
Reformasi Hukum Tata Negara: Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi

Dahlan Thaib

ABSTRAK

Ide perubahan terhadap UUD 1945 selalu melahirkan kutub-kutub perbedaan antara yang pro dan yang kontra. Mungkinkah merubah UUD 1945? Pasal 37 UUD 1945 menegaskan bahwa wewenang untuk merubahnya ada di tangan MPR. Namun demikian bagaimana cara atau sistem merubahnya? Pasal 37 UUD 1945 hanya memberi peluang untuk mengubah bukan mengganti UUD 1945. Karena itu dari sudut pandang Hukum Tata Negara, reformasi UUD 1945 dapat ditempuh dengan cara pembuatan amendemen-amandemen bukan dengan cara mengganti UUD 1945.

Pendahuluan

Setelah lebih tiga dasawarsa (1966-1998) rejim Orde Baru berkuasa di panggung politik ketatanegaraan Indonesia, pada akhirnya sejarah mencatat yang sama seperti yang dialami Orde lama pada tahun 1966, Orde Baru pada penghujung Mei 1998 runtuh ditandai dengan mundurnya Soeharto dari jabatan kepresidenan. Mundurnya Soeharto dari singgasana kepresidenan merupakan prasyarat utama sebuah reformasi.

Semangat reformasi telah menjadi perjuangan dalam rangka membangun kembali kehidupan yang lebih adil, berdaulat, konstitusional, demokrasi dan berdasarkan hukum yang telah dirampas dalam rentang waktu yang cukup panjang.

Gema reformasi telah menggetarkan hampir semua sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. MPR dan DPR. MA dan DPA didesak untuk direformasi.

Lembaga pemerintah dituntut untuk melakukan gerakan reformasi secepatnya.

Bahkan gerakan reformasi mulai menyentuh aspek fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni sumber utama hukum tata negara Indonesia UUD 1945.

Karena itu hemat penulis sebelum kita membahas reformasi Hukum Tata Negara perlu terlebih dahulu kita meningkatkan pemahaman kita pada dasar-dasar sistem ketatanegaraan yang telah kita anut yakni Pancasila dan UUD 1945.

UUD 1945 dan Dinamika Masyarakat

UUD 1945 seperti kita ketahui bersama, dirancang dan dirumuskan oleh tokoh-tokoh bangsa pendiri negara yang terwadahi dalam BPUPKI dan PPKI. Sekitar bulan Mei, Juni, Juli dan Agustus 1945 tokoh-tokoh bangsa itu sebagai anggota BPUPKI dan PPKI dalam suasana yang diliputi beberapa perbedaan pandangan mendasar diantara mereka, akhirnya memperoleh kesepakatan yang merupakan konsensus nasional pertama bangsa Indonesia yaitu ditetapkannya dasar

negara Pancasila dan UUD 1945.

Konsensus nasional tersebut merupakan hasil puncak yang gemilang sebagai perjanjian yang luhur bangsa Indonesia pada waktu mendirikan negara Indonesia.¹

Apabila kita mengkaji persidangan BPUPKI dan PPKI maka dapat kita ketahui, para perancang UUD 1945 tersebut dengan sengaja menyusun UUD 1945 secara "singkat" dan "soepel", agar UUD itu menjadi acuan yang mantap dalam masyarakat yang tumbuh dinamis. Artinya agar UUD 1945 dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman dan dinamika masyarakat.

Dengan demikian UUD 1945 sebagai landasan ketatanegaraan kita diharapkan dapat menyongsong kehidupan bangsa dan negara Indonesia pada masa mendatang. Dalam kaitan itu ada baiknya penulis mengutip Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:

"maka telah cukup jika Undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat Garis-garis Besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat,... sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah dan mencabut".²

kalimat tersebut di atas perlu kita kaitkan dengan alinea yang menyusulnya, yang berfungsi sebagai berikut: " yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan..."

