituante tahun 1956), ada juga yang memang secara khusus dibentuk hanya untuk menyusun draf undang-undang dasar yang kemudian draf tersebut diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas serta disahkan sebagai perubahan undang-undang dasar. Hal itu pernah terjadi di masa kepemimpinan Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, namun tidak terwujud karena kondisi politik yang menjadikan pemerintahan yang dipimpin mengalami pergantian. Fakta historis itu menjadi salah satu alasan pentingnya pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan undang-undang dasar (gagasan amandemen kelima). Selain itu, keberhasilan sebuah transisi dipengaruhi oleh berhasil tidaknya reformasi konstitusi yang dilakukan. Pembentukan Komisi Konstitusi salah satu cara untuk mengupayakan berakhirnya transisi berkepanjangan yang terjadi di Indonesia karena diakibatkan oleh tidak tuntasnya reformasi konstitusi yang dilakukan pada tahun 1999-2002.

Menyerahkan perubahan undang-undang dasar secara mutlak kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik pragmatis jangka pendek, yang akhirnya hal ini akan merancukan rumusan yang dibuat dan dikompromikan tersebut. Hal ini secara filosofis juga memiliki perbedaan, bahwa filosofi konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan, sedangkan filosofi partai politik adalah memperoleh kekuasaan sebesar-besarnya. Oleh sebab itu, adanya sebuah komisi independen yang non partisan untuk melakukan pembuatan/perubahan undang-undang dasar adalah menjadi penting untuk sebuah proses perubahan undang-undang dasar yang tuntas dan maksimal, hal ini juga sebagaimana terjadi di beberapa negara yang berhasil membuat konstitusi rakyat lewat Komisi Konstitusi di negara tersebut.

2. Kewenangan untuk melakukan perubahan atas undang-undang dasar memang merupakan kewenangan konstitusional Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, pembentukan Komisi Konstitusi tersebut menjadi kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat juga. Sekalipun sebenarnya dalam konteks kewenangan tersebut, dapat saja Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerahkan pembentukan Komisi Konstitusi kepada Presiden. Penyerahan kewenangan untuk membentuk Komisi Konstitusi kepada Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menjadi pemberian tanggung jawab

juga kepada Presiden dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, serta menjadi bagian dari pelaksanaan *check and balances*.

Dalam kaitan dengan pembentukan Komisi Konstitusi, tentu pembentukannya harus dilakukan sebelum amandemen undang-undang dasar dilakukan. Tidak seperti pembentukan Komisi Konstitusi yang terjadi pada tahun 2003 yang telah kehilangan momentum, sebab Komisi Konstitusi dibentuk setelah perubahan undang-undang dasar dilakukan. Sehingga Komisi Konstitusi tidak dapat bekerja maksimal dan sebagaimana mestinya sebuah Komisi Konstitusi di negara lain yang berhasil melahirkan konstitusi rakyat di negara-negara tersebut.

3. Komisi Konstitusi harus dibentuk secara independen dan tetap dijaga agar independen. Hal ini sangat penting, karena tugas yang diembankan kepada Komisi Konstitusi ini adalah tugas yang tidak mudah, sebab akan menentukan keberlangsungan kehidupan bernegara di Indonesia. Pentingnya independensi inilah sebuah alasan kepada dibentuknya sebuah komisi yang melakukan kerja menyusun draf undang-undang dasar. Sebab di lembaga politik, ketidakmandirian lembaga tersebut menjadikan kompromi politik jangka pendek menjadi pilihan yang diambil, yang akhirnya menyebabkan rancunya perubahan undang-undang dasar yang dibuat oleh parlemen.

