

## Mencermati Perubahan UUD 1945

### Mohammad Fajrul Falaakh

Pengunduran diri Presiden Soeharto, 21 Mei 1998, diikuti dengan aneka perubahan politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Berbagai kekuatan politik, termasuk Golkar dan TNI, sekarang gencar membicarakan dan menyetujui perubahan UUD 1945. Padahal, selama Orde Baru, menegaskan peluang mengubah UUD 1945 berdasarkan Pasal 37 hanya menjadi konsumsi para ahli hukum tata negara dan aktivis demokrasi.

Bahkan membicarakannya pun dapat dituding bermaksud membubarkan negara dan membentuk pemerintahan baru.

Setelah semua (sebelas) fraksi di MPR menyetujui rencana perubahan kandungan UUD 1945, Panitia Ad-Hoc III Badan Pekerja MPR (PAH-III BP-MPR) menyiapkan rancangannya. Panitia ini menyepakati (7/10) beberapa prinsip perubahan dan pokok-pokok materi yang akan diubah.

Pertama, perubahan tersebut tidak menyangkut Pembukaan UUD 1945 dan hanya mengenai batang tubuhnya. Kedua, perubahan dilakukan dengan cara amandemen, yaitu melampirkan materi baru sebagai bagian dari teks asli UUD 1945. Ketiga, pokok-pokok materi perubahan meliputi pemberdayaan lembaga tertinggi negara (MPR, pemberdayaan lembaga legislatif, pengaturan kekuasaan pemerintahan negara-eksekutif) dan pembatasan jabatan presiden, pemberdayaan dan pertanggungjawaban lembaga kehakiman (MA), pemberdayaan lembaga inspektif finansial (BPK), dan peninjauan kembali Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Namun, mengingat luas cakupan rencana perubahan tersebut, BP-MPR memusatkan pada pembatasan kekuasaan presiden. Hal-hal selebihnya, menurut PAH-III (14/10), akan diputuskan dalam Sidang Tahunan MPR, Agustus 2000. Rancangan perubahan diutamakan atas pasal-pasal yang menyangkut kekuasaan presiden dan hubungan presiden dengan DPR.

Prinsip perubahan dan pokok-pokok materi ini mencerminkan perkembangan pemikiran kenegaraan yang telah mengemuka bertahun-tahun.

Tulisan ini menyajikan sejumlah catatan terhadap amandemen konstitusi (*formal amendment*) yang ditangani MPR. Beberapa pemikiran akan ditegaskan. Pertama, perubahan konstitusi (*constitutional changes*) sudah terjadi berulang kali, baik selama pemerintahan Presiden Soeharto maupun di bawah Presiden BJ Habibie. Perubahan itu juga terjadi ketika SU-MPR 1999 sedang berlangsung. Kesemua ini sangat nyata, meskipun tak disadari atau hampir tanpa pengakuan.

Kedua, perubahan konstitusi harus dilakukan dengan merumus ulang konstruksi ketatanegaraan yang diinginkan. Ini menyangkut *staatsidee*, *rechtsidee*, serta Tap No. XX/MPRS/1966 dan produk-produk ketatanegaraan terkait. Ketiga, amandemen konstitusi akan mencerminkan kondisi politik yang berkembang dan merupakan "konsensus ketatanegaraan" antara berbagai kekuatan politik mutakhir yang terlibat. Keempat, amandemen konstitusi harus menjangkau ke depan dan jangan sampai menghalangi bangsa Indonesia untuk menyesuaikan diri terhadap kondisi politik yang berubah.

Kelima, amandemen konstitusi harus dimulai dengan menjernihkan aturan main (prosedur dan sistem) yang akan ditempuh.

### **Ketaksadaran konstitusional**

Tanpa cukup disadari, sesungguhnya UUD 1945 telah mengalami perubahan berulang kali. Teks UUD 1945 memang masih seperti semula ketika disahkan, tanggal 18 Agustus 1945. Tapi makna dan pemahamannya telah mengalami perkembangan. Berikut ini akan diulas beberapa kasus (1) perluasan pengertian Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR; (2) luas wilayah negara; (3) independensi MA; (4) pengaruh dalam parlementer atas fungsi presiden sebagai kepala negara; (5) identifikasi atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak; (6) tata cara perubahan UUD 1945; (7) tafsir atas konstruksi ketatanegaraan.