Demikian ketentuan yang ditegaskan dalam penjelasan UUD 1945 tentang sangat dimungkinkannya UUD 1945 mengikuti perkembangan zaman. Para pendiri negara kita membedakan antara hukum dasar tertulis yang hanya memuat aturan-aturan pokok dengan undang-undang yang memuat aturan penyelenggaraan. Para pendiri negara juga menekankan pentingnya etika politik dan etika moral penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan, sebagai unsur dinamis yang bergandengan dengan hukum dasar tertulis itu sendiri. Karenanya apa yang harus dipertahankan adalah nilai-nilai dasarnya (hukum dasar), sedangkan implementasinya, yakni nilai instrumental (dalam bentuk undang-undang) harus dinamis, artinya dapat selalu berubah sesuai dengan dinamika masyarakat, dengan kondisi yang ada, misalnya dalam suasana tuntutan reformasi sekarang kita dapat merubah seperangkat undang-undang yang menyelenggarakan ketentuan UUD 1945, seperti undang-undang pemilu, undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Undang-undang Sistem Kepartaian, Undang-undang Pemerintahan di Daerah, Undang-undang Keormasan, Undang-undang Pokok Kepegawaian, dan sebagainya.

Itulah sebenarnya strategi kita ke depan dalam rangka pemahaman kita lebih lanjut tentang UUD 1945 yang bersifat "singkat" dan "soepel" yang dapat menjadi acuan yang mantap dalam masyarakat Indonesia yang tumbuh dinamis.

Dari apa yang dijelaskan di atas, dimaksudkan agar kita memahami nilai dasar dari UUD 1945 tetap kita pertahankan, namun

¹Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Penerbit UPPAMP YKPN, Cet. III. Yogyakarta, 1994, hal.1.

² Penjelasan Umum UUD 1945.

penjabarannya dapat dikembangkan secara kreatif dan dinamis dengan berbagai undang-undang sesuai dengan perkembangan zaman dan dinamika masyarakat, terlebih-lebih di era reformasi ini.

Materi Muatan UUD 1945

Sebagian telah dikemukakan di atas, konstitusi kita UUD 1945 merupakan hasil pemikiran prima para pendiri negara yang tergabung dalam BPUPKI dan PPKI. Dalam wadah BPUPKI dan PPKI tersebut, para pemimpin kita mengemukakan pikiran dan pendapatnya sebagai pejuang dan pemimpin rakyat yang belum diwarnai oleh pemikiran-pemikiran politik praktis, sehingga mereka dapat berbicara dalam kapasitas sebagai negarawan. Dalam suasana persidangan yang sangat terbuka dan toleran itu para negarawan tersebut mengutarakan wawasannya mengenai negara yang akan dibentuk dan undang-undang dasar yang akan dirumus.

Apabila kita mau membaca dan mendalami risalah sidang BPUPKI serta PPKI antara bulan Mei sampai Agustus 1945, maka dalam kalimat pidato para pendiri negara tersebut, kita bisa merasakan getaran kecintaan yang amat dalam dan tanggung-jawab yang amat besar terhadap bangsa dan negara yang akan didirikan itu.

Karena itu pulalah negarawan-negarawan tersebut bersikap bijaksana untuk tidak mengatur sampai detail apa yang harus dilakukan oleh generasi penerus bangsa di masa depan. Secara sadar para pendiri negara membuat dan merumuskan konstitusi

negara UUD 1945 pada "aturan-aturan pokok".

Kendatipun UUD 1945 membatasi diri pada "aturan-aturan pokok", tidak berarti UUD 1945 tidak mengatur hal-hal prinsipal sebagaimana layaknya konstitusi modern dewasa ini.

Para pendiri negara kita telah berfikir luas, sehingga saat itu Muhammad Hatta menyatakan bahwa Undang-undang Dasar yang sedang disusun itu adalah Undang-undang Dasar yang modern.³

Sampai sekarangpun dan juga yang akan datang kalau kita ingin jujur kita bisa menyatakan bahwa UUD 1945 itu modern, karena memberi peluang untuk dinamika di samping berisi tentang muatan materi yang antara lain menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Menurut Sri Sumantri, dengan mengutip J.G. Steenbeek Undang-undang Dasar Modern, berisi tiga pokok materi muatan,⁴ yaitu: pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang fundamental. Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan.

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap Undang-undang dasar merupakan penjabaran ketiga materi muatan pokok tersebut.

Dewasa ini di era reformasi salah satu tuntutan adalah masalah yang mengenai pembatasan kekuasaan, dan ujung-ujungnya menyangkut UUD 1945, seakan-akan UUD 1945 tidak mengatur materi pembatasan kekuasaan, karena itu UUD 1945 perlu direformasi.

³ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid I, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1959, hal. 437.

⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PN. Alumni, Bandung, 1979, hal. 45.

