

SKRIPSI

REAVY RHIANTO S

**RELEVANSI *UUD 1945* SETELAH PERUBAHAN DENGAN
KEBUTUHAN AKAN UNDANG-UNDANG DASAR BARU
BAGI BANGSA INDONESIA**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

**RELEVANSI UUD 1945 SETELAH PERUBAHAN DENGAN KEBUTUHAN
AKAN UNDANG-UNDANG DASAR BARU BAGI BANGSA INDONESIA**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN MEMENUHI SYARAT
GUNA MEMPEROLEH GELAR SARJANA HUKUM**

Dosen Pembimbing,



Sukardi, S.H., M.H.
NIP. 131855885

Penyusun,



Reavy Rhianto S.
NIM. 039914907

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
Pada hari Selasa, tanggal 17 Juni 2003

Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S.

Anggota : 1. Sukardi, S.H., M.H.

3. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.

4. Endang Sayekti, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas berkah dan rahmatNya yang diberikan kepada Penulis dalam menyelesaikan Skripsi ini yang diajukan guna memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Airlangga Surabaya.

Sebagai manusia biasa yang tidak pernah lepas dari bantuan manusia lain, Penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang tersebut di bawah ini maupun yang tak tersebutkan, yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu dalam menyelesaikan Skripsi ini. Ucapan terima kasih Penulis berikan kepada :

1. Bapak *H. Machsoen Ali, S.H., M.S.*, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
2. Ibu *Hj.Romlah Sartono, S.H., M.S.*, selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Universitas Airlangga Surabaya.
3. Bapak *Sukardi, S.H., M.H.*, selaku Dosen Pembimbing.
4. Panitia Penguji Skripsi yaitu Ibu *Hj.Romlah Sartono, S.H., M.S.*, selaku Ketua Penguji Skripsi, dan Bapak *Sukardi, S.H., M.H.*, Bapak *Udin, S.H.*, Ibu *Endang Sayekti, S.H.,M.Hum.*, Bapak *Himawan Estu Bagijo, S.H.,M.H.* selaku para anggota Penguji Skripsi.
5. Para dosen Universitas Airlangga Surabaya pada umumnya, dan dosen-dosen Hukum Tata Negara pada khususnya, yang telah banyak

memberikan ilmunya kepada Penulis, terutama kepada Bapak *Harun Alsagoff, S.H., M.A.*

6. Orang tua Penulis yang telah banyak memberikan dorongan baik berupa materi maupun spiritual.
7. *Ir. Soekarno (alm.)*, salah satu arsitek Undang-Undang Dasar 1945, Presiden Republik Indonesia yang pertama, yang telah menginspirasi Penulis untuk senantiasa memperhatikan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia agar selalu lebih baik demi bangsa dan negara.
8. *Fessy Farisqoh, S.H.* yang telah membantu Penulis.
9. *Lisa Karlina*, yang senantiasa mendukung Penulis.
10. *KOMANEH jo...*

Adanya sifat manusia yang tidak lepas dari kesalahan dan disadari bahwa Skripsi ini masih banyak kekurangannya baik dari segi bahasa maupun dari segi pembahasannya. Oleh karena itu sumbangan, saran, pendapat dan kritik positif dari para pembaca sangatlah dibutuhkan untuk perkembangan ilmu pengetahuan itu sendiri di masa yang akan datang. Akhir kata, terima kasih atas perhatian dan bantuannya. Diharapkan Skripsi ini akan bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi bangsa Indonesia sendiri.

Surabaya, Pebruari 2003

Penulis

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|----------------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iii |
| KATA PENGANTAR..... | iv |
| DAFTAR ISI..... | v |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| 1.1 Latar Belakang dan Permasalahan..... | 1 |
| 1.2 Penjelasan Judul..... | 7 |
| 1.3 Pemilihan Judul..... | 12 |
| 1.4 Tujuan Skripsi..... | 14 |
| 1.5 Metodologi..... | 15 |
| a. Pendekatan Masalah..... | 15 |
| b. Sumber Data..... | 16 |
| c. Prosedur Pengumpulan Data..... | 17 |
| d. Analisis Data..... | 17 |
| 1.6 Pertanggungjawaban Sistematika..... | 18 |
| BAB II INKONSISTENSI NORMA-NORMA YANG ADA DI DALAM UUD 1945 SETELAH PERUBAHAN..... | 21 |
| 2.1 Kajian Normatif UUD 1945 Setelah Perubahan..... | 21 |
| 2.1.1 Kajian Normatif Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999..... | 19 |

| | | |
|---------|--|----|
| 2.1.2 | Kajian Normatif Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000..... | 22 |
| 2.1.3 | Kajian Normatif Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001..... | 26 |
| 2.1.4 | Kajian Normatif Perubahan Keempat UUD 1945 Tahun 2002..... | 34 |
| 2.2 | Kajian Normatif UUD 1945 Setelah Perubahan secara Umum..... | 36 |
| 2.2.1 | Negara Indonesia adalah Negara yang Berpaham Konstitusi..... | 36 |
| 2.2.2 | Aspek-aspek Demokrasi dalam UUD 1945..... | 39 |
| 2.2.3 | Syarat-syarat dan Pelaksanaan Pemerintahan Demokrasi secara Umum..... | 42 |
| 2.3 | Alasan-alasan Perlunya Konstitusi Baru yang Lebih Baik bagi Bangsa Indonesia..... | 42 |
| 2.3.1 | Inkonsistensi Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan..... | 43 |
| 2.3.1.1 | Inkonsistensi MPR dalam Menjalankan Mekanisme Perubahan UUD 1945..... | 43 |
| 2.3.1.2 | Inkonsistensi secara Formil..... | 48 |
| 2.3.1.3 | Inkonsistensi secara Materiil..... | 55 |

| | | |
|---------|---|----|
| 2.3.2 | Relevansi UUD 1945 Setelah Perubahan dengan Kebutuhan Akan “Konstitusi Baru” bagi Bangsa Indonesia..... | 62 |
| BAB III | HAMBATAN-HAMBATAN DALAM MEWUJUDKAN UNDANG- UNDANG DASAR BARU BAGI BANGSA INDONESIA..... | 67 |
| 3.1 | Hambatan Yuridis..... | 67 |
| 3.2 | Hambatan Politik..... | 69 |
| 3.3 | Hambatan Sosial..... | 72 |
| 3.4 | Hambatan Budaya..... | 74 |
| BAB IV | PENUTUP..... | 76 |
| | DAFTAR PUSTAKA..... | 79 |
| | LAMPIRAN..... | 81 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Permasalahan

Konstitusi¹ tetap merupakan hal yang penting bagi suatu negara karena merupakan arah dan landasan perjalanan bangsa suatu negara. Mungkin bagi orang awam hal itu tidak terlalu penting, yakni tentang baik tidaknya suatu konstitusi baik dari sisi teorinya maupun dari sisi praktek ketatanegaraannya. Bagi mereka asal mereka bisa makan atau mencari uang dengan mudah itu dirasa sudah cukup. Dengan kata lain mereka tidak terlalu memikirkan politik yang merupakan hal yang erat kaitannya dengan konstitusi. Bisa jadi suatu konstitusi yang ideal hanya ada di dalam teori saja, yang diajarkan di kampus, di luar itu malah berkebalikan yakni antara praktek ketatanegaraan dengan teorinya berbeda.

Ketika negara Indonesia mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan, rakyat mulai sadar akan adanya *kebuntuan* politik yang terjadi di negara Indonesia. Salah satu sebabnya adalah tidak ada keterbukaan (informasi) pemerintahan yang *sesungguhnya* sehingga tidak ada pengawasan (hak kontrol) yang *sebenarnya* dari rakyat sehingga mudah terjadi *korupsi, kolusi, nepotisme*. Ketika itu pula rakyat Indonesia mulai memikirkan lagi *paradigma* Undang-

¹ Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si. et al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 8-9.

Konstitusi adalah keseluruhan peraturan-peraturan baik tertulis —ada lembaga yang berwenang untuk membentuk konstitusi— maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat. Sedangkan Undang-Undang Dasar adalah konstitusi yang tertulis.

Undang Dasarnya yakni Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang sebelumnya dianggap sebagai *perjanjian luhur* bangsa Indonesia yang karenanya “*haram*” untuk diubah.

Dipelopori oleh *gerakan* mahasiswa, satu per satu “*dinding tirani*” pemerintahan Orde Baru direformasi. Satu di antara *agenda reformasi* tersebut adalah tuntutan dicabutnya undang-undang tentang politik yakni Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 (UU No.3 Thn.1985) yang dianggap sebagai salah satu penyebab kebuntuan politik di Indonesia. Undang-undang tersebut membatasi keberadaan bahkan kebebasan berpolitik rakyat Indonesia dengan cara hanya membatasi dan mengakui bahwa organisasi sosial-politik yang sah di Indonesia hanyalah dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia; dan satu golongan yaitu Golongan Karya. Hal ini, diakui atau tidak, secara langsung pun tidak langsung menyebabkan tidak aspiratifnya para wakil rakyat di kala itu, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang “seharusnya” mereka berfungsi sebagai penyeimbang atau sebagai *checks and balances* bagi lembaga eksekutif. Akan tetapi, pada “*praktek*”-nya mereka malah berlomba-lomba mencari “*muka*” kepada lembaga eksekutif karena takut di-*recall*.

Ketika pemilihan umum yang dipercepat dilaksanakan, kita mulai memperoleh anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat yang, setidaknya, dianggap *lebih* aspiratif dibandingkan pada masa lalu (masa pemerintahan Orde Baru). Dan tidak lama berselang dimulai langkah yang *berani* untuk mengubah ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang dianggap *crucial* bila dibiarkan dalam

ketatanegaraan kita. Salah satu contohnya adalah masalah masa jabatan Presiden yang pada Pasal 7 UUD 1945 Sebelum Perubahan:

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

diubah dalam Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999 sehingga Pasal 7 UUD 1945 berbunyi:

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Persoalannya kini adalah apakah dengan mengubah UUD 1945 (dari Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat UUD 1945) tersebut masalah ketatanegaraan Republik Indonesia menjadi lebih baik. Dengan kata lain, apakah perubahan-perubahan yang terjadi terhadap UUD 1945 tersebut telah sesuai dengan keinginan atau kehendak rakyat Indonesia yang diperjuangkan lewat gerakan reformasi.