Di samping itu proses perubahan undang-undang dasar menjadi sama pentingnya juga dengan isi dari undang-undang dasar, sebab, proses inipun menentukan bagaimana isi perubahan undang-undang dasar tersebut. Dalam

kaitannya dengan proses ini, melibatkan partisipasi masyarakat secara maksimal menjadi sangat penting. Olehnya itu, tugas utama dari Komisi Konstitusi ini disamping memiliki tugas utama untuk menyusun naskah perubahan undang-undang dasar, tugas lainnya yang mendasar dan penting juga adalah melakukan kajian secara mendalam, filosofis, sosiologis, dan historis atas perubahan yang akan dilakukan, khususnya terkait dengan pasal-pasal yang akan diubah. Selain itu, melakukan upaya untuk memperoleh masukan dari publik atau penyerapan aspirasi publik juga penting dan menentukan. Semakin tinggi partisipasi publik, akan semakin baik bagi hasil kerja dari Komisi Konstitusi ini, sebab akan semakin menguatkan legitimasi rakyat atas perubahan undang-undang dasar. tugas berikutnya dari Komisi Konstitusi ini adalah melakukan sosialisai atas hasil kerjanya, yakni terkait dengan rumusan pasal-pasal yang diubah kepada publik.

Disamping adanya tugas dari Komisi Konstitusi, kiranya dibuatnya ketentuan yang menjadi kewenangan dari Komisi Konstitusi adalah hal yang positif. Kewenangan Komisi Konstitusi tersebut paling tidak meliputi; *pertama*, kewenangan untuk mendapatkan seluruh dokumen pendukung dalam kaitannya dengan perubahan undang-undang dasar. *Kedua*, berhak mendapatkan penjelasan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai latar belakang dari keputusan perubahan pasal-pasal yang akan diubah. *Ketiga*, menyusun pedoman dan mekanisme kerja Komisi Konstitusi. *Keempat*,

Komisi Konstitusi berwenang memilih pimpinan Komisi Konstitusi dari dan oleh anggota Komisi Konstitusi.

B. Rekomendasi.

1. Pembentukan Komisi Konstitusi haruslah dibentuk sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan. Hal ini menjadi konsekuensi logis dari urgensi pembentukan Komisi Konstitusi dalam perubahan kelima atas Undang-Undang Dasar 1945 (tugas KK ini menyusun naskah perubahan).
2. Sekalipun kewenangan pembentukaan Komisi Konstitusi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun bukan berarti ini menjadi mutlak dilakukan oleh MPR. Pembentukan Komisi Konstitusi dapat saja diserahkan kepada Presiden untuk membentuk Komisi Konstitusi. Sebab hal ini akan lebih memudahkan Komisi Konstitusi menjalankan tugasnya. Di samping itu pula pembentukan Komisi Konstitusi oleh Presiden setelah MPR mendelegasikan kewenangan tersebut, merupakan bagian pelaksanaan sistem dan mekanisme *check and balances*. Oleh sebab itu, akan menjadi lebih baik jika pembentukan Komisi Konstitusi ini diserahkan atau didelegasikan oleh MPR kepada Presiden.
3. Dalam melaksanakan tugas menyusun draf UUD, sangatlah baik ditentukan berapa lama tugas tersebut harus dilakukan. Dengan adanya tenggat waktu, maka hal ini pula akan fokus bekerja secara serius dan tidak menunda-nunda pekerjaannya yang hal ini dapat membahayakan Komisi Konstitusi, sebab, hal

inilah yang menjadi salah satu celah dibubarkannya Dewan Konstituante di tahun 1959 melalui Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli Tahun 1959.

4. Pengisian keanggotaan Komisi Konstitusi harus dibebaskan dari afiliasi dan kepentingan politis. Sebab hal ini akan merusak Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan perubahan terhadap UUD (menyusun draf UUD). Oleh karenanya, tim panitia seleksi yang akan melakukan penyeleksian terhadap calon anggota Komisi Konstitusi ini harus bebas juga dari afiliasi politik, atau bukan merupakan anggota partisan partai politik.
5. Komisi Konstitusi dalam melaksanakan tugasnya, harus tetap bekerja dalam koridor kemandiriannya, dalam arti tidak terjebak pada kepentingan politik. Pelibatan masyarakat secara luas dalam perubahan undang-undang dasar pun harus dilakukan secara maksimal.
6. Dalam melakukan konsultasi publik serta sosialisasi hasil kerja Komisi Konstitusi, Komisi Konstitusi perlu memaksimalkan hal tersebut untuk sekaligus melakukan pendidikan konstitusi kepada publik. Sehingga publik menjadi tercerdaskan dan dewasa dalam berkonstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku.

- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang; Banyumedia Publishing, 2005.
- Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-TRANS; Malang, 2004.
- Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (In-TRANS; Malang, 2003.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta; Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Study Socio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta; Grafiti, 1995.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2012.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta; FH-UII Press, 2004.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung; Alumno, 1997.
- Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, Bandung; Mandar Maju, 1995.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Nimatul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta; Kompas, 2008.
- Amandemen Undang Undang Dasar 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, cetakan kedua, Bandung; Mizan Pustaka, 2007.
- Kelompok Dewan Perwakilan Daerah, *Naskah Akademik Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta; DPD RI, 2011)

- Naskah Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, (Jakarta; DPD RI, 2011).
- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta; Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007.
- Firmansyah Arifin, et.al., *lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta; Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005.
- Green Mind Comunity, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta; Kreasi Total Media, 2009.
- Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen, eksistensi Independent Agencies sebagai cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta; Genta Press, 2012.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, Jakarta; Rimdi Press, 1995.
- Harun Al Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*, Jakarta: UIP, 2002.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta; Teras, 2011.
- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta; Aksara Baru, 1984.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan ke empat, Jakarta; Rajawali Press, 2012.
- Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua cetakan kedua, Jakarta; Sinar Grafika, 2011.
- Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; BIP Gramedia, 2007.
- Perkembangan dan Konsolidasi Perkembangan Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2002.
- “*Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam rangka Perubahan UUD 1945*”, dalam *70 Tahun Ismail Suny: Bergelut Dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik*”, Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Joeniarto, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta; Liberti, 1991.

- J.S.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; PT. Gunung Agung, 1984.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan keenam Malang; Bayumedia Publishing, 2012.
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Muhammad Hardani, *Konstitusi Konstitusi Modern*, Surabaya; Aliansi Penerbit Independen, 2003.
- Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusitentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekjen MPR RI, 2004, hlm. 125-127.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejarah Proklamasi hingga Reformasi*, Bandung; Grafitri Budi Utama, 2004.
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung; Alumni, 1980.
- M. Tahir Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta; Universitas Indonesia-Press, 1995.
- Negara Hukum Suatu Study tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta; Bulan Bintang, 1992.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta; Gramedia, 1991.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1983.
- Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, cetakan kedua, Jakarta; Rajawali Pers, 2011.
- Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta; Rajawali Pers, 2011.
- Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2009.
- Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta; Rineka Cipta, 2001.
- Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta; Rineka Cipta, 2000.
- Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta; UII Press, 1999.

- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2010.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cetakan ketiga (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2011
- UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2008.
- Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta; UII Prss, 2007.
- Kegagalan Membangun Rekonsiliasi melalui Komisi Negara*, dalam “*Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., SH., Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*”, Yogyakarta; FH-UUI Press, 2007
- Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta; Rajawali, 1982.
- Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar*, Bandung; Alumni, 1992.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ketujuh, Jakarta; Kencana, 2011.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang Undang Dasar*, Bandung; Cita Bhakti Akademika, 1996.
- Satya Arinanto, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam *Negara Hukum yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, Bandung; PSKN FH UNPAD, 2011.
- Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta; Total Media, 2011.
- Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Jogjakarta; UII Press, 2001.
- Soetanto Soepiadhy, *Meredesain Konstitusi*, Purwangan; Kepel Press, 2004
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 1985.
- Sri Soemantri dan Bintang Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta; Rajawali, 1984.

- Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Pada Akhir Abad ke-20*, Bandung; Alumni, 1994.
- Taufiqurrohma Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Bogor Selatan; Ghalia Indonesia, 2004.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta; Kencana, 2010.
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Yusril ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia, "Kompilasi Aktual Masalah Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian"*, Jakarta; Gema Insania Perss, 1994.

2. Makalah, Jurnal, Pidato, Disertasi.

- Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral*, Pidato Pengukuhan Guru Besar disampaikan di depan sidang Senat terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta pada tanggal 4 Mei 2002.
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Disertasi pada program doktor ilmu hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2005.
- Indah Harlina, *Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penegakan Hukum*, disertasi pada program doktoral ilmu hukum di Universitas Indonesia, tahun 2008.
- Jawahir Thontowi, *Urgensi Perubahan Kelima UUD NRI 1945, Meningkatkan Kewenangan Legislasi DPD dalam Otonomi Daerah*, disampaikan dalam *Focus Group Discussion* diselenggarakan oleh Magister Hukum UGM kerjasama dengan DPD RI, Sabtu, 27 April 2013 di ruang Multimedia Gedung Pusat UGM-Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011.
- Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam

Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural oleh Kantor Menpan Republik Indonesia, tanggal 1 Maret 2011.

Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Buku X, "Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, (Jakarta; Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Putusan MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004*, (Jakarta; Sekretariat Jendral MPR RI, 2004).

Masnur Marzuki, *Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya*, Jurnal Hukum No, 1 Edisi 15, 2008.

Ni'matul Huda, *Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Amandemen UUD Yang Partisipatoris*, disampaikan dalam acara diskusi Ramadhan yang diselenggarakan oleh PSHK FH-UII, 27 Juli 2012

Taufiqurrohman, *Prosedur Perubahan Konstitusi, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain*, Disertasi Program Doktor di Universitas Indonesia, 2003.

Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *Efektifitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia*, Jurnal Konstitusi vol 6, No. 3, september 2009.

3. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 Tentang Referendum.

Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/1998 Tetang Pencabutan TAP MPR No. IV/MPR/1983.

Keputusan Presiden No. 47 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi.

4. Koran, Internet.

Irman Putra Sidin, *Tata Ulang Sistem Kenegaraan Melalui Amandemen*, Kompas, Selasa 21 Mei 2013.

Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarno Putri di Depan Sidang DPR 16 Agustus 2001.

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id%2Fget->

[file-server%2Fnode%2F7205%2F&ei=EJixUfPVOojWrOetsoC4CA&usg=AFQjCNFglIRapZyl_sbg-QX3lEKRnfD2Lg&bvm=bv.47534661,d.bmk](#)

Penyimpangan UUD 1945 pada masa Orde Baru. <http://bo-gorhealty.blogspot.com/2012/12/bentuk-penyimpangan-uud-1945-pada-masa.html>

CURRICULUM VITAE

DATA PRIBADI

Nama	Novendri M. Nggilu, S.H.
Tempat dan Tanggal Lahir	Gorontalo, 27 November 1989
Jenis Kelamin	Laki-laki
Agama	Islam
Status Menikah	Belum Menikah
Alamat	Jl. Raya Batudaa, Desa Ilomangga Kecamatan Tabongo Kabupaten Gorontalo Provinsi Gorontalo.
Nomor Telepon	085256007954
E-mail	Novendringilu@ymail.com
Suku/Kewarganegaraan	Gorontalo/Indonesia

Pendidikan

Pendidikan Formal

1995-2001	SD Negeri 1 Tabongo Timur-Gorontalo.
2001-2004	SMP Negeri 1 Batudaa-Gorontalo.
2004-2007	SMA Negeri 2 Gorontalo.
2007-2011	Fakultas Hukum Universitas Gorontalo (IPK 3.62)
April 2012-Juli 2013	Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (UII)-Yogyakarta, BKU Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara (IPK 3,81)