Dalam penjelasan UUD 1945 tentang keanggotaan MPR disebutkan, yang dimaksud dengan utusan golongan adalah serikat-serikat pekerja dan badan-badan ekonomi. Organisasi buruh dan koperasi, misalnya, termasuk dalam pengertian ini. Namun hal ini mengalami perluasan semasa Orde Baru, sehingga mencakup Kadin, militer, ormas keagamaan, kelompok intelektual, artis, maupun kalangan profesi. Lebih ironis, Utusan Golongan lantas dimasukkan ke dalam Fraksi Karya (bersama Golkar) dalam MPR. Perluasan ini telah melampaui batas pemaknaan awal.

Ketika membahas wilayah negara Indonesia merdeka, tahun 1945, BPUPKI menyepakatinya sebagai bekas wilayah Hindia Belanda. Karena itu generasi Soekarno berusaha keras memasukkan West Papua (Irian Barat) ke dalam wilayah RI melalui penentuan pendapat rakyat (Pepera, referendum) di wilayah tersebut. Belakangan, Tap No. VI/MPR/1978 memasukkan Timor Timur ke dalam wilayah republik. Tapi, memperhatikan hasil jajak pendapat berdasar Perjanjian New York, 5 Mei 1999, SU-MPR 1999 akan melepaskannya (*to terminate*).

Hanya secara terbatas UUD 1945 mengatur perbedaan fungsi presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dari fungsinya sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*). Fungsi kepala negara diwujudkan dalam bentuk, misalnya, kewenangan yudikatif (pemberian grasi, amnesti, dan abolisi), legislatif (mengundang undang-undang), atau hubungan luar negeri (membuat perjanjian dan menyatakan perang atau damai dengan negara lain). Sedangkan fungsi kepala pemerintahan mencakup hak prerogatif untuk mengangkat menteri-menteri, misalnya, atau menerima mandat dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan.

Namun kedua fungsi itu dikaburkan oleh Orde Baru berdasarkan "paham integralistik", sehingga presiden juga diberi kewenangan untuk memilih dan mengangkat ketua dan anggota pimpinan MA. Paham ini sudah menyelinap ke dalam UU Pertahanan dan Keamanan Negara 1982, untuk mengukuhkan fungsi presiden/kepala negara sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Terlihat, fungsi komando diubah menjadi status dalam bidang militer.

Terhadap pengertian yang tidak definitif atas fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan, seperti diatur dalam UUD 1945, saya melihat pengaruh paham parlementer yang merasuk ke dalam praktek politik Orde Baru. Dalam sebuah republik dengan sistem parlementer, presiden adalah kepala negara dengan fungsi-fungsi simbolik dan fungsional tertentu (bandingkan perubahan ketatanegaraan

Singapura tahun 1999). Pengaruh paham parlementer juga terlihat, ketika menteri-menteri Orde Baru secara leluasa menjadi anggota MPR. Dengan nama yang berbeda dari DPR, pada dasarnya MPR adalah (super) parlemen.

Selama BJ Habibie menjadi presiden menggantikan Soeharto, SI-MPR 1998 mengatur pembatasan masa jabatan presiden dan wapres, yaitu hanya dua kali masa jabatan (Tap No. XIII/MPR/1998). Berarti telah terjadi perubahan, dalam makna memperjelas, atas UUD 1945 Pasal 7. Namun SU-MPR 1999 justru bermaksud mencantumkan sebagai teks amandemen UUD 1945 yang tertuang dalam Tap MPR tersendiri.

Suatu persoalan dasar dalam bidang ekonomi yang diatur dalam UUD 1945 hampir tak pernah disentuh oleh banyak ahli. Biasanya, yang sering dibahas adalah prinsip ekonomi nasional yang merupakan "usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan". Secara khusus, hal ini merujuk kepada koperasi sebagai suatu lembaga perekonomian (*economic institution*).

Sering dilupakan bahwa UUD 1945 juga menyebutkan yurisdiksi geografis perekonomian nasional, yaitu dalam bentuk barang modal ("bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya..."), dan yurisdiksi konseptual ("cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup rakyat banyak..."). Menarik. Yurisdiksi geografis tersebut tidak memasukkan udara dan ruang angkasa. Kini keduanya menjadi wilayah yang makin vital dan bernilai ekonomis tinggi, misalnya untuk telekomunikasi.

