

BEBERAPA CATATAN KRITIS GAGASAN PERUBAHAN TERBATAS UUD 1945: MENUJU NEGARA HUKUM YANG BERMARTABAT

- Abdul Mukhtie Fadjar -

Abstrak

Salah satu agenda Reformasi Indonesia tahun 1998 adalah Reformasi Konstitusi yang menghasilkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD NRI 1945) sebanyak empat kali. Pada era sekarang, gagasan perubahan terbatas UUD 1945 sedang banyak diwacanakan guna mendorong terwujudnya Negara Hukum yang bermartabat sesuai dengan falsafah dasar negara Pancasila. Akan tetapi, belajar dari pengalaman dalam proses Perubahan UUD 1945 selama empat kali secara bertahap (1999, 2000, 2001, dan 2002), bahwa untuk mewujudkan gagasan Negara Hukum yang Bermartabat, tidak selalu harus melalui Perubahan Konstitusi. Melainkan dapat dilakukan melalui penafsiran konstitusi, baik oleh lembaga legislatif, lembaga eksekutif, maupun oleh lembaga peradilan, asalkan dalam penafsiran konstitusi tersebut, lembaga-lembaga tersebut mampu menangkap pesan moral Pancasila dan UUD NRI 1945.

Kata kunci: Perubahan Terbatas, UUD 1945, Negara Hukum yang Bermartabat.

Abstract

One of the agenda of the Reform in Indonesia in 1998 was Constitution Reform resulting in Amendment of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (abbreviated 1945 Constitution 1945) four times. In the present era, the idea of limited change of the 1945 Constitution is being widely discoursed to encourage the establishment of a dignified State of Law in accordance with the basic philosophy of the Pancasila state. However, learning from the experiences in the process of amending the 1945 Constitution four times gradually (1999, 2000, 2001, and 2002), realizing the idea of a Dignified Law Country does not necessarily have to go through Constitutional Amendments. Rather it can be done through the interpretation of the constitution, either by the legislature, the executive, or by the judiciary, provided that in the interpretation of the constitution, the institutions are able to capture the moral message of Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: Limited Changes, 1945 Constitution, Dignified Law Country.

I. Pendahuluan

1. Salah satu agenda Reformasi Indonesia tahun 1998 adalah Reformasi Konstitusi yang menghasilkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD NRI 1945) sebanyak empat kali, yaitu Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002. Sejak semula Perubahan UUD NRI 1945 memang telah menimbulkan pro-kontra yang dapat dianatomikan dalam empat kelompok, yaitu:
 - a. Kelompok pendukung perubahan seperti yang dilakukan oleh Badan Pekerja MPR (BP MPR) dengan hasil perubahan seperti yang kini berlaku sebagai Konstitusi positif;
 - b. Kelompok yang setuju perubahan, namun menilai perubahan yang dilakukan oleh BP MPR hanya bersifat tambal sulam, lemah prosedural dan miskin paradigma, sehingga kelompok ini menginginkan Konstitusi baru sama sekali;
 - c. Kelompok yang setuju perubahan, tetapi menilai perubahan yang dilakukan oleh BP MPR telah 'kebablasan' (berlebihan);
 - d. Kelompok yang tidak setuju perubahan dan bertahan pada UUD 1945 yang asli.
2. Setelah Hasil Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh MPR menjadi Konstitusi positif timbul gagasan untuk melakukan Perubahan Kelima, antara lain:
 - a. Gagasan Perubahan kelima yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi bentukan