Yang sesungguhnya terjadi di negara Indonesia pada masa kini adalah suatu kondisi dimana dari kondisi pemerintahan yang "*otoriter*" ke kondisi pemerintahan yang "*dibatasi*". Hal yang dicapai kini belumlah merupakan suatu demokrasi yang sesungguhnya, melainkan *ultra* demokrasi yakni suatu keadaan dimana "*parlemen*" dapat berbuat apa saja. *Paradigma* bahwa lembaga perwakilan rakyat (*c.q.* DPR/MPR) adalah *pasti* mewakili kepentingan rakyat (teori demokrasi perwakilan), begitu *populer* pada masa perubahan UUD 1945. Hal ini dikarenakan rakyat Indonesia merasa telah mempunyai lembaga perwakilan yang lebih aspiratif. Padahal bila kita kaji dari segi teori dimana

*demokrasi yang setinggi-tingginya adalah ketidakadilan yang setinggi-tingginya*². Karena konsep demokrasi tersebut menempatkan suara mayoritas selalu sebagai “pemenang” sehingga kepentingan golongan minoritas cenderung tidak terwakili. Hal ini terbukti dengan diubahnya UUD 1945 dengan “sesukanya” oleh MPR dengan berdalih pada Pasal 37 UUD 1945 Sebelum perubahan. Bila kita kaji secara teoritis hal itu dimungkinkan dan sah-sah saja dilakukan oleh MPR karena kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara menurut UUD 1945 Sebelum perubahan. Namun bila kita kaji dari segi keilmuan, seharusnya perubahan-perubahan UUD 1945 yang terjadi kini tidaklah *mutlak* atau serta-merta menjadi wewenang MPR (teori *demokrasi partisipatoris*), sebab makna dari Pasal 37 UUD 1945 adalah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar yang bersifat “*amandemen*” yakni tidak mengubah prinsip-prinsip atau *hal-hal yang mendasar* yang terkandung dalam UUD 1945. Sebab jika hal tersebut dilakukan maka itu termasuk *pembaharuan* terhadap Undang-Undang Dasar. Padahal *tidak jarang* perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 kini bersifat *pembaharuan*. Contohnya

² Z. Baharoeddin, *Menjongsong Lahirnya UUD Baru*, Tintamas, Jakarta, 1957, hlm.443., M. Laferie 're (Perancis) mengatakan bahwa ada dua bikameralisme, yaitu dalam Negara Federasi dan dalam Negara Kesatuan. Tujuan dari bikameralisme adalah:

1. Upaya agar demokrasi jangan terlalu berkuasa.
2. Mengadakan sistem perimbangan dalam lingkungan demokrasi:
 - a. supaya soal-soal kedaerahan mendapat perhatian secukupnya;
 - b. supaya mencapai suatu pencerminan yang lebih *exact* diantara aliran-aliran dan pendapat-pendapat dalam negara; dan supaya aliran-aliran yang berada dalam negara dapat imbang-mengimbangi;
 - c. supaya mencapai suatu stabilitas dalam *aktiviteit* dan *despotisme* DPR;
 - d. supaya pekerjaan legislatif berjalan lebih sempurna;
 - e. agar dapat dihalangi perubahan-perubahan keputusan-keputusan yang tiba-tiba;
 - f. supaya ada suatu badan pemisah bila timbul pertentangan besar antara pemerintah dan DPR.

Karel Brants berpendapat bahwa membagi golongan pembuat UU dalam dua kamar, pertama-tama dimaksudkan supaya kekuasaan pembuat UU yang hampir-hampir tidak terbatas itu dapat dikendalikan.

Paksaan yang dilakukan oleh suatu dewan sesudah mengadakan perundingan sekalipun dapat merupakan untuk perorangan suatu bahaya sebagai tindak semena-mena dari seorang “*despot*”.

adalah tentang kekuasaan membentuk undang-undang oleh Presiden (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan) diubah menjadi oleh DPR (Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 setelah perubahan).

Permasalahan ketatanegaraan lainnya adalah dari segi produk MPR, selain berupa Undang-Undang Dasar, bentuk lainnya adalah berupa Ketetapan MPR (TAP MPR) yang berfungsi sebagai *penjelas* Undang-Undang Dasar. Ketentuan Pasal 5 ayat 1 TAP MPR No.III/MPR/2000 dimana MPR berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR, secara keilmuan ketatanegaraan *seharusnya* merupakan ketentuan yang diatur dalam konstitusi dimana MPR memberikan kewenangan kepada dirinya sendiri untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, dan Ketetapan MPR. Dengan kata lain, keberadaan TAP MPR sendiri perlu dikaji kembali sebab ia bukan bentuk peraturan perundang-undangan yang *asali* dari UUD 1945. Baik dari segi teori maupun praktek ketatanegaraan di dunia ini, jarang atau bahkan tidak ada peraturan *semacam* TAP MPR dalam sistem ketatanegaraan negara mereka. Hal yang sama juga berlaku bagi Penjelasan UUD 1945.

Penulis juga berpendapat bahwa MPR sendiri *belum* begitu yakin dengan perubahan-perubahan yang dilakukannya terhadap UUD 1945. Hal ini dapat dimengerti karena perubahan-perubahan tersebut bersifat mendasar, yang secara keilmuan tentang konstitusi, seharusnya dibentuk suatu *komisi konstitusi* yang independen (seperti pada saat BPUPKI/PPKI). Mengapa? Karena MPR sebenarnya tunduk dan dibentuk oleh UUD 1945, sehingga legitimasinya kurang dipenuhi (tidak *fair*) bila ia mengadakan *pembaharuan* terhadap UUD 1945, yakni

tidak sesuai dengan fungsi yang diberikan UUD 1945 sebelum perubahan terhadapnya. Hal ini terbukti dengan dibentuknya Komisi Konstitusi dalam TAP MPR No. I/MPR/2002. Meskipun Penulis tidak menyangkal bahwa perubahan-perubahan terhadap UUD 1945 tersebut membawa cukup banyak *perbaikan* bagi konstitusi kita terutama bila dikaitkan dengan konsep negara hukum maupun demokrasi, namun boleh jadi hal ini disebabkan adanya kontrol yang kuat dari rakyat yang baru saja melakukan *reformasi* terhadap pemerintahan sebelumnya.

Atas hal-hal tersebut Penulis berpendapat bahwa masih banyak hal yang perlu dikaji dari UUD 1945 kita secara lebih mendalam baik sebelum maupun setelah perubahan. Penulis berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar kita setelah perubahan masih memiliki kekurangan-kekurangan yang bersifat fundamental yang berpengaruh besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia. UUD 1945 dengan perubahannya akan menimbulkan cukup banyak permasalahan ketatanegaraan dikemudian hari. Ini dikarenakan *inkonsistensi* antar ketentuan yang ada dalam UUD 1945 tersebut. Penulis berpendapat masih perlunya konstitusi "*baru*" yang lebih baik bagi bangsa Indonesia dengan mengatasi berbagai hambatan-hambatan yang ada.

Berdasar dari hal-hal tersebut diatas, maka perlu kiranya untuk lebih mengenal dan memahami Undang-Undang Dasar kita dan ketatanegaraan kita agar kita tidak salah melangkah lagi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebab *biaya* yang harus kita bayar atas kesalahan tersebut adalah sangat mahal bahkan tidak jarang harus mengorbankan nyawa. Dalam Skripsi ini, dapat penulis

rumuskan beberapa permasalahan ketatanegaraan yang perlu mendapatkan perhatian yaitu:

1. Inkonsistensi yang ada di dalam UUD 1945 Setelah Perubahan.
2. Hambatan-hambatan dalam mewujudkan Undang-Undang Dasar Baru bagi bangsa Indonesia.

1. 2 Penjelasan Judul

Dalam Skripsi ini, Penulis menggunakan judul *Relevansi UUD 1945 Setelah perubahan dengan Kebutuhan akan Undang-Undang Dasar Baru bagi Bangsa Indonesia*. *Relevansi* artinya hubungan atau korelasi antara suatu hal dengan hal lain dalam suatu ruang lingkup. *UUD 1945 Setelah perubahan* adalah UUD 1945 yang telah diubah dengan Perubahan Pertama tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga tanggal 10 November 2001, hingga Perubahan Keempat tanggal 10 Agustus 2002, oleh MPR. *Kebutuhan* adalah segala suatu yang dibutuhkan oleh seseorang, kelompok, masyarakat, atau rakyat dalam mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dengan kata lain, tanpa keberadaan Undang-Undang Dasar tersebut menyebabkan suatu keadaan dimana rakyat tidak mungkin dapat mempertahankan kehidupannya terutama kehidupan berbangsa dan bernegara (rakyat berada dalam keadaan yang membutuhkan atau *niet-behoeftig*).

Undang-Undang Dasar adalah konstitusi yang tertulis (*written constitution*). Artinya konstitusi tersebut sengaja dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk itu, ke dalam suatu naskah konstitusi yang tertulis. *Baru* artinya

berwenang untuk itu, ke dalam suatu naskah konstitusi yang tertulis. *Baru* artinya Undang-Undang Dasar yang secara *prinsipil* berbeda dengan Undang-Undang Dasar sebelumnya. Secara umum, sistem perubahan konstitusi di berbagai negara terdiri dari dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewal* (pembaharuan) dimana apabila suatu konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan) maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru tersebut secara keseluruhan. Sistem yang kedua adalah *amandement* dimana apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen) maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain, hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.³ Tentunya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar tersebut dilakukan agar Undang-Undang Dasar suatu negara dapat menjadi lebih *baik*—artinya memenuhi nilai-nilai yang sesuai dengan peradaban manusia atau masyarakat baik nasional maupun universal— dan mampu mengikuti perkembangan jaman. Ada suatu asas dalam membicarakan konstitusi yakni dikarenakan ia *senantiasa* dimaksudkan sebagai hukum dasar yang berarti merupakan hukum yang tertinggi yang mendasari hukum, maka ia—apa pun isi atau materi yang dikandung— selalu dianggap sah. Oleh sebab itu tidak pada tempatnya bila Penulis mempersoalkan keabsahan Undang-Undang Dasar sebagaimana kebanyakan penulis lain menilai keabsahan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain dengan peraturan yang lebih tinggi (norma berjenjang). Hukum internasional sendiri bukanlah hukum yang lebih “tinggi” dari konstitusi (teori kedaulatan negara), karakteristik hukum

³ Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si. et al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm75.

internasional pada dasarnya adalah bersifat “melengkapi” hukum nasional (konstitusi). Undang-Undang Dasar hanya dapat diuji keabsahannya oleh Undang-Undang Dasar itu sendiri. Misalnya pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar diuji oleh Pembukaan/*Preamble* Undang-Undang Dasar yang didalamnya biasa termuat *rechtsidee* atau nilai-nilai fundamental suatu negara. Siapa pun hanya dapat menguji tentang baik-buruknya suatu konstitusi, yakni terhadap konsep-konsep atau teori-teori para ahli sarjana terkemuka, praktek-praktek; kebiasaan-kebiasaan atau kelaziman-kelaziman dalam berkonstitusi oleh negara-negara beradab di dunia; kesepakatan politik atau *common political will* (konsensus nasional) di negara tersebut.