Pembahasan UUD 1945 menjelaskan bahwa di antara cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak itu adalah transportasi dan energi listrik. Bahwa Orde Baru memasukkan komoditas cengkeh dan jeruk dalam kategori yang sama, sehingga dapat dimonopoli oleh negara melalui tata niaga atas keduanya, tentunya merupakan perluasan yang berlebihan. Memang, ini hanya "akal-akalan" penguasa untuk memuaskan nafsu *rent-seekers*.

Semua contoh di muka membuktikan perubahan konstitusi dalam praktek, termasuk melalui interpretasi maupun oleh rezim signifikasi (*some primary forces*). Mengenai rezim signifikasi, pengalaman SU-MPR 1999 menarik untuk disimak. Ketu MPR terpilih Amien Rais menyetujui palu menandai berlakunya UU 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD, bahwa ketua DPR didampingi empat wakil ketua (Pasal 17).

Berarti "rezim hukum dan kekuasaan" lama berlaku atas keanggotaan baru DPR, sedangkan MPR, sebetulnya, bisa mengubah komposisi tersebut.

### **Antisipasi dan adaptasi**

Pada dasarnya konstitusi suatu negara memantulkan pemikiran perumus tentang kaidah dasar, prinsip-prinsip dan cita-cita bernegara. Karena itu, konstitusi berwatak kontekstual. Contoh untuk ini adalah watak singkat dari UUD 1945, yaitu sebagai konstitusi yang dibuat dalam waktu singkat. Watak kontekstual itu juga menyebabkan UUD 1945 mengandung aturan yang tak berlaku lagi (*dormant*), seperti tentang Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Contoh lain adalah penetapan hanya seorang yang menjabat wakil presiden, meskipun usul untuk menempatkan dua orang wapres sempat muncul dalam sidang BPUPKI. Tapi karena alasan untuk

mengurus negara baru dengan penduduk "hanya" sekitar 70-an juta, presiden cukup dibantu seorang wapres (dan menteri-menteri).

Namun konstitusi juga diharapkan mampu melampaui waktu yang panjang.

Konstitusi harus memiliki daya antisipasi. Watak soepel dan loewes UUD 1945, justru dimaksudkan untuk menampung perubahan cita-cita bernegara yang sesuai dengan perubahan zaman (kemampuan adaptasi).

Rumusan UUD 1945 bahwa "MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun" misalnya, dimaksudkan untuk mengantisipasi kebutuhan bersidang lebih sering. Peluang ini sudah dimanfaatkan dalam bentuk Sidang Istimewa MPR, November 1998, sedangkan SU-MPR 1999 menentukan jenis Sidang Umum di awal masa keanggotaan MPR, Sidang Tahunan, dan Sidang Istimewa untuk agenda khusus (seperti *impeachment* atas presiden).

Rumusan "bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya" tanpa mencakup udara dan kekayaannya, tersebut di muka merupakan contoh rumusan yang tertinggal zaman. Sedangkan rumusan yang diskriminatif adalah syarat "orang Indonesia asli" bagi Presiden RI.

#### **Tata cara amandemen**

UUD 1945 sudah mengatur cara untuk mengubahnya, meskipun hanya menyangkut segi pengambilan putusan belaka. Pasal 37 menentukan jumlah minimum peserta sidang (kuorum), yaitu 2/3 anggota MPR, dan jumlah pengambil putusan (2/3 kuorum). Menurut klasifikasi konstitusi, ketentuan ini menempatkan UUD 1945 dalam kelompok konstitusi yang kaku atau sulit diubah (*rigid constitution*).

Tapi jelas, tidak ada ketentuan lain menyangkut perubahan UUD 1945. Tambahan baru muncul kemudian, yaitu melalui interpretasi historis dan filosofis oleh Tap No. XX/MPRS/1966. Pembukaan UUD 1945 dinyatakan tak dapat diubah. MPR hasil Pemilu 1999 juga bersepakat untuk tidak mengubahnya. Kedua, perubahan UUD 1945 disandarkan lebih lanjut kepada referendum (Tap No. IV/MPR/1983 jo. UU 5/1985)--yang kini sudah dihapus dengan Tap No.VIII/MPR/1998.