- MPR berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 yang telah dilengkapi naskah akademik, namun hasilnya diabaikan oleh MPR versi lama pada Sidang Umum terakhirnya tahun 2003.
- b. Gagasan yang muncul pada Seminar yang diselenggarakan oleh *The Habibie Centre* pada tahun 2004.
 - c. Gagasan yang dilontarkan dan diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) periode 2004-2009 yang intinya lebih pada upaya untuk penguatan DPD, namun gagal mendapat dukungan, baik dari kalangan MPR maupun publik.
 - d. Gagasan yang diperjuangkan oleh DPD Periode 2009-2014 dengan 10 (sepuluh) paradigmanya/Pokok-pokok Usul Perubahan (Kelompok DPD di MPR RI, Juni 2011: 11-22, yaitu: 1) Memperkuat Sistem Presidensial; 2) Memperkuat Lembaga Perwakilan; 3) Memperkuat Otonomi Daerah; 4) Calon Presiden Perseorangan; 5) Pemilahan pemilu Nasional dan Pemilu Lokal; 6) Forum Privilegiatum; 7) Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi; 8) Penambahan pasal Hak Asasi Manusia; 9) Penambahan bab Komisi Negara; dan 10) Penajaman bab tentang Pendidikan dan Perekonomian.
 - e. Gagasan Perubahan Terbatas UUD 1945 yang diwacanakan oleh MPR Periode 2014-2019 dan berbagai kalangan, antara lain keinginan agar MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).
3. Tulisan ini bermaksud mengkritisi gagasan perubahan terbatas UUD 1945 yang sedang diwacanakan dari perspektif salah satu inti faham Konstitusionalisme Indonesia, yaitu mewujudkan Negara Hukum yang bermartabat sesuai dengan falsafah dasar negara Pancasila.

II. Gagasan Negara Hukum yang Bermartabat

Gagasan akan suatu negara hukum, apakah di bawah pengaruh gagasan *Rechtsstaat* dari Tradisi Hukum Sipil (*Civil Law Tradition*), ataupun pengaruh gagasan *Rule of Law* dari Tradisi Hukum Anglo Sakson (*Common Law*

Tradition), sesungguhnya telah merupakan salah satu faham konstitusi (Konstitusionalisme) Indonesia yang tersurat dan tersirat dalam semua Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu UUD 1945 (sebelum Perubahan), Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan UUD NRI 1945 (sesudah Perubahan), meskipun dengan rumusan yang berbeda-beda.¹ Bahkan gagasan tentang Negara Hukum dan/atau *the rule of Law* menjadi salah satu credo Orde Baru (1966-1998) dan dimasukkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Repelita.²

Sesungguhnya, secara intrinsik dalam gagasan Negara Hukum ataupun *the Rule of law* dengan komponen-komponen yang melekat padanya sebagaimana telah direkomendasikan oleh banyak pakar (F. J. Stahl, A.V. Dickey, Barry M. Hager, dll) intinya adalah pada penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM), agar harkat dan martabatnya sebagai manusia tidak tereliminasi oleh berbagai kebijakan publik dan praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang justru menegaskannya. Terlebih lagi, tatkala gagasan negara hukum atau *the rule of law* yang memang lahir dari pemikiran Barat namun telah diadopsi di Indonesia ingin dipadukan dengan Falsafah Negara Pancasila, sehingga menjadi Negara Hukum Pancasila sebagaimana telah sering diwacanakan dalam berbagai fora akademik dan non-akademik, tentunya perwujudan gagasan negara hukum dalam praksisnya niscaya akan lebih memanusiasikan harkat dan martabat manusia Indonesia, baik secara individual maupun sosial, bahkan sebagai bangsa dalam komunitas negara serta dunia internasional.

Dengan demikian, Konstitusionalisme Indonesia yang telah mengadopsi gagasan negara hukum/*the rule of law* sebagaimana tersurat dan tersirat dalam semua Konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, sesungguhnya secara ideal dan potensial menjadi modal bagi upaya mewujudkan kehidupan bermasyarakat, ber-

¹ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta, 2003), hlm. 41-43

² Abdul Mukhtie Fadjar, "Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paardigmatik", Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Brawijaya, 13 Juli 2002, hlm. 7-8

bangsa, dan bernegara yang bermartabat. Hanya saja dalam praksisnya, baik di era Orde Lama, Orde Baru, maupun era Reformasi, masih menunjukkan hal-hal yang belum menggembirakan, antara lain:

1. Di Bidang Politik/Ketatanegaraan:

- a. Institusionalisasi dan hubungan antar lembaga negara belum mencerminkan prinsip *checks and balances* yang harmonis, seperti ditunjukkan oleh lemahnya sistem presidensiil sebagai akibat sistem multi partai, kewenangan MPR yang sangat terbatas, posisi DPD yang inferior terhadap DPR, Hubungan antara MA, MK, dan KY yang belum harmonis, masalah klasik hubungan antara kepolisian dan kejaksaan dalam bidang penyidikan yang masih rawan konflik, hubungan antara POLRI dan TNI yang masih rawan konflik.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah yang masih mencari model yang tepat.
- c. Sistem kepartaian yang masih belum jelas *grand design*-nya, sehingga setiap kali akan Pemilu selalu diubah atau diganti.
- d. Pemilihan Umum (Pemilu), baik Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, maupun Pemilu Kepala Daerah yang meskipun secara periodik telah diselenggarakan, namun dalam prosesnya masih terjadi pelanggaran-pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif, serta masih diwarnai budaya *money politics* dan tindak kekerasan, sedangkan hasilnya juga belum mampu melahirkan pemimpin politik nasional dan lokal yang bersih, berwibawa, dan mampu membangun bangsa, masyarakat, dan negara yang bermartabat.

2. Bidang Hukum dan Penegakan Hukum:

- a. Kualitas Undang-undang hasil legislasi DPR dan Pemerintah masih memprihatinkan dan belum merujuk kepada Pancasila dan Konstitusi, sehingga selalu dipersoalkan konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi (MK), meskipun belum dilaksanakan. Demikian pula, hukum hasil adjudikasi yang berupa putusan-putusan pengadilan belum menghasilkan yurisprudensi yang merupakan "*landmark*".

- b. Institusi-institusi penegakan hukum, baik lembaga peradilan (MA beserta badan-badan peradilan di bawahnya dan MK), kejaksaan, kepolisian, dan juga advokat, masih juga mengidap penyakit-penyakit suap dan korupsi, sehingga merosot harkat dan martabatnya.
- c. Pelanggaran-pelanggaran HAM masih terus berlangsung dan kasus-kasus pelanggaran HAM belum mampu diselesaikan.

3. Bidang Ekonomi:

- a. Beban hutang luar negeri dan ketergantungan ekonomi menyebabkan Indonesia masih rawan kritis.
- b. Kebijakan-kebijakan ekonomi, baik makro maupun mikro, masih belum menyejahterakan rakyat.

4. Bidang Pendidikan dan Kesehatan:

- a. Meskipun anggaran pendidikan, berkat Putusan-putusan MK, telah mencapai angka 20%, namun masih belum mampu meningkatkan kualitas pendidikan, bahkan biaya pendidikan yang harus ditanggung masyarakat semakin mahal.
- b. Akses pelayanan kesehatan juga masih belum menggembirakan.

5. Bidang agama dan sosial budaya:

- a. Desain konstitusional mengenai hubungan antara negara dan agama yang kurang jelas dan tegas menyebabkan masih munculnya konflik-konflik sosial atas nama agama.
- b. Budaya kekerasan yang masih sangat menonjol dalam kehidupan sosial kita.

III. Perubahan Kelima UUD NRI 1945, Perlukah?

Sebagaimana telah disinggung pada awal tulisan ini, kontroversi Perubahan UUD NRI 1945 sebanyak empat kali (1999-2002) dan praktik ketatanegaraan selama satu setengah dasawarsa ini (2003-2017) telah mengundang berbagai gagasan, wacana, dan usulan untuk dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI 1945, dengan berbagai argumentasinya yang tentunya mengandaikan atau berasumsi bahwa dengan Perubahan Kelima, Indonesia akan lebih baik dan lebih

bermartabat dalam semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Akan tetapi, meskipun penulis termasuk kelompok yang tidak puas terhadap Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat UUD NRI 1945, baik secara prosedural maupun secara substansial,³ serta tidak menafikan kemungkinan perubahan lagi Konstitusi kita, kiranya perlu pertimbangan secara mendalam manfaat dan mudharatnya bagi kemaslahatan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia yang belum cukup dewasa dalam menyikapi sebuah perubahan, termasuk Perubahan Konstitusi.

Perubahan Terbatas yang digagas MPR tidak boleh sekedar tambal sulam, harus jelas paradigmanya, dan jangan sampai merusak sistem konstitusi yang akan dibangun sesuai dengan Konstitusionalisme Indonesia. Paradigma bernegara kita telah bergeser dari supremasi institusi (memosisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara) ke paradigma supremasi konstitusi (dalam hal mana UUD 1945 diposisikan sebagai hukum tertinggi dalam NKRI, sehingga semua hukum dan kebijakan publik harus merujuk kepada konstitusi, bahkan bukan sekedar pasal-pasal konstitusi, melainkan pesan moral konstitusi yang secara intrinsik melekat pada Pembukaan UUD 1945 dan falsafah dasar negara Pancasila).