Bangsa Indonesia adalah rakyat Indonesia yang berasal dari wilayah *Indo-Cina/Hindia Belanda* yang secara *histories* memiliki kesamaan nasib yakni pernah dijajah oleh *Pemerintahan Kolonial Belanda*. Penulis tidak menggunakan istilah ‘*Negara Indonesia*’. Hal ini karena *masih* adanya kemungkinan bahwa “negara” Indonesia tidak berbentuk *negara/state* seperti sekarang ini. Ini disebabkan adanya *perkembangan* pemikiran tentang bentuk *konfederasi ASEAN-ASIA PASIFIC* —semacam *Uni Eropa*— terkait dengan kebutuhan (secara politis) akan stabilitas regional dan *leadership*. Ini dapat kita bandingkan dengan negara *super power* Amerika Serikat yang mana pada hakekatnya merupakan suatu bentuk negara Federasi yakni gabungan dari (awalnya) 13 koloni atau ‘negara’ bagian (*United States of America*) yang masing-masing mempunyai konstitusi negaranya sendiri-sendiri. Pada mulanya *USA* berbentuk *konfederasi* dengan alasan untuk memperkuat Pemerintah Pusat, sesuatu yang biasa terjadi terhadap

negara yang baru merdeka untuk melakukan *konsolidasi*. Pada tahap ini, 'negara-negara' bagian tersebut juga telah punya konstitusi negaranya sendiri-sendiri. Akan tetapi pada perkembangannya, bangsa Amerika ingin *mandiri* dari negara bekas penjajahnya yaitu Inggris. Sehingga terhadap adanya suatu *kesamaan kemiripan* sistem ketatanegaraan apapun dengan Inggris, Amerika berusaha untuk menghindarinya. Karena Inggris merupakan negara 'konfederasi' atas negara-negara *common-wealth* atau negara-negara yang pernah dijajah Inggris (mempunyai ciri-ciri menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasionalnya) yang mengakui bahwa Inggris sebagai negara '*induk*' mereka. Persamaan negara federasi dengan confederasi adalah masing-masing negara bagian telah mempunyai konstitusi negaranya sendiri-sendiri yang berbeda antara konstitusi negara bagian yang satu dengan yang lainnya. Konstitusi negara bagian tersebut juga dibuat oleh 'lembaga konstitusi' masing-masing negara bagian itu sendiri. Sedangkan perbedaannya adalah bila pada negara federasi ada *Konstitusi Negara Federal* (misal *The Declaration of Independence of United State of America*) disamping ada konstitusi-konstitusi negara bagian (misal konstitusi negara bagian Texas, dan sebagainya) dimana salah satu fungsi konstitusi federal tersebut adalah untuk *mengatasi konflik* antara konstitusi negara bagian. Dengan kata lain, konstitusi negara-negara bagian mengakui dan menundukkan diri bahwa konstitusi federal lebih tinggi dari konstitusi negara bagian tersebut. Sedangkan pada konfederasi, hanya ada berupa *agreement* saja antara negara-negara anggota konfederasi tersebut. Sehingga bila ada konflik antara anggota negara konfederasi yang tidak terdapat dalam *perjanjian konfederasi* tersebut, akan kembali kepada

masing-masing konstitusi negara anggota tersebut, layaknya konflik antara dua negara berkonstitusi yang berdaulat. Hal ini berkaitan dengan *kebutuhan* yang harus dipenuhi suatu negara. Dengan semakin globalnya dunia, kebutuhan negara/rakyat semakin berkembang dan kompleks, terutama masalah ekonomi. Setelah berakhirnya Perang Dunia II —dimana Amerika Serikat dan sekutunya menjadi pemenang— timbul *model perang* baru yakni ideologi antara dua negara *adikuasa* yang tercipta secara alamiah di dunia ini, yaitu Amerika Serikat (kapitalis) dan Uni Soviet (sosialis). *Perang Dingin* ini lagi-lagi dimenangkan oleh Amerika Serikat dengan terpecah-belahnya Uni Soviet dikarenakan sistem negaranya sendiri. Sebagai satu-satunya negara adikuasa, tidak dapat dihindari bahwa sistem politiknya mendominasi bahkan mempengaruhi baik secara sukarela maupun terpaksa terhadap negara-negara di dunia. Dengan kekuasaan yang *besar* tersebut tanpa ada kekuatan “*penyeimbang*”, secara alamiah pula, cenderung untuk “*semena-mena*”. Hal ini terbukti dengan kebijakan politik luar negeri Amerika yang berupa *Standar Ganda*, dimana Amerika akan menggunakan tidak hanya dari segi hukum saja akan tetapi juga kekuasaan untuk memperoleh tujuan politiknya. Boleh jadi untuk itulah Uni Eropa terbentuk, terutama untuk mengimbangi dominasi ekonomi —sebagai alat penjajahan model baru— Amerika, yakni dengan dibentuknya mata uang tunggal Uni Eropa yaitu *Euro*. Dominasi Amerika terasa pula di kawasan Asia Pasifik, khususnya terhadap negara-negara berkembang seperti Indonesia yang tingkat ketergantungan ekonominya tinggi terhadap negara-negara maju. Hal ini terbukti dengan adanya *LoI (Letter of Intent)* antara negara Indonesia (dan negara-negara berkembang

lainnya di kawasan Asia seperti Thailand, dan sebagainya) dengan lembaga moneter dunia IMF (*Internasional Monetary Fund*) yang secara *significant* mempengaruhi jalannya kebijakan nasional. Karenanya terhadap Undang-Undang Dasar kita yang *baru*, Penulis mengharapkan *tidak* menutup kemungkinan untuk ber-*konfederasi*, ber-*uni*, atau apapun bentuknya guna menjamin kemandirian bangsa Indonesia dalam memenuhi kebutuhannya.

1.3 Pemilihan Judul

Pada mulanya Penulis mengajukan judul *Perlunya Undang-Undang Dasar baru yang lebih baik bagi bangsa Indonesia*. Setelah melalui beberapa pertimbangan dan konsultasi dengan Dosen Pembimbing, pada akhirnya Penulis memilih judul *Relevansi UUD 1945 Setelah perubahan dengan Kebutuhan akan Undang-Undang Dasar Baru bagi Bangsa Indonesia*. Alasan Penulis memilih judul ini karena pada judul yang *pertama* kurang menekankan pada relevansi perubahan UUD 1945 dengan kebutuhan rakyat Indonesia atas *perubahan* kondisi (politik) bangsa Indonesia. Pada judul yang *pertama*, lebih menekankan pada kajian sosiologis mengapa rakyat Indonesia memerlukan Undang-Undang Dasar *baru* yang lebih baik. Sedangkan dalam kenyataannya, pembentuk Undang-Undang Dasar (MPR) menempuh jalan *amandemen* terhadap UUD 1945. Terhadap hal ini Penulis mengamati bahwa di satu sisi *masih* adanya keinginan rakyat Indonesia untuk tidak meninggalkan Undang-Undang Dasar yang telah *melahirkan* Negara Indonesia yaitu UUD 1945. Di sisi lain, rakyat Indonesia dihadapkan pada kenyataan bahwa UUD 1945 Sebelum perubahan tersebut tidak

mampu menampung aspirasi rakyat Indonesia kini. Sehingga timbul kesepakatan politik (konsensus) *baru* agar UUD 1945 mengikuti dinamika rakyat Indonesia. Diantaranya adalah kehendak atau aspirasi untuk membatasi kekuasaan Pemerintah yang mana pada praktek di masa Orde Baru terbukti telah *mengabaikan* dimensi politik dengan cara *mengebiri* hak-hak politik warga negaranya, dan hanya mengutamakan segi ekonomi (pembangunan fisik) semata. Dan untuk mengatasi hal tersebut, pembentuk Undang-Undang Dasar mau atau tidak mau *harus* kembali kepada asas-asas atau konsep-konsep dalam bernegara, dalam hal ini Indonesia menganut konsep *negara hukum dan demokrasi*. Pada akhirnya MPR memilih untuk menganut sistem *pemisahan kekuasaan (separation of power)* seperti Amerika Serikat. Menurut kajian keilmuan, amandemen yang demikian tergolong suatu *pembaharuan* Undang-Undang Dasar. Sehingga Penulis berpendapat bahwa UUD 1945 Setelah perubahan pada hakekatnya merupakan Undang-Undang Dasar bangsa Indonesia yang *baru*. Permasalahannya kini adalah apakah UUD 1945 Setelah perubahan tersebut sudah bersifat tetap? Dengan kata lain, apakah perubahan terhadap UUD 1945 sudah final? Lalu apa gunanya MPR membentuk Komisi Konstitusi (dengan segala kewenangannya)? Dan bagaimana bila komisi tersebut merekomendasikan kepada MPR untuk *mengubah* UUD 1945 yang telah ada kini? Karena dalam kajian keilmuan, kondisi UUD 1945 Setelah perubahan tersebut boleh dikatakan masih tergolong *transitional constitution*. Meskipun dalam pemahaman modern terhadap konstitusi adalah bahwa konstitusi merupakan suatu hal yang tidak pernah 'berhenti'.