Karena itu untuk membuktikan bahwa UUD 1945 mengatur tentang ketiga materi muatan tersebut perlu dikemukakan pasal-pasal dan ketentuan-ketentuan yang terkait dengannya.

Adanya Jaminan HAM

UUD 1945 bila dikaji baik pembukaan, Batang tubuh, dan penjelasan akan disarikan setidaknya 15 prinsip hak asasi manusia, yaitu (1) hak menentukan nasib sendiri (alinea 1 Pembukaan); (2) Hak akan warga negara (pasal 26); (3) hak akan kesamaan dan persamaan di depan hukum (pasal 27 ayat 1); (4) hak untuk bekerja (pasal 27 ayat 2); (5) hak akan hidup layak (pasal 27 ayat 2); (6) hak berserikat (pasal 28); (7) hak menyatakan pendapat (pasal 28); (8) hak beragama (pasal 29); (9) hak untuk membela negara (pasal 30); (10) hak untuk pendiri (pasal 31); (11) hak akan kesejahteraan sosial (pasal 33); (12) hak akan jaminan sosial (pasal 34); (13) hak akan kebebasan dan kemandirian peradilan (penjelasan pasal 24 dan 25); (14) hak mempertahankan tradisi budaya (penjelasan pasal 32); (15) hak mempertahankan bahasa daerah (penjelasan pasal 31).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, kita tidak perlu buru-buru menafsirkan bahwa UUD 1945 itu kurang menghargai hak-hak asasi manusia, lantas karenanya perlu direformasi. Persoalan kita pada saat ini adalah pada tataran operasional, yaitu sejauhmana hukum positif Indonesia dilaksanakan untuk melindungi hak-hak asasi manusia. dewasa ini dalam banyak produk perundangan, hal ini bisa kita temui, baik produk perundangan yang menyangkut hak-hak sipil maupun hak-hak politik.

Tuntutan reformasi sebenarnya lebih mangacu pada tataran operasional, yakni perbaikan kondisi hak-hak sipil dan politik

yang diakui dalam UUD 1945 yakni meliputi sebagai berikut yaitu: 1). Hak-hak Sipil meliputi: hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, hak untuk bebas dari penyiksaan dan penganiayaan, hak atas bantuan hukum, hak atas peradilan yang fair dan tidak memihak. 2). Hak-hak Politik meliputi: hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan berkumpul, hak atas kebebasan berserikat, hak untuk diperlakukan sama di depan hukum dan pemerintah, hak untuk turut serta dalam a *free election*.

Dalam konsep UUD 1945 hak-hak sipil dan hak-hak politik tidak dapat dipisahkan. Tanpa adanya penghormatan terhadap hak-hak sipil mustahil rakyat dapat hak-hak politiknya.

Perbaikan kondisi hak-hak sipil dan politik harus menjadi agenda utama reformasi. tegasnya reformasi tentang hak-hak sipil dan politik ini adalah lewat seperangkat Undang-undang bukan dengan jalan mereformasi nilai dasarnya yakni kerangka UUD 1945. Karena itu dalam praktek ketatanegaraan dibutuhkan political will yang sungguh-sungguh dari pemerintah dan penyelenggaraan negara untuk menghargai dan menghormati hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Susunan Ketatanegaraan yang Fundamental

Susunan atau struktur ketatanegaraan dalam UUD 1945 meliputi supra struktur politik maupun infra struktur politik. Mengenai supra struktur politik di samping diatur dalam beberapa pasal UUD 1945 juga ditemukan dalam penjelasan UUD 1945, yakni tentang sistem pemerintahan negara yang terdiri dari tujuh kunci pokok, secara berturut-turut; (1) negara hukum; (2) negara konstitusional; (3) kekuasaan tertinggi adalah di tangan rakyat

dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR; (4) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR; (5) Presiden tidak bertanggungjawab terhadap DPR; (6) Menteri-menteri adalah pembantu Presiden; dan (7) Kekuasaan Presiden tidak tak terbatas. Dengan demikian dari tujuh kunci pokok tersebut, empat diantaranya berkenaan dengan Presiden, satu DPR dan satu tentang MPR. Ketiga supra struktur politik itulah pada hakikatnya inti dari sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Karena itu pula peran dari MPR, DPR dan Presiden sebagai supra struktur politik dalam sistem UUD 1945 sangat menentukan dalam rangka mencapai tujuan negara.

