

Komisi Konstitusi dan Amendemen UUD 1945

Mohammad Fajrul Falaakh

MAJELIS Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilu 1999 telah menghasilkan dua dokumen amandemen konstitusi: Perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dihasilkan melalui Sidang Umum MPR 1999, dan Perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dihasilkan dalam Sidang Tahunan MPR 2000. Meski hasil kerja MPR itu tidak memuaskan, karena tidak cukup mendasar dan melahirkan banyak anomali konstitusional, kedua dokumen mencerminkan agenda reformasi yang bergulir sejak tahun 1998.

Contoh anomali dapat disimak dari pengaturan sumber dan hierarki hukum dalam Ketetapan No II/MPR/2000, yang meletakkan status Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (UUD 1945 Pasal 22) pada hierarki di bawah undang-undang. Namun, ketetapan yang sama, tanpa mengakui telah mengubah konstitusi, justru menetapkan kewenangan *constitutional review* pada MPR tanpa referensi satu pasal pun tentang hukum acara atau prosedurnya. Masih melanjutkan anomali, Ketetapan No IX/MPR/2000 kembali memasukkan mahkamah konstitusi sebagai salah satu pokok bahasan amandemen yang akan datang.

Kritik lain diajukan terhadap mekanisme kelembagaan dalam mengubah konstitusi. Sejak tahun 2000 banyak pihak tidak puas terhadap mekanisme perubahan itu. Kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM), misalnya, mengusulkan agar perubahan itu dilakukan sebuah komisi yang independen. Presiden (waktu itu) Abdurrahman Wahid juga membentuk Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi (Keppres No 47/2001, 6 April), guna mengkaji dan memberi sumbangan pemikiran tentang pemecahan masalah konstitusional yang akan disumbangkan kepada MPR. Menyusul, pihak LSM membentuk Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru dengan agenda utama pembuatan konstitusi baru oleh sebuah komisi yang Independen. Isu terus bergulir setelah pidato Presiden Megawati Soekarnoputri di DPR, 16 Agustus 2001, menyebut urgensi Komisi Konstitusi.

Pidato itu lebih menunjuk peran Komisi Konstitusi sebagai kelanjutan Panitia Ad-Hoc I (PAH-I) MPR untuk merinci dan merapikan (sistematisasi) "kerangka acuan dasar" yang disepakati MPR dan dijadikan rujukan. Cara ini akan berguna untuk menghindari hiruk-pikuk Badan Pekerja MPR dan sidang MPR yang akan membahas amandemen konstitusi. Tetapi, pengambilan putusan yang melibatkan mekanisme non-MPR tidak disinggung dalam pidato itu.

Uraian dimuka menengarai tiga masalah utama.

Pertama, MPR telah menghasilkan dokumen perubahan konstitusi dan akan melanjutkannya hingga tahun 2002.

Kedua, hasil kerja MPR dalam kedua dokumen perubahan konstitusi dan rancangan perubahan selanjutnya mendapatkan kritik karena tidak komprehensif. Bahkan, diusulkan agar Indonesia memiliki konstitusi yang baru sama sekali.

Ketiga, mekanisme kelembagaan untuk mengubah konstitusi dinilai tidak memuaskan sehingga diusulkan mekanisme perubahan melalui sebuah komisi yang independen. Hanya masalah terakhir yang dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini.

SEBENARNYA ada berbagai alternatif mekanisme kelembagaan dalam mengubah atau menyusun konstitusi, baik yang kurang melibatkan masyarakat pemilih, maupun yang lebih partisipatorik. Yakni sepenuhnya melalui lembaga legislatif. Cara ini diikuti di berbagai negara termasuk Indonesia, seperti ditentukan dalam UUD 1945 Pasal 37 dan Pasal 3. Tetapi, pola ini terkesan kurang dipahami karena dua hal.

Pertama, sejak tahun 1945 hingga tahun 1999 MPR tidak pernah secara eksplisit menghasilkan dokumen perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi dilakukan melalui berbagai ketetapan MPR tanpa disebut sebagai amandemen, atau bahkan sekadar dalam undang-undang.

Kedua, hampir tidak pernah diakui bahwa sebenarnya MPR adalah lembaga legislatif. Hal ini karena definisi kerja konstitusional tentang lembaga legislatif hanya menyebut DPR dan Presiden.

Pola berikutnya melalui constitutional convention. Dalam hal ini ada dua kemungkinan. Pertama, lembaga legislatif menyiapkan rancangan perubahan konstitusi, lalu mengundang rapat besar (konvensi) yang dihadiri utusan daerah-daerah. Utusan ini khusus dipilih di daerah guna menghadiri konvensi dimaksud. Para utusan dalam konvensi konstitusi inilah yang membahas, menolak, mengubah, dan menyetujui rancangan yang disiapkan lembaga legislatif. Cara ini diadopsi dalam Konstitusi Filipina 1987 (Art XVII Section 3). Kedua, justru konvensi yang menyiapkan rancangan untuk disodorkan kepada lembaga legislatif.

Cara ini ditempuh di Amerika Serikat ketika berkumpul di Philadelphia, tahun 1787, untuk mengubah *Articles of Confederation 1777* dan menggantinya dengan Konstitusi AS. Rancangan hasil konvensi konstitusi disodorkan kepada Kongres AS, lalu diratifikasi negara-negara bagian (1787-1790).

Jika mekanisme ini hendak diterapkan di Indonesia, maka amandemen UUD 1945 harus dilakukan lebih dulu. MPR perlu bersetuju untuk menerapkan cara ini. Jika putusan MPR atas rancangan amandemen dinilai sulit diambil, maka Badan Pekerja MPR dapat ditetapkan untuk bertindak sebagai (panitia) penyiap rancangan yang akan dibawa ke konvensi. Putusan konvensi konstitusi mengikat BP-MPR dan MPR secara keseluruhan, yang jika perlu meresmikan perubahan itu dalam sidang MPR. Dapat pula dipertimbangkan agar MPR meminta persetujuan masyarakat pemilih melalui plebisit.