Atas pertimbangan hal-hal tersebut di atas, Penulis memilih judul *Relevansi UUD 1945 Setelah perubahan dengan Kebutuhan akan Undang-Undang Dasar Baru bagi Bangsa Indonesia*.

1.4 Tujuan Skripsi

Tujuan Skripsi ini utamanya adalah untuk memperoleh gelar sarjana S1 sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Kurikulum program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Airlangga Surabaya.

Dalam Skripsi ini pula, Penulis hendak berpartisipasi kepada nusa dan bangsa dengan melakukan sumbangsih pemikiran berupa kajian terhadap Undang-Undang Dasar kita yang baru saja diubah untuk yang keempat kalinya, tepatnya pada tanggal 10 Agustus 2002. Penulis menyadari bahwa ilmu yang dimiliki seorang mahasiswa S1 boleh jadi masih banyak memiliki kekurangan karena luasnya lingkup Undang-Undang Dasar yang dikaji. Namun dengan segala keterbatasan diri, Penulis dengan *tulus* berupaya seoptimal mungkin untuk mengkaji Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ini demi kepentingan rakyat Indonesia sendiri, sebagaimana yang diamanatkan oleh MPR agar rakyat Indonesia berpartisipasi aktif dalam mengkaji, memahami, dan mendalami UUD 1945 Setelah perubahan. Melalui Skripsi ini, penulis mengharapkan agar rakyat Indonesia senantiasa memperhatikan konstitusinya agar selalu sesuai dengan dinamika kehidupan dan kehendak rakyat Indonesia dengan memperhatikan teori-teori konstitusi yang dikemukakan oleh sarjana-sarjana terkemuka dunia, dan kelaziman-kelaziman dalam berkonstitusi oleh negara-negara yang beradab.

1. 5 Metodologi

a. Pendekatan Masalah

Undang-Undang Dasar dimanapun di dunia cenderung dirancang untuk menjadi peraturan perundang-undangan tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan suatu negara, begitu pula dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dikarenakan hal tersebut maka tidak ada suatu ketentuan pun dalam Undang-Undang Dasar yang tidak sah atau batal demi hukum. Dan tidak ada peraturan perundang-undangan lain yang dapat digunakan untuk menguji materiil suatu Undang-Undang Dasar. Namun demikian tidak berarti kita tidak dapat menguji materiil Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena karakteristik Undang-Undang Dasar yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain di bawahnya maka pendekatan dalam Skripsi ini pun *sedikit* berbeda dengan *kebiasaan* pendekatan *normatif-yuridis* para mahasiswa S1 lain dalam melakukan pendekatan yuridis terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar/Ketetapan MPR dimana masih bisa diuji dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan memperhatikan asas-asas perundang-undangan, dan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 2 TAP MPR No.III/MPR/2000).

Dalam Skripsi ini, penulis menggunakan metodologi pendekatan *normatif-komperatif* yaitu mendekati permasalahan dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta konsep-konsep dan teori-teori hukum dari para pakar/ahli hukum; lalu dibandingkan dengan fakta-fakta yang ada dalam

masyarakat. Dan fakta-fakta tersebut tidak harus diperoleh dengan cara *empiris* melainkan diperoleh utamanya dengan studi kepustakaan. Untuk menunjang pendekatan tersebut, dalam Skripsi ini digunakan metode *deskriptif-analitis* yaitu dengan cara berupaya menguraikan atau menjabarkan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan permasalahan ini; dan mengkaitkannya dengan kenyataan-kenyataan dalam praktek yang pada akhirnya akan dianalisis secara yuridis. Jadi, tidak hanya sekedar pendekatan normatif. Pendekatan normatif-komperatif dalam Skripsi ini adalah dengan memecahkan permasalahan ketatanegaraan di dalam dan di sekitar UUD 1945 Setelah perubahan *melalui* ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 Setelah perubahan baik melalui Pembukaan UUD 1945, maupun melalui pasal-pasal UUD 1945 sebagai sumber hukum formil *yang tertulis*. Disamping itu ada sumber hukum formil yang tidak tertulis yaitu pendapat pakar/ahli yang berpengaruh, yurisprudensi, konvensi atau kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan di negara-negara yang beradab di dunia. Pendekatan atas hal yang terakhir inilah yang lebih *utama* digunakan oleh Penulis dalam mengkaji UUD 1945 ini. Hal ini disebabkan antara lain oleh karena sifat "*transisional*" UUD 1945 Setelah perubahan —yang menurut Penulis masih belum bersifat *tetap*.

b. Sumber Data

Dalam Skripsi ini menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yurisprudensi sebagai sumber bahan hukum primer. Dan sebagai penunjang digunakan pula data-data yang berasal dari studi kepustakaan yakni melalui proses membaca, menelaah, membahas buku-buku yang ada dari

karangan ilmiah, majalah bahkan melalui *internet* pendapat pakar-pakar/ahli-ahli hukum sebagai sumber bahan hukum sekunder.

c. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam Skripsi ini, Penulis menggunakan prosedur pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan, studi perbandingan, dan studi mengenai pandangan atau pendapat para ahli. Dan setelah data-data tersebut terkumpul kemudian diteliti dan dianalisis secara yuridis.

d. Analisis Data

Dalam Skripsi ini, Penulis menggunakan metode *normatif-analitis* yakni berdasarkan fakta-fakta yang telah diperoleh kemudian Penulis melakukan analisis terhadap data-data tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang berlaku. Karena masalah ketatanegaraan terutama tentang pembentukan konstitusi *cenderung* tidak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri maka Penulis juga akan melakukan analisa dengan metode induktif dimana data-data tersebut dianalisis untuk dapat ditarik pengetahuan dari berbagai hal-hal yang khusus ke umum.

Oleh karenanya metodologi dalam Skripsi ini dapat dirangkum sebagai berikut:

- Menguji materi Undang-Undang Dasar 1945 dengan *cita-cita hukum (rechtsidee)* bangsa Indonesia.
- Studi kepustakaan dari buku-buku, ajaran-ajaran umum, teori-teori, doktrin-doktrin, tentang konstitusi secara umum oleh para sarjana terkemuka di dunia.
- Studi perbandingan konstitusi dengan negara-negara lain di dunia.

- Studi analisa artikel-artikel, informasi-informasi baru tentang perkembangan konstitusi secara umum yang relevan melalui media massa.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini dibagi menjadi 4 bab termasuk didalamnya bab pendahuluan dan penutup.

Dalam bab pendahuluan *seperti biasa* digunakan untuk membahas Skripsi ini secara garis besar termasuk menjelaskan pokok-pokok kalimat dalam judul Skripsi. Tujuannya agar para pembaca dapat memahami secara umum Skripsi ini serta dapat memikirkan manfaat apa saja yang dapat diperoleh setelah membaca Skripsi ini. Dalam bab ini juga diuraikan pada bagian metodologi bagaimana cara melakukan pendekatan masalah, mencari, mengumpulkan, mengelola dan menganalisa data dengan harapan para pembaca dapat memahami langkah-langkah yang Penulis lakukan sebelum mendalami pembahasan-pembahasan pada bab-bab selanjutnya.

Pada Bab II Penulis mulai menelaah secara yuridis UUD 1945 sebagai "*aktor utama*" dalam Skripsi ini. Penulis akan menitikberatkan penelaahan pada hal-hal atau norma-norma yang *inkonsistensi* di dalam UUD 1945 Setelah perubahan, dan mengkaitkannya dengan teori-teori konstitusi yang relevan atas permasalahan yang ada yang dikemukakan oleh sarjana-sarjana terkemuka dunia, dan kelaziman-kelaziman dalam berkonstitusi oleh negara-negara yang beradab. Kita tahu bahwa UUD 1945 sejak tanggal 10 Agustus 2002

telah mengalami empat kali perubahan namun penamaannya tetap sama sebagai “Undang-Undang Dasar 1945”. Secara yuridis, jika kita pada detik ini menyebut UUD 1945 maka yang dimaksud adalah UUD 1945 setelah perubahan yang keempat. Dan hal ini akan menyulitkan Penulis, secara teknis, dalam membedakan antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan yang setelah perubahan. Karenanya dalam Skripsi ini, untuk memudahkan penelaahan, Penulis akan membedakan UUD 1945 sebelum perubahan menjadi “*UUD 1945 Sebelum perubahan*” dan UUD 1945 setelah perubahan menjadi “*UUD 1945 Setelah perubahan*”.

Dalam Skripsi ini, hal utama yang akan Penulis telaah adalah UUD 1945 Setelah perubahan. Penulis akan menelaah UUD 1945 Sebelum perubahan sebagai tinjauan historis jika relevan dan diperlukan untuk mendukung argumentasi hukum Penulis. Kemudian Penulis akan memaparkan *relevansi* UUD 1945 Setelah perubahan dengan kebutuhan rakyat Indonesia akan Undang-Undang Dasar baru bagi bangsa Indonesia. Juga persoalan apakah Undang-Undang Dasar tersebut mesti dalam bentuk dan penamaan Undang-Undang Dasar *baru* atau hanya sekedar UUD 1945 Setelah perubahan yang *di-revisi*. Kemudian Penulis akan menyimpulkan uraian-uraian tersebut sebagai jawaban atas permasalahan pada bab ini.

Pada Bab III akan dibahas hambatan-hambatan dalam mewujudkan Undang-Undang Dasar (baru) yang lebih baik tidak hanya dari segi yuridis tetapi juga dari segi politik, sosial, budaya.

Pada akhirnya dalam Bab V sebagai *penutup* setelah memahami apa yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu. Dalam bab ini Penulis mencoba

menyimpulkan dan merangkum secara garis besar apa-apa yang telah Penulis tulis sehingga para pembaca dapat memperoleh kejelasan. Dalam bab ini Penulis juga akan memberi saran-saran untuk membantu pihak-pihak yang ada terutama pembentuk Undang-Undang Dasar dalam menyelesaikan permasalahan ketatanegaraan di negara Indonesia yang tercinta ini.

