

## Agenda Revisi Konstitusi (1)

### Mohammad Fajrul Falaakh

Ketika mengubah konstitusi pada tahun 1999-2002, MPR mengikuti design UUD 1945 karena dua faktor: amandemen terhadap naskah UUD 1945 versi Dekrit Presiden 1959 (Keppres No. 150/1959, LNRI No. 75/1959) dan bukan menyusun konstitusi baru. MPR tidak menyusun grand design amandemen konstitusi, meskipun memiliki lima kesepakatan dasar (tahun 2000): tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945 dan bentuk negara kesatuan, menormakan materi yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 dan meniadakan Penjelasan tersebut, mempertegas sistem Presidensial, menerapkan cara adendum dalam teknik penulisan amandemen.

Tetapi perbedaan persepsi terhadap amandemen masih mengemuka di kalangan petinggi negara dan masyarakat. Baru-baru ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengedarkan naskah amandemen komprehensif, sedangkan Presiden melontarkan masalah keseimbangan hubungan antarcabang kekuasaan negara maupun hubungan pusat dan daerah. Tulisan ini mengulas beberapa permasalahan dalam design baru UUD 1945, khususnya tentang *framework of government*, yang dapat menjadi agenda revisi konstitusi. Ulasan diawali tentang cara menuliskan amandemen konstitusi.

### Sistematika dan Keaslian Naskah

UUD 1945 asli terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, Penjelasan. Struktur ini berubah menjadi Pembukaan dan Pasal-pasal, tanpa penjelasan. Kini batang tubuh UUD 1945 terdiri atas 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, 2 pasal Aturan Tambahan. Lebih dari itu, substansi amandemen konstitusi merupakan *renewal of the constitution* (lihat pembahasan di bawah).

Tetapi, karena teknik penulisan amandemen, konstitusi Indonesia tampak sebagai tumpukan naskah yang melelahkan untuk dibaca dan membingungkan. Akhirnya MPR menyepakati dan menerbitkan "UUD 1945 dalam Satu Naskah" sebagai "Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini" (hasil Rapat Paripurna ke-5 MPR tahun 2002). Dengan kata lain, versi yang lebih mudah dibaca ini bukanlah naskah resmi konstitusi Indonesia.

Kesemua ini didasarkan pada pemahaman tentang teknik penulisan adendum serta pertimbangan historik dan psikologi politik tentang keaslian konstitusi. Teknik penulisan adendum diartikan oleh MPR sebagai "menempelkan" naskah amandemen pada dokumen asli UUD 1945 dan bukan penambahan maupun perubahan terhadap konstruksi norma dalam konstitusi. Alasan tentang keaslian konstitusi pun tidak dibuktikan dengan penggunaan naskah versi PPKI tanggal 18 Agustus 1945 melainkan versi Dekrit Presiden 1959 (pada tanggal 22 Juli 1959 dekrit didukung secara aklamasi oleh DPR hasil pemilu berdasarkan UUDS 1950).

Mengenai kesepakatan untuk meniadakan Penjelasan UUD 1945 dan "menormakan" muatannya ke dalam pasal-pasal, masih tersisa sejumlah muatan seperti "haluan negara dalam UUD", kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, prinsip demokrasi dan antifasisme dalam keuangan negara (Pasal 23), wewenang bank sentral untuk menerbitkan mata uang dan mengatur distribusinya, koperasi sebagai bentuk pelembagaan demokrasi ekonomi (Pasal 33).

## Bentuk Negara

MPR tidak mengubah bentuk negara kesatuan. Artinya, Indonesia tetap menganut *divergent decentralism* atau *asymmetric intergovernmental relations*. Sejak awal RI mengakui demokrasi lokal serta keistimewaan dan kekhususan di daerah (besar maupun kecil) asalkan bersatu dalam NKRI. Amandemen konstitusi (Bab VI) pun memungkinkan otonomi daerah dan mengharuskan demokrasi. Tetapi prinsip umum ini membuka ketakpastian tanpa legislasi, karena terdapat pilihan tentang letak otonomi (di provinsi atau kabupaten/kota) dan pilihan berdemokrasi (pilkada langsung, melalui lembaga perwakilan, atau melalui kelompok pemilih).

Masalah hubungan pusat dan provinsi misalnya, hanya dapat disiasati melalui *para-constitutional practices* dalam sistem presidensial, bukan sentralisasi; apa lagi menduga hubungan pusat-daerah sebagai model federalisme. Daerah tidak merdeka, karena masih tunduk kepada pusat dalam hal keberadaannya, legislasi dan peradilan. Keterkaitan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terletak pada politik legislasi, saran pelaksanaan oleh *presidential advisor for domestic policy* (jika ada) dan implementasinya oleh instansi terkait (bukan hanya Depdagri).

## Kemacetan dan Eksperimen

Memang harus dimaklumi, *constitution realia* masih berproses. Terbukti bahwa amandemen konstitusi (*constitution formalia*) telah berubah, macet atau penuh eksperimentasi dalam implementasi. Beberapa contoh ini menunjukkannya.

Mahkamah Konstitusi mengaburkan pengertian hakim dan wewenang konstitusional Komisi Yudisial (Pasal 24B). MPR dan MK mengacaukan pengertian "hak asasi yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun" (Pasal 28I ayat (1); *nonderogable rights*). Mahkamah Agung membuat definisi sendiri tentang keuangan negara, untuk menolak audit atas biaya perkara, padahal merupakan pengadilan yang digaji negara dan menggunakan hukum acara maupun sistem administrasi menurut negara (bukan swasta).

Amandemen menghasilkan ketentuan yang tidak/belum memiliki makna baku sehingga Presiden-DPR-DPD dan MK bereksperimen tentang pengertian "anggaran pendidikan" (Pasal 34). Amandemen memberi pilihan yang membutuhkan kepastian legislasi: otonomi di provinsi atau kabupaten/kota, atau kedua-duanya? Pilkada demokratik oleh rakyat, wakil rakyat, atau kelompok pemilih?

Tidak mudah pula menderivasikan "haluan negara dalam UUD" sebagai landasan pembangunan, sejak GBHN dihapuskan. Usaha menyasati dengan UU No. 25/2004 tentang SPPN dan UU No. 17/2007 tentang PJPN 2025 menunjukkan kesulitan itu. Lebih-lebih karena UU SPPN hanya mengatur birokrasi perencanaan pembangunan (bukan substansi pembangunan) yang bekerja dalam warisan sentralisme, berhadapan dengan norma konstitusi tentang desentralisasi kekuasaan pusat dan penguatan otonomi daerah, sedangkan paling lama perencanaan pembangunan hanya dapat dilaksanakan berkesinambungan dalam dua periode kepresidenan. (Sumber: [www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id), 12/5/2008)