Apabila salah satu di antaranya berperan tidak semestinya maka mesin pemerintahan negara akan pincang sebagaimana kita saksikan selama tiga dasa warsa ini.

Kepincangan ini dapat kita lihat betapa dominannya Presiden di satu pihak dan lemahnya DPR dan MPR di pihak lain. Maka adalah logis apabila tuntutan tentang revitalisasi DPR, MPR begitu bergema di era reformasi sekarang ini. Tuntutan reformasi itu antara lain merubah undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, merubah undang-undang Pemilu dsb.

Sedangkan infra struktur politik satu negara pada umumnya terdiri dari lima komponen politik, yaitu partai politik, golongan kepentingan, golongan penekan (*pressure group*). Alat komunikasi politik dan tokoh politik (*political figure*). Tentang infra struktur politik ini diatur dalam pasal 28 UUD 1945.

Banyak persoalan pokok menyangkut persepsi dan pemahaman tentang berbagai

segi kehidupan kenegaraan mengenai infra struktur politik di masa lalu antara lain, masalah kebebasan berbicara dan mengemukakan pendapat, kebebasan pers, hak berserikat, masalah demokrasi dan demokratisasi, peranan partai politik, ABRI dan lain sebagainya.

Karena itu era reformasi ini banyak konsep perlu ditinjau kembali dikaji ulang dan direformasi karena memang keliru dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan dinamika masyarakat, seperti UU tentang sistem kepartaian, undang-undang keormasan, undang-undang pokok pers dan lain-lain sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 28 UUD 1945.

Pembatasan Kekuasaan

Pendiri negara Republik Indonesia cukup menyadari untuk apa undang-undang dasar ditetapkan. Tidaklah berlebihan apabila kita mengatakan bahwa UUD 1945 dengan sengaja ditetapkan untuk membatasi kekuasaan yang terdapat dalam negara, dan juga sebagai konsekuensi adanya negara.

Secara teoritis pembatasan kekuasaan itu melingkupi antara lain: (1) Periodisasi kekuasaan; (2) Pengawasan kekuasaan; (3) pertanggungjawaban kekuasaan.

Apabila kita berbicara soal pembatasan periodisasi kekuasaan maka kita akan memperoleh isyarat adanya mekanisme lima tahunan kekuasaan dalam UUD 1945.

Siklus atau mekanisme kekuasaan lima tahunan ini dalam praktek ketatanegaraan menurut UUD 1945 dapat diuraikan sebagai berikut:⁵ 1). Rakyat mengadakan pemilihan umum membentuk MPR/ DPR setiap lima

⁵Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal.15.

tahun sekali; 2). MPR menetapkan GBHN sebagai pedoman operasional kegiatan kenegaraan untuk jangka waktu lima tahun; 3). MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk periode waktu lima tahun (pasal 7); 4). DPR mengawasi jalan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden dalam jangka waktu lima tahun (Penjelasan UUD 1945); 5). Presiden memberikan pertanggungjawaban akhir masa jabatan lima tahunan pada MPR; 6). Rakyat kembali mengadakan pemilihan umum untuk membentuk MPR (rangkaiian kegiatan berulang kembali sebagai realisasi proses pereodesasi kekuasaan lima tahun).

Dari siklus di atas, ternyata dalam UUD 1945 supra struktur politik Indonesia intinya adalah pada tiga lembaga negara yaitu MPR, DPR dan Presiden. Namun demikian kekuasaan Presiden atau kekuasaan eksekutif sangat menonjol dalam UUD 1945,⁶ seperti: presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR; Presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi di bawah MPR; presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR; presiden memegang kekuasaan atas angkatan darat, laut dan udara (kekuasaan militer); presiden memegang kekuasaan diplomatik; presiden menyatakan keadaan bahaya, dan lain sebagainya.

Dengan demikian konsentrasi kekuasaan menurut UUD 1945 memang ditangani Presiden. Namun demikian apakah ruang lingkup kekuasaan Presiden tidak terdapat pembatasan? Sangat dominannya kekuasaan Presiden sehingga terkesan diktator merupakan salah satu alasan mengapa UUD 1945 perlu direformasi.

Kekuasaan Presiden sangat besar dan luas memang harus diakui, tetapi itu bukan berarti kekuasaan tersebut tidak terbatas. Pembuktian adanya tentang pembatasan kekuasaan Presiden dapat kita lihat pada Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara Angka VII yang menyatakan "kekuasaan Kepala Negara tak terbatas".