DUA cara lain lebih partisipatorik, yaitu langsung melibatkan masyarakat pemilih. Dari mana pun lembaga legislatif memperoleh masukan atas rancangan perubahan konstitusi, atau konstitusi baru sama sekali, tetapi dokumen itu harus mendapatkan persetujuan masyarakat pemilih. Cara ini lazim disebut *popular ratification of the constitution*. Banyak negara yang mengalami transisi dari kekuasaan otoriter menempuh cara ini atau variasinya, misalnya, referendum di Korea Selatan tahun 1987 dan

plebisit di Filipina Februari 1987. Cara ini dipilih karena, antara lain, lebih aspiratif dan meningkatkan legitimasi terhadap desain institusi bernegara. Memang, pertimbangan praktis dan terutama jumlah penduduk serta luas wilayah akan menjadi faktor penting dalam memilih cara ini.

Indonesia pernah mengadopsi cara ini tanpa melalui dokumen perubahan UUD 1945. Rekayasa politik Presiden Soeharto (dan kalangan ABRI) saat itu menghasilkan Ketetapan No IV/MPR/1983 dan Undang-Undang No 5/1985. Kedua perangkat hukum ini mengadopsi keharusan referendum jika MPR ingin mengubah UUD 1945. Jadi, pada tahap ingin mengubah UUD 1945 pun, MPR harus memperoleh persetujuan dari masyarakat pemilih. Meski, setelah persetujuan diperoleh akan menjadi blanko kosong karena perubahan konstitusi ada di tangan MPR.

Maka menjadi tidak jelas, apakah referendum dimaksudkan sebagai cara "mengamankan" Pancasila dan UUD 1945, atau sebagai cara untuk mengubah konstitusi sesuai pemaknaan rezim yang berkuasa.

Cara lain untuk melibatkan masyarakat pemilih adalah *constitutional initiatives*. Pola ini diadopsi di Swiss sejak tahun 1892, yang kemudian diikuti banyak negara bagian di Amerika Serikat.

Cara ini mengasumsikan kepedulian politik warga negara yang terhitung tinggi, tradisi baca-tulis telah maju, sarana dan prasarana komunikasi mendukung, jumlah penduduk tidak banyak, dan wilayah negara tidak menjadi hambatan. Cara ini bukan dimaksud untuk menyusun konstitusi baru, tetapi hanya menghasilkan amandemen konstitusi.

Dalam hal ini dibedakan antara *unformulated and formulated initiatives*. Yang pertama sekadar gagasan kepada lembaga legislatif agar mengubah konstitusi dan yang kedua telah berupa rumusan amandemen konstitusi. Jika cara ini diadopsi, maka usulan dari masyarakat pemilih (dan/ atau daerah) untuk mengubah konstitusi akan menjadi ukuran dinamika konstitusional.

PADA dasarnya berbagai mekanisme kelembagaan di muka tidak harus diikuti salah satu dengan membuang yang lain. Uraian di muka juga menunjukkan kemungkinan-kemungkinan kombinasi, tergantung improvisasi konstitusional, kompromi politik, dan tujuan dalam menggunakan cara tertentu. *Constitutional initiatives*, misalnya, dapat dibatasi hanya untuk "masalah-masalah mendasar". Dengan kata lain, lembaga legislatif dapat mengajukan amandemen konstitusi untuk masalah-masalah lain yang kemudian dimintakan persetujuan (ratifikasi) dari masyarakat pemilih.

Dalam *constitutional convention*, rancangan (perubahan) konstitusi berasal dari lembaga legislatif, katakanlah MPR di Indonesia, namun persetujuannya diberikan oleh konvensi. Cara ini juga melibatkan masyarakat melalui pemilihan para utusan khusus untuk konvensi konstitusi. Cara ini menjadi semacam mekanisme *electoral college* guna memilih presiden di AS, namun menjadikannya sebagai ad-hoc *constitutional assembly*. Cara ini juga dapat dipadu dengan persetujuan masyarakat pemilih melalui plebisit.

Kecuali untuk varian mekanisme *unformulated initiatives*, pada dasarnya semua cara lain dapat melibatkan sebuah komisi independen. Dalam arti, komisi ini hanya menyiapkan rancangan konstitusi baru atau amandemen yang komprehensif, sedangkan putusan akhir ada di lembaga legislatif (termasuk MPR), konvensi konstitusi, ratifikasi oleh masyarakat pemilih, atau kombinasi di antaranya.

Komisi dapat dibentuk, namun mekanisme pengambilan putusan harus ditentukan dengan jelas. Peran komisi ini tak jauh beda dari peran Panitia Ad-hoc atau Badan Pekerja di MPR (ditambah Tim Ahli), yang kini mengerjakan rancangan perubahan konstitusi. Pengalaman di beberapa negara (AS tahun 1787, Filipina tahun 1987, Afrika Selatan tahun 1994, atau Thailand tahun 1995-1997) menunjukkan, tampaknya sulit untuk semata-mata menyerahkan kewenangan pengambilan putusan pada komisi independen.

Kewenangan penuh komisi independen, semacam BPUPKI-PPKI tahun 1945, hanya berlaku untuk menetapkan konstitusi revolusi (*revolutionary constitution*). Namun, jika yang dikehendaki adalah "konstitusi yang merakyat" maka monopoli peran MPR dalam mengubah konstitusi tidak dapat dibiarkan berlanjut. (Sumber: *Kompas*, 5/9/2001, Hal. 4)