Tampak bahwa tata cara perubahan UUD 1945 juga berubah-ubah selama Orde Baru. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sekaligus sebagai majelis pembuat dan pengubah konstitusi (*constitutional assembly*), pun dibedakan dalam aturan pengambilan putusan (a) secara mufakat; (b) berdasarkan suara terbanyak (*clear majority*); dan (c) suara terbanyak biasa (*simple majority*). Ini mengubah ketentuan Pasal 37.

Semua ini membuktikan bahwa kekakuan UUD 1945, dalam perspektif legal-formal, tak mampu bertahan menghadapi kekuatan-kekuatan politik yang mempengaruhi keberlakukannya. Tanpa mengalami perubahan redaksional (*formal amendments*), UUD 1945 telah berubah karena interpretasi (oleh legislatif, yudikatif, dan kebanyakan, oleh eksekutif). Perubahan UUD 1945, tepatnya pemaknaan, telah terjadi karena unsur "rezim signifikasi" oleh *some primary forces* (dalam hal ini rezim Orde Baru).

Pemaknaan terjadi, misalnya atas pertanggungjawaban presiden kepada MPR dan keanggotaan menteri dalam MPR. Pemerintahan Presiden Soeharto selalu menyampaikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada anggota MPR baru, bukan kepada anggota lama yang memberinya mandat. MPR selama Orde Baru juga beranggotakan menteri-menteri dan militer, dan kesemuanya adalah aparat eksekutif dan bawahan presiden/mandataris MPR.

Uraian tersebut menunjukkan, UUD 1945 telah mengalami perubahan cukup banyak. Tapi panduan untuk itu tidak kita miliki. Akibatnya, perubahan konstitusi berlangsung secara liar --eksekutif menjadi anggota MPR, pimpinan semua lembaga tinggi negara melakukan "konsultasi" dengan presiden, pemerintah semena-mena menentukan cabang produksi yang menguasai hajat hidup rakyat banyak, dan sebagainya.

### **Konstruksi ketatanegaraan**

Kiranya tidak ada produk MPR(S) yang cukup menjelaskan konstruksi ketatanegaraan Indonesia kecuali Tap No. XX/MPRS/1966. Kandungan UUD 1945, terutama dalam Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara, didefinisikan lebih lanjut dalam tap ini. Tambahan pemaknaan karena unsur historis, seperti Supersemar 1966, juga tercakup di dalamnya. Namun SU-MPR 1999 mencabut tap tersebut. Karenanya harus ada gagasan pengganti, yang utuh dan jelas, mengenai konstruksi ketatanegaraan dimaksud.

Namun konstruksi ketatanegaraan ini dipertajam lebih lanjut oleh wacana paham integralistik. Karena itu debat tentang teori trias politika tidak berkembang, dan paham integralistik, pada gilirannya, justru mengabaikan konstruksi ketatanegaraan dalam tap tersebut.

Satu masalah utama dalam konstruksi ketatanegaraan tersebut adalah pola hubungan MPR dengan lembaga negara yang lain. Ini telah menjadi bahan perdebatan yang tak kunjung selesai, misalnya dalam kaitannya dengan kewenangan *judicial review* pada MA, kedudukan eksekutif (menteri, gubernur, militer) dalam MPR, dan sebagainya. Selain itu, "hubungan khusus" MPR-DPR juga harus diperjelas. Sebab, "semua anggota DPR adalah anggota MPR". Ini mengesankan, MPR merupakan superparlemen bikameral. Masalah ini bertambah dengan pemisahan pimpinan MPR/DPR oleh SI-MPR 1998.

Memperhatikan bahwa MA, presiden dan wapres bersumpah di depan MPR, maka makin kukuhlah kedudukan MPR sebagai pusat mengalirnya kekuasaan kenegaraan ke lembaga-lembaga lainnya. Masalahnya, setelah pimpinan MPR dan DPR dipisah, bagaimana pola hubungan keduanya hendak dikembangkan? Apakah MPR akan menjadi "superparlemen" dengan dua kamar seperti dalam parlemen bikameral? Akankan MPR/DPR dikembangkan seperti Senat dan Kongres Amerika Serikat? Pada dasarnya konstitusi suatu negara memantulkan pemikiran perumusny tentang kaidah dasar, prinsip-prinsip dan cita-cita bernegara. Karena itu, konstitusi berwatak kontekstual. (Sumber: *Media Indonesia*, 20-21/10/1999)