Sekalipun Presiden menurut UUD 1945 (sistem Pemerintahan Negara Angka Romawi V) tidak bertanggungjawab kepada DPR, akan tetapi ia sebagai Mandataris MPR adalah tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Di samping itu pula fungsi pengawasan dari DPR terhadap Presiden, inipun membatasi kekuasaan Presiden. Di dalam pengawasannya jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Dengan argumentasi konstitusional tersebut di atas, maka sebenarnya UUD 1945 telah mengatur materi muatan mengenai pembatasan kekuasaan. Dewasa ini ternyata masalah pembatasan kekuasaan telah menjadi isu perlunya reformasi UUD 1945.

Reformasi Hukum Tata Negara

Banyak definisi atau pengertian yang diberikan tentang Hukum tata negara, salah satu di antaranya memberikan pengertian bahwa Hukum Tata negara adalah seperangkat kaedah-kaedah hukum yang mengatur organisasi negara. Dan seperangkat kaedah-

⁶Dahlan Thalib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cet.II. Liberty, Yogyakarta, 1993, hal 25.

kaedah hukum itu tidak lain adalah konstitusi.

Karena itu kalau kita bicara tentang reformasi Hukum Tata negara berarti kita berbicara tentang konstitusi. Konstitusi dalam pengertian luas mencakup baik yang tertulis (UUD) maupun yang tidak tertulis (konvensi).

Dalam kehidupan bernegara secara modern adanya undang-undang dasar atau konstitusi adalah keharusan, sebagai suatu tuntutan yang tidak dapat dipisahkan dari keinginan untuk mencapai cita-cita kehidupan bernegara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan.⁷

Sebagai hukum dasar, maka undang-undang dasar perlu diberi sifat luhur dan kekal, sifat yang luhur dari undang-undang dasar berarti bahwa undang-undang dasar diberi sifat sebagai bentuk peraturan yang tertinggi kalau dibandingkan dengan bentuk peraturan dan ketetapan yang lainnya. Oleh karena itu dalam hirarkhis perundang-undangan, Undang-undang dasar berada di puncak piramida, sedangkan ketentuan lain berada di bawah Undang-Undang Dasar.⁸

Sedangkan sifat kekal dari Undang-Undang Dasar dimaksudkan bahwa sebuah Undang-Undang dasar sedapat mungkin dan sejauh mungkin dihindari dari terjadinya perubahan atau pergantian, karena bagaimanapun juga terjadinya perubahan atau pergantian Undang-Undang Dasar akan banyak membawa konsekuensi di bidang politik ketatanegaraan.

Menurut K.C. Wheare,⁹ ada sasaran yang hendak dituju dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya, antara lain ialah: 1). Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki); 2). Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; 3). Agar supaya hak-hak perseorangan atau kelompok, seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaan mendapat jaminan.

Namun demikian pada sisi lain juga dapat dipahami bahwa tiada satu sistem ketatanegaraan yang digambarkan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar sudah sempurna saat dilahirkan, karena dia adalah produk zamannya. Dapat terjadi bahwa dalam perkembangan berikutnya menjadi tidak serasi dengan kebutuhan zaman dan dinamika masyarakat. Oleh karena itu ada kalanya suatu Undang-Undang Dasar dirubah atau diganti dengan Undang-Undang Dasar yang baru. Hal semacam ini terjadi kalau dianggap bahwa Undang-Undang dasar tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak lagi memenuhi harapan dan aspirasi rakyat.¹⁰

Berhubungan dengan itu kepada Undang-Undang dasar selalu diberi *clausule*, diberikan kesempatan untuk diadakan perubahan. Dalam teori ketatanegaraan terdapat beberapa macam prosedur dalam mengubah Undang-Undang Dasar,¹¹ yaitu: 1). Perubahan

⁷Sri Soemantri, *Op. Cit.*, hal. 1.

⁸Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1977, hal. 14.

⁹K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, 1975, hal. 83.

¹⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1977, hal. 104.

¹¹C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, 1960, hal. 146-148.

an konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu; 2). Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui satu referendum. 3). perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Selain masalah cara atau prosedur perubahan konstitusi seperti dikemukakan di atas, ada masalah lain yang juga perlu dikemukakan dalam rangka mengubah undang-undang dasar yaitu "sistem" yang dipergunakan.

