Tentang dan Sekitar Perubahan (Kembali) UUD 1945

==== ===== ===== ===== ===== ===== ===== ===== =====

Ringkasan makalah yang dipresentasikan pada *Round Table Discussion* "Analisa dan Upaya Amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang Kelima dalam Rangka Memantapkan Implementasi Sistem Manajemen Nasional" yang diselenggarakan oleh Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhanas RI), Kamis, 27 November 2008.

==== ===== ===== ===== ===== ===== ===== ===== =====

Hasil Perubahan

UUD 1945 hasil amandemen yang ada sekarang ini merupakan UUD yang bukan saja isinya lebih baik jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum diamandemen melainkan juga prosedur dan proses-prosesnya sudah memadai. Ini penting dikemukakan karena sampai sekarang masih ada yang mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 sudah mengkhianati gagasan kontrak sosial yang dipatok oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan ada yang mendorong-dorong Presiden agar mengeluarkan Dekrit untuk kembali ke UUD 1945 yang asli.

Dekrit Presiden sebagai tindakan inkonstitusional yang kadangkala dikonstitusionalkan atas nama keselamatan rakyat, dapat memancing tindakan inkonstitusional lain yang juga atas nama rakyat. Padahal amandemen UUD yang ada sekarang prosedurnya sudah konstitusional, dilakukan sesuai dengan ketentuan konstitusional itu sendiri yakni Pasal 37 UUD 1945 yang asli.

Yang Asli Sangat Bagus

Harus diakui bahwa UUD 1945 asli yang disusun oleh para *founding fathers* merupakan hasil karya yang sangat luar biasa bagusnya untuk ukuran zamannya. Ia mampu menggambarkan masa lalu dan masa depan Indonesia

yang dicitakan. Tetapi, seperti kata KC Wheare, UUD itu tetaplah merupakan resultante atau produk kesepakatan yang terkait dengan keadaan atau situasi poleksosbud saat dibuat. Oleh sebab itu ia bisa berubah jika situasi poleksosbudnya berubah baik karena perubahan tempat maupun karena perubahan waktu. Yang penting nilai-nilai dasar yang ditanamkan oleh para pendiri negara tetap dipertahankan dengan kukuh dan penuh kesadaran.

Sudah Diubah dengan Cermat

UUD 1945 hasil perubahan yang ada sekarang juga sudah dilakukan dengan sangat cermat, tidak ceroboh seperti yang dikatakan oleh sementara orang. Penggarapannya memakan waktu dua tahun 10 bulan (bandingkan dengan UUD 1945 yang asli yang digarap hanya dalam 2 bulan dan tiga minggu); hari sidangnya dapat dikatakan terus-menerus selama 2 tahun 10 bulan (bandingkan dengan hari-hari sidang pembahasan UUD 1945 yang asli yang hanya 12 hari). Sosialisasi gagasannya juga dilakukan secara terus menerus melalui kunjungan ke berbagai daerah, kampus-kampus dan lembaga-lembaga negara di luar negeri, termasuk juga membuka forum-forum dengar pendapat umum dengan kelompok-kelompok masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya ke MPR.

Kurang baiknya struktur UUD hasil amandemen justru disebabkan sangat banyaknya aspirasi yang ditampung pada saat sosialisasi yang sangat terbuka yang kemudian diakomosasi tanpa penyaringan yang betul-betul ketat.

Bahwa UUD 1945 yang sekarang sudah lebih baik dapat dilihat dari hubungan kerja antara lembaga negara yang jauh lebih mencerminkan *"checks anda balances"* sehingga negara kita menjadi lebih demokratis. Tokoh sekaliber Jimmy Carter dan Anwar Ibrahim pernah memuji Indonesia sebagai negara muslim terbesar yang berhasil membangun demokrasi dengan pesat pasca reformasi tahun 1998. Presiden dan DPR saat ini sudah diposisikan secara sejajar, tak ada kooptasi atau dominasi dari yang satu terhadap yang lain. Lembaga legislatif tak bisa bermain-main membuat undang-undang karena jika itu terjadi bisa diuji (dibatalkan) oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk menjaga perilaku dan keluhuran martabat, hakim-hakim diawasi oleh Komisi Yudisial,

meskipun pada saat ini masih menjadi persoalan karena kewenangannya sudah dipangkas oleh MK karena berbenturan dengan ketentuan-ketentuan lain yang ada di dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung (bukan berbenturan dengan konstitusi).

Masih banyak kemajuan yang dapat dicatat untuk menunjukkan bahwa dasar dan kerangka ketatanegaraan kita sudah jauh lebih maju sejak dilakukannya amandemen atas UUD 1945.