BAB II

INKONSISTENSI YANG ADA DI DALAM UUD 1945 SETELAH PERUBAHAN

2.1 Kajian Normatif UUD 1945 Setelah Perubahan

Sebelum kita membahas inkonsistensi yang ada di dalam UUD 1945 Setelah Perubahan, ada baiknya kita mengkaji terlebih dahulu UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut baik per perubahan-perubahan maupun selanjutnya secara umum.

2.1.1 Kajian Normatif Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999

Pada tanggal 19 Oktober 1999, telah disahkan Perubahan Pertama UUD 1945 oleh MPR. Perubahan meliputi 9 pasal, yakni terhadap Pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, 21 UUD 1945. Perubahan ini dalam bentuk produk hukum berupa Undang-Undang Dasar (tidak dalam bentuk TAP MPR)⁴.

Secara umum perubahan pertama tersebut dilakukan atas *issue* tentang pembatasan (bahkan mengurangi) kekuasaan Presiden secara ketat, karena kebanyakan pasal-pasal yang diubah berkaitan dengan kekuasaan Presiden. Hal ini dapat dipahami dikarenakan latar belakang pelaksanaan pemerintahan Orde

⁴ *Ibid.*, hal.16-19.

Perubahan UUD 1945 tersebut boleh dikatakan mengikuti tradisi perubahan Konstitusi Amerika Serikat dimana secara fisik UUD 1945 tidak berubah karena Perubahan diletakkan dalam naskah tersendiri. Perubahan hanya terhadap satu *issue* —sebagaimana (semua) amandemen yang terjadi di Amerika Serikat juga tentang satu *issue* yakni tentang hak asasi manusia. Namun, sebaiknya juga perlu diperhatikan —terutama terkait dengan Perubahan Kedua, Ketiga, Keempat yang meliputi banyak pasal bahkan tidak sedikit ada tambahan Bab sehingga jumlah “pasal perubahan” pada dasarnya lebih banyak dari jumlah pasal lamanya. Namun yang utama adalah meliputi banyak *issue*— model perubahan konstitusi tradisi Eropa Kontinental dimana perubahan konstitusi diletakkan dalam satu naskah baru yang menggantikan naskah lama konstitusi.

Baru yang “otoriter”. Salah satu cara “mengurangi” kekuasaan Presiden tersebut adalah mengalihkan kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di tangan Presiden menjadi di tangan DPR. Namun prosedur pembentukan undang-undang tersebut masih melalui kerjasama (persetujuan bersama) antara Presiden dan DPR (Pasal 20 ayat 2, 3, dan 4 UUD 1945), hal mana masih sama dengan *substansi* UUD 1945 Sebelum Perubahan. Hal ini disadari oleh Pengubah UUD 1945 sehingga segera dilanjutkan ke dalam Perubahan Kedua UUD 1945.

2.1.2 Kajian Normatif Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000

Perubahan Kedua UUD 1945, disahkan tanggal 18 Agustus 2000, meliputi Pasal 18; 18A; 18B; 19; 20 ayat 5; 20A; 22A; 22B; 25E; judul Bab X; Pasal 26 ayat 2 dan 3; 27 ayat 3; Bab XA: Pasal 28A; 28B; 28C; 28D; 28E; 28F; 28G; 28H; 28I; 28J; Pasal 30; Bab XV: Pasal 36A; 36B; 36C.

Beberapa *issue* Perubahan Kedua UUD 1945 menurut Penulis adalah:

1. Otonomi Daerah

Hal ini untuk “menyesuaikan” (sesuatu yang *terbalik* bila dikaji dari sumber hukum) dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU No.22 Thn.1999) tentang pemerintahan daerah yang dibuat pada masa pemerintahan transisi Presiden Habibie —yang mana secara akademisi maupun yuridis masih perlu direvisi karena masih banyak ketentuan yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ada, dan atau ada ketentuan yang masih “kontroversial”. Contohnya adalah Pasal 20 ayat 1 UU No.22 Thn.1999 tentang kewenangan DPRD *memenjarakan* seseorang atau pejabat yang tidak mau memenuhi panggilan

DPRD⁵. Selain itu, Penulis menilai perubahan ini dilakukan untuk memenuhi aspirasi rakyat Indonesia tentang *pentingnya* otonomi pemerintahan daerah sehingga *harus* diatur tidak hanya dalam tingkat undang-undang tetapi dalam tingkat Undang-Undang Dasar, dengan maksud agar ketentuan tentang otonomi daerah yang seluas-luasnya (dimana kewenangan daerah meliputi semua bidang pemerintahan kecuali yang telah ditentukan dalam undang-undang) tersebut tidak diubah lagi *sesukanya* oleh kehendak (politis) pembentuk undang-undang di masa yang akan datang.

Juga menjadi catatan, berkaitan dengan sistem *bicameral*⁶, dimana Dewan Perwakilan Daerah pada saat itu belum dibentuk oleh MPR. Merupakan hal yang kurang *etis* membicarakan kepentingan-kepentingan Pemerintahan di Daerah tetapi tidak melibatkan wakil-wakil Daerah.

2. Hak Asasi Manusia

Ketika UUD 1945 pertama kali dibentuk pada tahun 1945, masalah hak asasi manusia merupakan masalah yang tidak di"*sukai*" karena dianggap mengakui prinsip individualisme yang bertentangan dengan prinsip sosialisme Indonesia. Namun berkat upaya Drs. Moh. Hatta dicantumkan juga pasal-pasal

⁵ Komentor pakar hukum Administrasi Negara Prof. Dr. Philipus M. Hadjon S.H., Seminar regional *Analisis Hukum Tata Negara Atas Beberapa Ketentuan UU No.22 Thn.1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Surabaya Post, 29 Agustus 1999.

⁶ Z. Baharoeddin, *op.cit.*, hal.443.

Dalam sistem *bicameral*, parlemen tidak hanya terdiri dari "majelis rendah" atau orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum, tetapi juga dari 'utusan' daerah. *Reasoning* dari hal tersebut adalah walaupun majelis rendah tersebut terdiri (berasal) dari berbagai partai (kepentingan) politik namun mereka cenderung memiliki "kemiripan" suara yakni *politis* yang dianggap atau berpotensi mengabaikan kepentingan daerah. Misalnya praktek *money politics*. Karenanya dianggap perlu adanya lembaga 'penyeimbang' yaitu "majelis tinggi" atau para utusan daerah agar kepentingan daerah tidak terabaikan.

mengenai *hak-hak dasar*⁷ warga negara Indonesia. Pengaruh *Piagam Hak Asasi Manusia* oleh Perserikatan Bangsa-bangsa terhadap konstitusi negara-negara di dunia yang merdeka⁸, setelah lahirnya piagam tersebut, secara tidak langsung hal itu mempengaruhi juga perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan setelah lahirnya piagam tersebut. Dengan kata lain, ada suatu "*pergaulan internasional*" bagi setiap negara di dunia untuk mengakui dan menjamin hak asasi manusia dalam hukum nasionalnya. Akan tetapi tidak hanya atas dasar alasan itu UUD 1945 *kini* mencantumkan mengenai hak asasi manusia. Yakni juga berdasarkan pengalaman Orde Baru yang mengabaikan hak asasi manusia demi terwujudnya tujuan atau tercapainya kepentingan penguasa yaitu *kemapanan (status quo)*. Salah satu contohnya yang populer adalah mengenai kasus Tanjung Periuk dimana ada dugaan aparat keamanan memperoleh "komando" untuk "membubarkan dengan paksa" para demonstran di Tanjung Priok yang mengakibatkan beberapa warga sipil terluka bahkan mati.

3. Reposisi Kedudukan Polri dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Perubahan pada Pasal 30 UUD 1945 pada hakekatnya dimaksudkan untuk *memisahkan* lembaga Polri dengan TNI dengan maksud agar Polri dapat bertindak lebih profesional terhadap tugasnya menjaga ketertiban masyarakat⁹. Hal ini berdasarkan pengalaman pada masa Orde Baru dimana Polri *kurang* dapat bertindak secara profesional ketika digabung dengan TNI dalam lembaga yang bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), dimana Polri dalam

⁷ Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.39.

⁸ *Ibid* hal.59.

praktek “tak tertulis” cenderung memperoleh tekanan dari golongan TNI manakala mengusut kejahatan yang melibatkan oknum TNI dengan alasan “mencemarkan” lembaga TNI. Hal tersebut menimbulkan rasa ketidakadilan bagi masyarakat, dan bertentangan dengan konsep negara hukum terutama tentang *equality before law*. Dengan kata lain *independensi* Polri lebih terjamin karena diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Juga untuk mempertegas fungsi TNI sebagai lembaga pertahanan keamanan negara, dan bukan sebagai alat politik penguasa (Presiden). Secara tidak langsung, hal ini merupakan usaha untuk *membatasi* ‘Dwi Fungsi’ TNI yang pada masa Reformasi menjadi isu sentral.