Pada dasarnya ada dua sistem yang dipergunakan, yaitu:¹² 1). Apabila suatu Undang-Undang Dasar diubah, maka yang akan berlaku adalah Undang-Undang dasar atau konstitusi yang baru secara keseluruhan; 2). Apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang "asli" tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya.

Salah satu tuntutan reformasi dewasa ini adalah reformasi terhadap Undang-Undang dasar 1945. Pertanyaannya adalah apakah mungkin mereformasi UUD 1945. Untuk mencari jawab pertanyaan tersebut kita pergunakan kerangka sistem dan konstitusi yang ada yaitu UUD 1945. Di Indonesia wewenang untuk mengubah UUD 1945 ada di tangan MPR. Pasal 37 UUD 1945 menyatakan bahwa untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir (ayat 1). Selanjutnya dalam ayat 2 dinyatakan bahwa putusan diambil

dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Pasal 37 UUD 1945 menampung dinamika masyarakat dalam bernegara. Artinya sebagaimana telah penulis kemukakan di atas, UUD 1945 adalah produk masanya, sebagai hasil pemikiran para negarawan penyusunnya pada waktu itu. Dalam kurun waktu perkembangannya mungkin saja terasa sesuatu yang perlu dirubah dalam UUD 1945 sebagai perangkat sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun demikian bagaimana cara atau sistem merubahnya. Gagasan perubahan UUD 1945 selalu melahirkan kutub-kutub perbedaan. Ada yang menganggap bahwa harus ada perubahan terhadap UUD 1945, dan ada yang berkehendak agar tetap dipertahankan. Pihak yang menghendaki perubahan UUD 1945 mendasarkan pendapatnya pada pasal 37 UUD 1945 dan perkembangan masyarakat yang menuntut penyesuaian aturan yuridisnya. Perubahan UUD 1945 merupakan pencerminan dari efektifitas implementasinya, di samping perubahan merupakan hal yang lestari. Sedangkan pihak yang berkehendak agar tetap dipertahankan mendasar pendapatnya akan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam UUD 1945, yakni nilai Ketuhanan, nilai kekeluargaan, nilai demokrasi, nilai keadilan, nilai negara hukum, dan sebagainya, di samping UUD 1945 itu sendiri luwes dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan zaman dan dinamika masyarakat.

Sebenarnya perubahan UUD 1945 merupakan hal yang wajar dan bisa terjadi, karena memang diatur dalam pasal 37 UUD 1945, apabila lembaga yang berwenang yakni MPR mempunyai keinginan politik

¹²Sri Soemantri, *Op.Cit*, hal.71.

untuk perubahan itu, sepanjang perubahan itu tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, karena di dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat rumusan Dasar Negara, juga bagian yang tak terpisahkan dari Proklamasi.

Terkait dengan apa yang dikemukakan di atas, maka dalam suasana reformasi sekarang, perubahan terhadap UUD 1945 jangan berfikir secara keilmuan semata-mata tanpa mempertimbangkan manfaat dan madlarat yang bisa ditimbulkan karena pikirannya, yakni rubah UUD 1945. Toh MPR berwenang untuk itu. Hendaknya perubahan terhadap UUD 1945 tidak hanya mempertimbangkan segi keilmuan, juga hendaknya mempertimbangkan faktor-faktor lain, misalnya:¹³ 1). Rakyat Indonesia sejak berlakunya kembali UUD 1945, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga saat ini telah bersepakat untuk menerima dan memberlakukan UUD 1945 yang dijiwai oleh Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945; 2). Pernyataan penerimaan dan persetujuan rakyat atas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut dilakukan melalui DPR hasil Pemilu pertama tahun 1955. Pemilu yang diakui oleh seluruh lapisan masyarakat sebagai pemilu yang paling luber, jurdil, dan bersih. 3). Upaya untuk melakukan suatu perbaikan atau penyempurnaan, memang bukan suatu kejahatan, bahkan dapat merupakan suatu kebaikan dan kebajikan. Akan tetapi bila kita hadapi dua hal sekaligus tatkala hendak melakukan suatu perbuatan, yakni timbulnya manfaat dan madlarat, maka bagi ummat Islam yang mayoritas penduduk Indonesia, pasti akan memperhatikan apa-apa yang diajarkan agamanya. Islam melalui kaidah usul fiqh menyatakan: " Apabila kita berniat melakukan suatu kebajikan, namun di samping

kebajikan yang akan di hasilkan akan timbul pula kemadlaratan, maka didahulukanlah mencegah kemudlaratannya".