Tuntutan Perubahan

Meskipun begitu UUD 1945 hasil perubahan tetaplah merupakan resultante sesuai dengan sitausi poleksosbudnya sendiri. Sebagai produk resultante ia tak bisa ditutup dari upaya perubahan. Alasannya, mungkin ada perkembangan kebutuhan baru berdasar pengalaman pelaksanaannya di lapangan selama sembilan tahun sejak perubahannya pada tahap pertama (1999). Mungkin juga ada hal-hal yang dulunya terlupakan sehingga sekarang muncul sebagai masalah yang harus diantisipasi. Kebutuhan akan perubahan itu bisa menyangkut susbstansinya dan bisa menyangkut sistematika atau strukturnya.

Di antara hal-hal yang mungkin perlu diperbaiki melalui amandemen, misalnya, penegasan tentang sistem pemerintahan presidensial (fungsi dan posisinya yang sering terjepit oleh sistem kepartaian); penguatan DPD sebagai kamar perwakilan rakyat (fungsi legislasi dan pengawasannya); antisipasi terhadap macetnya penggantian Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 8 Ayat 3 dan tertundanya penyelesaian pemilihan Presiden); penegasan kewenangan Komisi Yudisial (jangkauan subyek yang diawasi dan obyek pengawasannya); penambahan cakupan kewenangan Mahkamah Konstitusi *(constitutional complaint, constitutional question);* dan pembuangan materi yang tidak proporsional karena terlalu kongkrit dan teknis (sebab UUD itu hanyalah memuat asas-asas umum).

Perlu juga pemikiran dan diskusi mendalam (meskipun akan tetap saja tak mungkin disepakati oleh semua orang) mengenai sistematika dan struktur UUD yang tampaknya agak timpang (ketimpangan tersebut disebabkan oleh salah satu

dari lima kesepakatan dasar) yang dibuat pada awal amandemen tahap pertama (1999).

Prosedur Perubahan

Ada problem teknis prosedural yang harus diselesaikan lebih dulu dalam upaya perubahan UUD 1945. Problem teknis prosedural ini terkait dengan pertanyaan siapa yang akan membuat materi perubahan dan cakupan apa saja yang akan dimasukkan dalam perubahan.

Pada saat ini ada gagasan agar perubahan kembali UUD 1945 dilakukan secara komprehensif, baik isi maupun strukturnya. Perubahannya perlu disiapkan oleh sebuah komisi yang apolitik, bukan oleh para politisi, sedangkan lembaga politik seperti MPR hanya mengambil keputusan apakah hasil kerja komisi itu akan diterima atau tidak. Ada juga gagasan agar perubahan itu dilakukan melalui referendum.

Problemnya, ketentuan Pasal 37 tentang cara perubahan UUD 1945 menyulitkan kita untuk melakukan perubahan yang komprehensif. Pasal tersebut menentukan bahwa perubahan hanya dapat dilakukan jika diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari seluruh anggota MPR dengan menunjuk pasal atau ayat mana yang perlu diubah disertai alasan dan isi perubahannya itu sendiri. Selanjutnya jika persyaratan itu dipenuhi, MPR bersidang untuk membahas dan keputusannya untuk mengubah harus dilakukan oleh sidang paripurna MPR yang dihadiri oleh minimal ¾ dari seluruh anggotanya dan keputusan harus disetujui oleh sekurang-kurangnya separuh lebih dari seluruh anggota MPR (bukan separuh lebih dari yang hadir).

Ketentuan tersebut menyulitkan kita karena 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 konstitusi, sesuatu yang kerapkali menimbulkan polemik dan ketegangan politik karena dalam praktiknya cenderung hanya akan diubah oleh MPR sendiri.

Oleh sebab itu kalau kita ingin mengubah kembali UUD 1945 dengan baik dan obyektif yang pertama-tama perlu dilakukan adalah mengubah Pasal 37 UUD tersebut dengan membuka kemungkinan bagi cara perubahan komprehensif (secara paket) dan lembaga yang menyiapkan serta menetapkan perubahan itu sendiri (apakah oleh sebuah komisi tertentu yang kemudian diputuskan oleh MPR, apakah melalui referendum, dan sebagainya).

Kita tentu setuju bahwa cara perubahan konstitusi harus dibuat sedemikian sulit supaya tidak selalu diubah dan agar ide dasar yang ditanamkan oleh para pendiri tidak ditinggalkan karena persoalan teknis di lapangan. Tetapi karena konstitusi itu di mana pun adalah *resultante* sesuai dengan poleksosbudnya maka tetap saja upaya 'menyulitkan cara perubahan' itu tidak boleh sampai menutup peluang atau benar-benar menyulitkan untuk melakukan perubahan.

Dalam kenyataan sejarah, jika secara prosedural aspirasi rakyat itu ditutup, maka aspirasi itu bisa mencari pintu sendiri, kalau perlu dengan *operasi caesar* sekali pun. Lihatlah pengalaman kita melakukan reformasi dan renungkanlah apa yang sekarang ini sedang terjadi di berbagai negara.