Selain itu, perubahan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tidak harus selalu melalui perubahan teks Konstitusi, melainkan dapat dengan penafsiran konstitusi oleh DPR tatkala membuat Undang-Undang, oleh Presiden dan kekuasaan eksekutif lainnya tatkala membuat kebijakan publik, dan oleh lembaga-lembaga peradilan tatkala membuat putusan-putusan.⁴ Tergantung pada kemampuan pemangku kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial dalam menangkap “*the moral message of the constitution*”.⁵

Dalam konteks Indonesia, UUD NRI 1945 hasil Perubahan empat kali (1999-2002) masih harus diderivasi dalam tidak kurang dari 40

³ Abdul Mukhtie Fadjar, “Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paardigmatik”, *Op.Cit.*, hlm. 17-24

⁴ Van Maarseveen dan Tang, *Written Constitution*. (New York, 1978), hlm. 34

⁵ Dworkin, Ronald, *Law's Freedom, The Moral Reading of the American Constitution*, (New York: 1996), hlm. 23

undang-undang organik, maka apabila DPR (juga DPD) dan Pemerintah dalam melakukan legislasi mampu menangkap “*the moral message of Pancasila and UUD NRI 1945*), niscaya Undang-Undang sebagai produk legislasinya tidak gampang untuk dibatalkan oleh MK. Pesan moral Pancasila dan UUD NRI 1945 adalah bahwa Undang-Undang tidak boleh menegasi lima nilai fundamental Pancasila, Undang-undang harus mampu menyejahterakan rakyat, Undang-Undang harus mampu menjaga kehidupan yang demokratis, Undang-Undang harus mampu menjaga pluralitas masyarakat kita dengan melindungi seluruh manusia Indonesia, seluruh komponen bangsa, dan kedaulatan Indonesia, serta Undang-Undang yang menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM. Demikian juga, hal itu *mutatis mutandis* juga harus menjadi orientasi bagi eksekutif dalam merumuskan kebijakan publik, dan lembaga peradilan dalam membuat putusan.

IV. Penutup

Untuk mewujudkan gagasan Negara Hukum yang Bermartabat, tidak selalu harus melalui Perubahan Konstitusi, melainkan dapat dilakukan melalui penafsiran konstitusi, baik oleh lembaga legislatif, lembaga eksekutif, maupun oleh lembaga peradilan, asalkan dalam penafsiran konstitusi tersebut, lembaga-lembaga tersebut mampu menangkap pesan moral Pancasila dan UUD NRI 1945. Pesan moral tersebut adalah bahwa Konstitusi dan hukum sebagai bangunan kemanusiaan harus bersifat antroposentris, Konstitusi dan Hukum untuk manusia, bukan sebaliknya manusia dikorbankan atas nama hukum dan konstitusi (*vide* Satjipto Rahardjo, 2007, Mendudukkan Undang-undang Dasar).

Belajar dari pengalaman dalam proses Perubahan UUD 1945 selama empat kali secara bertahap (1999, 2000, 2001, dan 2002) yang telah menunai banyak kritik karena ketidakjelasan paradigma dan merujuk konstitusionalisme Indonesia yang dapat ditarik benang merahnya dalam perjalanan kemerdekaan Indonesia selama sembilan windu atau 72 tahun (1945-2017) dan tercermin dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku, maka gagasan Perubahan Terbatas tidak boleh gegabah dan sekedar tambal sulam,

melainkan harus ada kesepakatan lebih dahulu tentang paham konstitusi kita (konstitusionalisme) dan paradigma bernegara yang diinginkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dworkin, Ronald. 1996. *Law's Freedom, the Moral reading of the American Constitution*. New York: Belknap of Harvard University Press.
- Fadjar, Abdul Mukthie. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Maarseveen dan Tang. 1978. *Written Constitution*. New York: Oceana Publications Inc.

Rahardjo, Satjipto. 2007. *Mendudukan Undang-Undang Dasar*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Makalah

- Fadjar, Abdul Mukthie. 2003. "Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik". Pidato Pengukuhan Guru Besar. Malang: Universitas Brawijaya, 13 Juli 2002.