Mengubah UUD 1945 yang jelas akan menimbulkan pro dan kontra yang berkepanjangan yang akan melibatkan seluruh lapisan masyarakat, akan membawa kemadlaratan yang sangat besar.

Karena itu berdasarkan pandangan di atas, hendaknya dalam era reformasi dewasa ini, pembaharuan yang seharusnya dilakukan adalah pembaharuan yang demokratis dan konstitusional. Jadi bukan pembaharuan melalui jalan "revolusi" yang mendambakan jalan kekerasan dan radikal.

Apakah sebenarnya makna "pembaharuan", dan apakah pembaharuan itu dimungkinkan oleh UUD 1945. Pertanyaan ini sedikit tidaknya sudah terjawab di atas. Kata "pembaharuan" atau "reform" dalam bahasa Inggris, menunjukkan pada suatu perubahan atau pembaharuan dalam kerangka suatu konstitusi, jadi melalui dan dalam kerangka sistem, tidak di luar, apalagi dengan menggantikan sistem yang ada. Pasal 37 UUD 1945 hanya memberi peluang untuk "mengubah" bukan mengganti UUD 1945. Karena itu UUD 1945, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dan maksud-maksud seperti telah disebutkan di atas, dapat ditempuh dengan sistem yang kedua yakni melalui pembuatan amandemen-amandemen, TAP MPR, maupun perundang-undangan biasa, yang seperti ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 lebih mudah caranya membuat, merubah dan mencabut".

Sehubungan dengan hal tersebut dapat dikemukakan beberapa ketentuan yang perlu direformasi yang kini sedang kita hadapi dan belum tertampung dalam UUD

¹³Hartono Mardjono, *Reformasi Politik Suatu Keharusan*, Gema Insani, Jakarta, 1998, hal.55.

1945, misalnya: 1). Kita belum memiliki mekanisme untuk menguji UU atau judicial review; 2). Perlu dibuat UU mengenai kontrol/pengawasan DPR terhadap Presiden/pemerintah; 3). Evaluasi pertanggungjawaban Presiden oleh MPR yang memilih Presiden, bukan MPR baru; 4). Akhirnya mengenai ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Pasal 7 ini memerlukan penjelasan lebih lanjut, misalnya Presiden cukup dipilih untuk dua periode saja.

Sementara itu sebagaimana dikemukakan di atas semua lembaga-lembaga demokrasi seperti sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem pemerintah daerah dan lain-lain perlu pembaharuan. UUD 1945 memuat ketentuan-ketentuan yang memungkinkan adanya pembaharuan atau reformasi.

Di samping itu sebagaimana telah penulis jelaskan di atas bahwa konstitusi dalam arti luas mencakup juga Hukum Dasar yang tidak tertulis, yakni konvensi. Karena itu untuk masa-masa yang akan datang perlu dikembangkan berbagai konvensi dalam praktek ketatanegaraan, seperti misalnya MPR bersidang satu kali dalam satu tahun, menteri kabinet sebelum diangkat dikonfirmasi terlebih dahulu oleh Presiden kepada DPR, menteri-menteri kabinet berasal dari

seluruh kekuatan sosial politik, wakil presiden bersama-sama Presiden bertanggungjawab kepada MPR dsb. ●

DAFTAR PUSTAKA

- CF.Strong. 1960. *Modern Political Constitution*. Sigdwick & Jackson. Ltd. London.
- Dahlan Thaib. 1994. *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*. Ctk. III. Yogyakarta: Penerbit UPPAMP YKPN.
- _____. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Ctk. II. Yogyakarta: Liberty.
- Hartono Mardjono. 1998. *Reformasi Politik Suatu Keharusan*. Jakarta: Gema Insani.
- Ismail Suny. 1977. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- K.C.Wheare. 1975. *Modern Constitution*. Third Impression. New York - Toronto: London Oxford University Press.
- Miriam Budiardjo. 1977. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.Gramedia.
- Muhammad Yamin. 1959. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Padmo Wahyono. 1984. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Sri Soemantri. 1979. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Penerbit alumni.