Itulah tiga isu sentral atas Perubahan Kedua UUD 1945. Beberapa perubahan yang lain merupakan *penyempurnaan* atas isi Bab yang ada dalam UUD 1945, dan atau Perubahan Pertama UUD 1945. Contohnya Pasal 20 ayat 5 UUD 1945, dimana dengan adanya ketentuan ini semakin “mempertegas” perubahan sistem ketatanegaraan kita ke arah *pemisahan* kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif. Selain itu, ada suatu isu penting yang seharusnya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Dasar tetapi hanya diatur secara *sambil-lalu*, yaitu mengenai pemilihan umum yang mana merupakan unsur penting dalam pemerintahan demokrasi (Pasal 19 ayat 1 UUD 1945), hal mana kemudian dilakukan pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Hal lainnya adalah tentang lepasnya Timor Timur dari wilayah Republik Indonesia, juga masalah yang berkaitan dengan kasus pulau Sipadan dan Ligitan; ini *menyadarkan* Pengubah UUD 1945

⁹ Hartono Mardjono, *Membangun Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Yuridika, vol.15, No.3 Mei-Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hal.173.

untuk mengatur masalah wilayah negara Republik Indonesia ke dalam tingkat Undang-Undang Dasar, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

2.1.3 Kajian Normatif Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001

Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 November 2001 meliputi Pasal 1 ayat 2 dan 3; Pasal 3 ayat 1, 3 dan 4; Pasal 6 ayat 1 dan 2; Pasal 6A ayat 1,2,3 dan 5; Pasal 7A; Pasal 7B ayat 1-7; Pasal 7C; Pasal 8 ayat 1 dan 2; Pasal 11 ayat 2 dan 3; Pasal 17 ayat 4; Bab VIIA, Pasal 22C ayat 1-4, Pasal 22D ayat 1-4; Bab VIIB, Pasal 22E ayat 1-6; Pasal 23 ayat 1-3, Pasal 23A, Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E ayat 1-3, 23F ayat 1 dan 2, Pasal 23G ayat 1-2; Pasal 24 ayat 1, 2; Pasal 24A ayat 1-5, Pasal 24B ayat 1-4, Pasal 24C ayat 1-6 UUD 1945. Beberapa hal yang dapat kita kaji dari perubahan ini adalah:

1. Pemegang dan Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Sebagaimana yang pernah Penulis singgung pada bagian Pendahuluan tentang mulai "*supreme*"¹⁰-nya MPR karena bunyi Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Sebelum Perubahan; rupanya pada perubahan ketiga UUD 1945 kali ini, menurut Penulis, telah disadari oleh rakyat bahwa ternyata cukup berbahaya bagi ketatanegaraan Indonesia bila MPR menjadi "*supreme*". Karena itu pada perubahan ketiga kali ini rakyat mulai menegaskan kembali siapa sebenarnya pemegang asli kedaulatan rakyat yaitu rakyat Indonesia itu sendiri yang pelaksanaannya *kini* tidak sekedar secara *praktis* oleh MPR tetapi segalanya *harus*

¹⁰ Yang Penulis maksud dengan "*supreme*" adalah MPR dapat berbuat sekehendaknya atas dasar ia sebagai pemegang kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Sebelum Perubahan). Padahal menurut kajian hukum tata negara, MPR —walaupun sebagai lembaga tertinggi negara— tetap tunduk pada ketentuan Undang-Undang Dasar.

berdasarkan pada Undang-Undang Dasar. Selain itu hal ini juga *lebih* menegaskan kembali bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berkonstitusi.

2. Negara Indonesia adalah Negara Hukum

Walaupun telah dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, rupanya Pengubah UUD 1945, menurut Penulis, mulai menyadari *kekuatan mengikat* dari Penjelasan UUD 1945 yang *kurang kuat* bila dibandingkan dengan Pasal-pasal UUD 1945 sehingga MPR memutuskan bahwa hal tersebut perlu dicantumkan dalam Pasal-pasal UUD 1945. Hal ini sekaligus memperkuat analisa bahwa *seharusnya* banyak ketentuan dalam Penjelasan UUD 1945 yang seharusnya dimasukkan dalam Pasal-pasal UUD 1945. Isu negara hukum sangat penting bagi perwujudan negara demokrasi, dimana kebebasan orang perlu dibatasi oleh hukum bila tidak menginginkan suatu keadaan yang *chaos*.

3. Tata Cara Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden

Perubahan Pasal 6 UUD 1945, menurut Penulis, berusaha menafsirkan kembali pengertian Pasal 6 UUD 1945 Sebelum Perubahan tentang bahwa Presiden adalah orang Indonesia *asli* yang pada masa kini dirasa telah mendiskriminasikan warga negara Indonesia yang bukan orang (keturunan) asli Indonesia, yakni tiap warga negara Indonesia punya hak dicalonkan sebagai Presiden dengan memenuhi syarat-syarat menjadi Presiden yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.

Tambahan Pasal 6A UUD 1945 adalah mengenai isu bahwa keberadaan Wakil Presiden salah satunya adalah untuk menggantikan posisi Presiden bila

berhalangan dalam menjalankan tugas konstitusionalnya. Fungsi lainnya yang tidak kalah penting adalah keberadaan Wakil Presiden yang *harus mampu* bekerja sama dengan Presiden. Berdasarkan pengalaman masa lalu ketika pemilihan Presiden K. H. Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati dimana sebelum pemilihan calon Wakil Presiden, Megawati merupakan calon Presiden yang ikut bersaing dalam pemilihan Presiden dengan *Gus Dur*. Ketika Megawati kalah dalam pemilihan Presiden tersebut, ia dicalonkan untuk menjadi Wakil Presiden *melawan* Hamzah Haz yang telah dicalonkan lebih dulu sebagai Wakil Presiden. Isu dari semua ini adalah tentang “*kesetiaan*” Wakil Presiden terhadap Presiden (kerja sama) dalam menjalankan tugasnya bila tidak dipilih *secara pasangan* sebagaimana diilustrasikan di atas. Dengan mengikuti pola pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam ketatanegaraan Amerika Serikat, kini UUD 1945 menentukan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden secara satu pasangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 ini.

4. Forum *Previligiatum*

Forum *previligiatum* atau forum kekhususan dimana Presiden dianggap mempunyai kekhususan, bukan sebagai orang biasa dalam melakukan kejahatan. Pengalaman pada masa pemerintahan *Gus Dur* yang diduga melakukan korupsi yang dikenal dengan kasus *Brunei-gate*, menurut Penulis, menjadikan dibuatnya ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 7A; Pasal 7B; Pasal 7C UUD 1945. Pasal-pasal tersebut adalah tentang mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir secara konstitusional, yang diduga telah melakukan kejahatan publik. Yakni Presiden dan/atau Wakil

Presiden tersebut diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. Karena DPR sebagai anggota sebagian besar MPR, hal ini dianggap kurang *fair*. Oleh karena itu diadakanlah Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah memeriksa sekaligus juga memutus pendapat DPR tersebut tentang pelanggaran hukum oleh Presiden/Wakil Presiden (Pasal 24C ayat 1 UUD 1945). Di Amerika Serikat, dikenal dengan adanya lembaga *impeachment*. Presiden yang diduga melakukan kejahatan publik tidak *sekedarnya* diproses dengan hukum acara pidana biasa, akan tetapi didahului dengan adanya sidang Kongres yakni sebagai pengadilan hukum dan politik.¹¹

5. Mahkamah Konstitusi

Dalam kajian paham konstitusi¹², perlu adanya suatu ‘mahkamah konstitusi’ dalam ketatanegaraan suatu negara —sebagai ciri negara yang berpaham konstitusi— yang mana berfungsi memutuskan sengketa konstitusional antara lembaga negara, kini UUD 1945 juga menganutnya. Paham konstitusi atau *constitutionalism* adalah paham yang seharusnya dianut oleh sebuah konstitusi dengan syarat-syarat:

- a. stabilitas prosedural atau *regularity of procedure*,
- b. pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atau *accountability*,
- c. adanya lembaga perwakilan rakyat,
- d. adanya pembagian kekuasaan negara atau *distribution of power*,

¹¹ Bahan kuliah Teori Konstitusi oleh *Harun Alsagoff, S.H., M.A.*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Tanggal 8 November 2001.

¹² Bahan kuliah Teori Konstitusi oleh *Harun Alsagoff, S.H., M.A.*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Tanggal 13 dan 20 September 2001.

- e. adanya keterbukaan, yakni segala yang wajib diumumkan oleh negara harus diumumkan kepada rakyat agar mereka tahu.
- Ad. a.* bahwa dalam kehidupan bernegara sedapat mungkin dihindari aturan-aturan yang dapat menyebabkan dinamika politik di negara tersebut sering berubah sehingga menyebabkan ketidakstabilan politik di suatu negara yang mana juga mengakibatkan ketidakstabilan keamanan negara.
- Ad. b.* bahwa penguasa harus sebagai wakil rakyat.
- Ad. c.* bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat.
- Ad. d.* penyelenggaraan pemerintahan dibagi lalu langsung dikontrol oleh rakyat.
- Ad. e.* keterbukaan tidaklah sama artinya dengan transparansi —yang mana penger-tiannya bahwa segalanya harus terbuka—yakni hanya hal-hal yang umum saja yang boleh diumumkan, sedangkan hal-hal yang bersifat teknis, manajerial pengambilan keputusan tidaklah mutlak harus diumumkan ke publik.

Paham konstitusi atau kontitualisme bercirikan :

- a. menjamin dan membela hak-hak dasar warga negara,
- b. kekuasaan pemerintah tidak tak terbatas (*accountability* atau bertanggungjawab),
- c. adanya aturan hubungan antara lembaga-lembaga negara dan pembagian wewenang-wewenangnya,
- d. adanya mahkamah konstitusi.

Sebagai penunjang adanya supremasi hukum, diperlukan penegakan hukum yang diwujudkan dalam bentuk kemandirian lembaga yudisiil. Dengan kata lain, negara

yang menempatkan konstitusi secara jelas sebagai hukum tertinggi di negaranya, senantiasa atau cenderung memiliki suatu ‘mahkamah konstitusi’, yang fungsinya antara lain mengatasi perbedaan penafsiran ketentuan konstitusi antar lembaga negara, hak uji materiil undang-undang terhadap konstitusi, dan sebagainya.

Hal ini dulu *diserahkan* kepada MPR selaku lembaga tertinggi negara meski tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi dalam bentuk TAP MPR yaitu TAP MPR No.III/MPR/2000. Ketika MPR mengeluarkan TAP MPR tersebut pada intinya memberi kewenangan kepada *dirinya sendiri* untuk *menafsirkan* isi UUD 1945 —yang seharusnya diatur dalam Undang-Undang Dasar, MPR bermaksud menjadikan hal tersebut tidak bersifat *tetap*¹³. Atas hal tersebut, MPR *seolah* menyadari bahwa dirinya *kurang independen* bila *menafsirkan* UUD 1945, hal itu karena sebagian besar anggota MPR adalah DPR yang mana merupakan lembaga politik (banyak muatan politisnya). Tugas tersebut, menurut kajian teori konstitusi, *semestinya* dilakukan oleh lembaga yudisiil. Di Amerika Serikat, institusi ini digabungkan menjadi satu dengan institusi *Supreme Court* (‘mahkamah agung’-nya Amerika Serikat) sehingga tidak dikenal adanya suatu “Mahkamah Konstitusi”. Berbagai teori tentang mahkamah konstitusi pun beraneka ragam, diantaranya adalah bahwa mahkamah konstitusi berdiri terpisah namun sejajar dengan Mahkamah Agung; atau digabung menjadi satu antara mahkamah konstitusi dengan Mahkamah Agung (seperti pola Amerika Serikat di atas). Dan yang dianut UUD 1945 adalah memisahkan kedua lembaga tersebut.

¹³ <http://www.kompas.com> Catatan Satya Arianto, Jakarta. Kompas, 3 Juni 1995.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung.

6. Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan salah satu unsur penting dalam pemerintahan demokrasi. Jika sebelumnya pemilihan umum tidak diatur secara *eksplisit* dalam Undang-Undang Dasar, kini UUD 1945 mengaturnya dalam Bab tersendiri yakni Bab VIIB UUD 1945.

7. Dihapusnya Dewan Pertimbangan Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara

Pengalaman membuktikan bahwa lembaga ini selama keberadaannya “kurang” berfungsi dalam sistem pemerintahan di Indonesia. tentang dihapusnya lembaga ini, diantaranya adalah *tidak ikut bertanggungjawabnya* DPA bila sarannya diikuti oleh Presiden namun dalam kenyataannya kelak ternyata saran tersebut membawa kegagalan. Juga tentang tidak adanya konsekuensi yuridis bagi Presiden bila saran DPA tidak diikuti oleh Presiden yang ternyata di kemudian hari merupakan langkah yang benar dibandingkan dengan langkah yang diambil oleh Presiden. Dalam UUD 1945 Setelah Perubahan, keberadaan lembaga ini tidak *benar-benar* dihapus tetapi di”turunkan” tingkatnya menjadi bentukkan Presiden. Dengan kata lain DPA bertanggungjawab kepada Presiden. Dapat dipertimbangkan tentang pola ketatanegaraan Perancis tentang *Council d 'Etat* atau *Raad van State* di Nederland, dimana posisi ‘dewan penasehat’ tersebut lebih

kuat bila dibandingkan DPA kita yaitu mempengaruhi “kekuatan” pemerintah dalam hal adanya mosi tidak percaya dari parlemen.¹⁴

8. Hal Keuangan

Perubahan yang terjadi dalam UUD 1945 bersifat menegaskan kembali bahwa masalah-masalah keuangan negara merupakan hak rakyat yang sangat kuat.

Bila dibandingkan dengan sebelum UUD 1945 diubah, hal mengenai bank sentral dan independensinya kini diatur dalam UUD 1945 Setelah Perubahan. Kekuasaan eksekutif memang hampir meliputi segala bidang. Namun dalam pemerintahan demokrasi, seharusnya ada lembaga-lembaga dalam kekuasaan eksekutif tersebut yang dijamin independensinya. Sebab bila tidak dijamin independensinya, lembaga-lembaga tersebut akan *cenderung* digunakan oleh Penguasa sebagai alat politiknya agar tetap berkuasa¹⁵. Dengan kata lain, lembaga-lembaga tersebut tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik dalam tatanan pemerintahan demokrasi. Dan bila hal tersebut terjadi, itulah pemerintahan totaliter. Lembaga-lembaga tersebut diantaranya adalah Bank Sentral.

9. Badan Pemeriksa Keuangan

Keberadaan lembaga tinggi negara ini dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan, terkesan hanya diatur “*sambil-lalu*”. Hal ini karena ia *hanya* diatur dalam bentuk ayat yakni dalam Pasal 23 ayat 5 UUD 1945 Sebelum Perubahan.

¹⁴ Bahan kuliah Perbandingan Hukum Tata Negara oleh J. Hendy Tedjonegoro, S.H., Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Tanggal 3 April 2001.

¹⁵ Adi Suryadi Culla, *Reformasi Birokrasi*, , Jurnal Demokrasi dan HAM Vol.1.Nomor.4, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, hlm. 120-146.

Isu kolusi, korupsi, nepotisme di era Reformasi, sedikit banyak mempengaruhi Undang-Undang Dasar kita kini agar lebih menegaskan keberadaan BPK tersebut yakni *bebas dan mandiri*. Meskipun dalam perubahan ketiga kali ini, kewenangannya tidak jauh berbeda dengan UUD 1945 Sebelum Perubahan, yang pada hakekatnya *membantu* DPR dalam hal pemeriksaan keuangan negara. Dapat dipertimbangkan mengenai kedudukannya yang secara konstitusional *sejajar* dengan DPR, berkaitan dengan mekanisme kerjanya agar *juga* dapat melaporkan hasil pemeriksaannya kepada rakyat (asas keterbukaan).

2.1.4 Kajian Normatif Perubahan Keempat UUD 1945 Tahun 2002

Perubahan Keempat UUD 1945 disahkan MPR pada tanggal 10 Agustus 2002 meliputi Pasal 2 ayat 1; Pasal 6A ayat 4; Pasal 8 ayat 3; Pasal 11 ayat 1; Penghapusan judul Bab IV tentang DPA, Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat 3; Bab XIII, Pasal 31 ayat 1-5; Pasal 32 ayat 1 dan 2; Bab XIV, Pasal 33 ayat 4 dan 5; Pasal 34 ayat 1-4; Pasal 37 ayat 1-5; Aturan Peralihan Pasal I, II dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Isu-isu Perubahan Keempat ini adalah:

1. Pendidikan dan Kebudayaan

Pendidikan adalah hak sekaligus kewajiban warga negara Indonesia. Semenjak UUD 1945 Sebelum Perubahan, Undang-Undang Dasar kita menganut konsep *hak asasi manusia* dengan ciri tersendiri yakni hak dan kewajiban. Warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar yang dilaksanakan sekaligus dibiayai oleh pemerintah, dengan memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Namun di Pasal 28C ayat (1) UUD

1945 Setelah Perubahan juga dikatakan bahwa setiap orang berhak mendapat pendidikan. Jadi, ada dua istilah antara “setiap orang” dan “setiap warga negara”. Hal ini dipengaruhi oleh *redaksi* Piagam Hak Asasi Manusia (*universal Declaration of Human Rights*) oleh Perserikatan Bangsa-bangsa.¹⁶ Negara juga menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

2. Ekonomi

Perubahan ini menegaskan kembali tentang demokrasi ekonomi, yang selanjutnya diatur dalam UU. Pasal ini secara tidak langsung “melarang” etatisme, liberalisme, dan kapitalisme.

3. Dihapusnya Bagian Penjelasan UUD 1945 dari UUD 1945 Setelah Perubahan

Akhirnya Pengubah UUD 1945 mencabut keberadaan Penjelasan UUD 1945. Dapat menjadi perhatian kita adalah cara UUD 1945 Setelah Perubahan *mencabut* Penjelasan tersebut, yakni dengan menyatakan dalam Aturan Tambahan Pasal II-nya bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945.

4. Perubahan UUD 1945

Pasal 37 UUD 1945 Setelah Perubahan kini mengatur secara lebih jelas tentang cara perubahan Undang-Undang Dasar. Diantaranya dengan membedakan bagian dari Undang-Undang Dasar yang boleh dan tidak boleh diubah. Bagian yang tidak boleh diubah tersebut adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 37 ayat 5 UUD 1945).

¹⁶Bahan kuliah Hukum dan Hak Asasi Manusia oleh *Hj. Romlah Sartono, S.H.,MS.*,

2.2 Kajian Normatif UUD 1945 Setelah Perubahan secara Umum

2.2.1 Negara Indonesia adalah Negara yang Berpaham Konstitusi¹⁷

Salah satu alasan terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah adanya keinginan untuk membatasi kekuasaan lembaga eksekutif, dan memberdayakan lembaga legislatif. Untuk mencapai hal itu, UUD 1945 'baru' berusaha "*menagarahkan*" kekuasaan negara menjadi tiga bagian (*separation of power theory* oleh *Montesqueu*) yakni eksekutif, legislatif, yudisiil, dari yang semula mengikuti konsep *Van Vollen Honen* dimana kekuasaan negara dibagi menjadi:

1. kekuasaan mengatur (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 *lama*);
2. kekuasaan melaksanakan peraturan (Pasal 4 UUD 1945 *lama*);
3. kekuasaan polisionil/pengamanan (Pasal 10 UUD 1945 *lama*);

Dimana kesemuanya (no.1, 2, 3) secara umum diatur dalam Bab III UUD 1945 *lama*.

4. kekuasaan peradilan yang bebas (Bab IX UUD 1945 *lama*).

Dengan adanya perubahan UUD 1945, 'konsep *Van Vollen* tersebut' berubah "*mengarah*" kepada konsep *Montesqueu*.¹⁸ Hal ini dapat terjadi berdasarkan pengalaman negara-negara beradab di dunia ini bahwa konsep tersebut setidaknya dapat mencegah kesewenang-wenangan penguasa secara lebih optimal dibandingkan konsep yang lain. Walaupun sebenarnya di dunia ini tidak pernah

tanggal 20 Maret 2002.

¹⁷ Lihat catatan kaki no.10.

¹⁸ Bahan kuliah Hukum Tata Negara oleh Bapak *Sukardi, S.H.,MH.*, tanggal 16 Oktober 2000.

ada *pemisahan kekuasaan* yang murni sebagaimana yang dimaksud *Montesqueu*.

Dari konsep pemisahan kekuasaan itulah —yang bertujuan mencegah kesewenang-wenangan— timbul konsep negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*), bukan sekedar berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*), dimana tindakan penguasa/pemerintah senantiasa berdasarkan hukum yang berlaku. Dari konsep inilah, menurut Penulis, paham konstitusi itu muncul dimana konstitusi bukan lagi sekedar kesepakatan politik suatu negara melainkan untuk *sunnguh-sungguh* mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah dari kemungkinan tindakan-tindakan sewenang-wenang yang tidak dapat dipertanggungjawaban secara hukum. Secara umum dapat kita kaji syarat-syarat paham konstitusi UUD 1945 Setelah Perubahan:

a. *regularity of procedure* atau stabilitas prosedural (bahwa politik tidak boleh sering berubah);

Bab VIIB UUD 1945 Setelah Perubahan mengatur pemilihan umum setiap lima tahun sekali untuk memilih DPR dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Pasal 7C UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Pasal 3 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa MPR tidak dapat memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya kecuali yang diatur oleh Pasal 7A dan 7B UUD 1945. UUD 1945 Setelah Perubahan dapat dikatakan menganut stabilitas prosedural.

b. *accountability* atau pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat;

Dalam Aturan Tambahan Pasal II UUD 1945 Setelah Perubahan diatur bahwa Undang-Undang Dasar terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Jelas

bahwa Penjelasan UUD 1945 bukan *lagi* bagian dari UUD 1945 Setelah Perubahan. Padahal di dalam Penjelasan UUD 1945 Sebelum Perubahan diatur mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Hal ini perlu kita kaji kepada pengertian kewenangan Presiden yang bersifat atributif atau asli dari Undang-Undang Dasar¹⁹. Dengan kata lain, ada pertanggungjawaban Pemerintah kepada rakyat yang secara atributif diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

c. adanya lembaga perwakilan rakyat;

Hal ini jelas diatur dalam Bab VII tentang DPR. Karena DPR dipilih melalui Pemilu maka DPR merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat.

d. *distribution of power* atau adanya pembagian kekuasaan negara;

Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 Setelah Perubahan dengan tegas menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Pasal 20 UUD 1945 Setelah Perubahan menyatakan dengan tegas pula bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislasi) jo. Pasal 20A ayat 1 UUD 1945 Setelah Perubahan. Pasal 24 ayat 2 UUD 1945 Setelah Perubahan menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian jelas bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan mengatur pembagian kekuasaan.

e. adanya keterbukaan.

Pasal 20 UUD 1945 Setelah Perubahan mengatur bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini dimaksudkan agar terdapat

¹⁹ Bahan kuliah Hukum Perundang-undangan oleh Bapak *Sukardi, S.H.,MH.*, tanggal 2

keterbukaan pemerintahan kepada rakyat karena DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Kemudian pada Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Namun undang-undang tersebut yang hingga kini belum terbentuk sehingga kita kembali kepada Keputusan Presiden (Keppres) No.188 Thn.1998 yang dalam Pasal 4 ayat 3-nya menyatakan bahwa rancangan undang-undang yang disetujui Presiden dan DPR *dapat* dikonsultasikan kepada masyarakat (para ahli dari perguruan tinggi, organisasi di bidang yang relevan dengan materi undang-undang tersebut). Dengan demikian ada *keterbukaan* Pemerintah kepada rakyat. Dapat dipertimbangkan suatu pemikiran bahwa rancangan undang-undang yang disetujui Presiden dan DPR tersebut tidak hanya "*dapat*" akan tetapi "*wajib*" dikonsultasikan kepada masyarakat (para ahli dari perguruan tinggi, organisasi di bidang yang relevan dengan materi undang-undang tersebut) dalam jangka waktu tertentu guna memperoleh masukan dari masyarakat.

2.2.2 Aspek-aspek Demokrasi dalam UUD 1945

Demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintah) yang berarti pemerintahan oleh rakyat dengan pengertian bahwa pemerintah memperoleh kekuasaan dari rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Awal perkembangan demokrasi adalah pada jaman Yunani kuno sekitar abad ke XVII dan XVIII, yang kita kenal dengan demokrasi langsungnya

(demokrasi kuno). Dalam republik kota Yunani dulu, tidak ada lembaga perwakilan rakyat sehingga untuk urusan legislasi dilakukan secara langsung atau *referendum*. Perlu diketahui negara Yunani tersebut tidak berbentuk seperti negara yang kita kenal sekarang tetapi berbentuk *negara kota* atau *polis*. Hingga sampai pada bentuk negara yang terdiri dari tiga kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudisiil di sekitar abad XVIII, sebagai contoh adalah Amerika Serikat yang mana melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas.

Aspek-aspek demokrasi secara umum adalah :

1. penyelenggaraan pemerintahan dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.
2. proses pengambilan keputusan yang melibatkan rakyat.

Syarat-syarat pemerintahan secara umum adalah :

1. adanya unsur politik,
2. adanya unsur pemilu,
3. adanya unsur badan perwakilan.

Pelaksanaan pemerintah demokrasi :

1. adanya badan perwakilan,
2. adanya asas keterbukaan,
3. adanya asas peran serta,
4. tidak adanya jabatan yang tidak bisa dilepaskan (unsur pembatasan yang layak).²⁰

²⁰ Bahan kuliah Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya oleh *Sukardi S.H.,M.A.*, Tanggal 9 September 2000.

Secara umum dapat kita kaji aspek-aspek demokrasi dalam UUD 1945 Setelah Perubahan:

1. Penyelenggaraan Pemerintahan dengan Menempatkan Rakyat sebagai Pemegang Kekuasaan Tertinggi.

Perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 dari yang semula: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” diubah menjadi berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar.”, tidak menyebabkan adanya perubahan pemegang kekuasaan tertinggi yakni tetap di tangan rakyat. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan masih menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

2. Proses Pengambilan Keputusan Melibatkan rakyat.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menghapus Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 (lama). Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 ‘*lama*’ juga diubah menjadi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”. Meski demikian hal ini tidak mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang melibatkan rakyat karena anggota DPR masih merupakan anggota MPR. Sedangkan pada tingkat undang-undang, DPR juga masih *turut* mengambil keputusan bahkan *kini* memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan masih mengatur proses pengambilan keputusan yang

melibatkan rakyat. Dengan demikian pula dapat kita katakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan masih beraspek demokrasi.

2.2.3 Syarat-syarat dan Pelaksanaan Pemerintahan Demokrasi secara Umum

UUD 1945 Setelah Perubahan, menurut Penulis, juga mengakomodasi sistem pemerintahan yang demokratis karena memuat syarat-syarat pemerintahan demokrasi secara umum yaitu adanya unsur politik (Pasal 28 UUD 1945), unsur pemilihan umum (Pemilu) yang diatur dalam Bab VIIB UUD 1945, unsur badan perwakilan (Bab VII UUD 1945); dan pelaksanaan pemerintahan demokrasi yaitu adanya badan perwakilan (Bab VII UUD 1945), adanya asas keterbukaan (Pasal 28F UUD 1945), adanya asas peran serta (Pasal 28D ayat 3 UUD 1945), dan adanya pembatasan jabatan yang layak —tidak ada jabatan yang tidak bisa dilepaskan— (Pasal 7 UUD 1945). Pada dasarnya keterbukaan pemerintah merupakan keterbukaan informasi dalam mengantisipasi serta menciptakan kejelasan hak dan kewajiban dari rakyat. Demokrasi pada dasarnya mengandung dua prinsip yaitu prinsip kebebasan dan persamaan yang memerlukan keterbukaan sehingga rakyat dapat berpartisipasi. Keterbukaan tersebut dapat bersifat *aktif* yakni pemerintah memberitahukan kepada rakyat, atau *pasif* dimana pemerintah tidak memberitahukan kepada rakyat akan tetapi jika rakyat bertanya harus dijelaskan.²¹

2.3 Alasan-alasan Perlunya Konstitusi Baru yang Lebih Baik bagi Bangsa Indonesia

Dari kajian-kajian terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diuraikan di atas, ada hal-hal yang merupakan suatu kekurangan-kekurangan atau kelemahan-kelemahan dari Undang-Undang Dasar 1945 yang karenanya hal-hal tersebut menjadi alasan perlunya konstitusi baru yang lebih baik bagi bangsa Indonesia.

2.3.1 Inkonsistensi Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan

Pembentukan UUD 1945 Setelah Perubahan diakui atau tidak mengandung beberapa kelemahan baik dari segi mekanisme pembentukannya juga masalah format tekstual dalam dokumen yang “terkesan” dipaksakan akibat adanya kehendak untuk tidak mengubah struktur UUD 1945. Juga mengenai substansi dari UUD 1945 yang dapat terjadi inkonsistensi baik terhadap kondisi masyarakat juga terhadap teori konstitusi yang ada serta kelaziman (*common*) dalam pembentukan Undang-Undang Dasar di dunia ini.

2.3.1.1 Inkonsistensi MPR dalam Menjalankan Mekanisme Perubahan UUD 1945

Sebelum kita membahas inkonsistensi MPR dalam menjalankan mekanisme perubahan UUD 1945, ada baiknya kita meninjau dari sisi teori terutama teori perubahan konstitusi yang ada di kepustakaan kita. Menurut *Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.*²², ada dua cara/metode perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai konstitusi yang tertulis dalam kajian hukum tata negara. *Pertama*, perubahan dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD itu; *atau* tidak dilakukan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD. Yang

²¹ Bahan kuliah Hukum Tata Negara oleh Bapak *Sukardi, S.H.,MH.*, tanggal 23 November 2000.

disebut lebih awal dikenal dengan istilah '*verfassung anderung*', ia disebut sebagai cara yang konstitusional. Sedangkan yang belakangan dikenal dengan istilah '*verfassung wandlung*', ia disebut sebagai cara yang bersifat '*revolusioner*'. Dalam sifatnya yang revolusioner, berlaku tidaknya UUD tergantung pada kekuatan politik yang mendukung atau yang memberlakukannya secara terus-menerus, sehingga dalam faktisitasnya UUD itu memang nyata-nyata berlaku dan diberlakukan secara efektif sebagai konstitusi negara yang bersangkutan. Sebelum naskah UUD tersebut diakui dan diterima keberlakuannya oleh mayoritas rakyat, UUD itu biasanya masih tetap dianggap tidak sah.

Kedua, perubahan itu sendiri dilakukan (a) melalui '*pembaruan naskah*', (b) melalui '*penggantian naskah*' lama dengan naskah yang baru, atau dilakukan (c) melalui *naskah tambahan (annex atau addendum)* yang terpisah dari naskah UUD —yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut *Amandemen*. Jika perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu, maka hal itu dapat disebut dengan pembaruan naskah, tetapi apabila materi perubahannya bersifat mendasar dan cukup banyak, maka perubahan itu dapat disebut sebagai penggantian naskah dari yang lama menjadi baru sama sekali. Cara yang ketiga yaitu yang dikembangkan oleh Amerika Serikat tadi yakni perubahan dalam naskah terpisah dari naskah asli UUD yang biasa disebut dengan naskah Amandemen UUD.

Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat yang terjadi pada UUD 1945 merupakan perubahan terhadap UUD 1945 mengikuti pola *naskah tambahan*. Namun bersamaan dengan diumumkannya Perubahan Keempat UUD

²² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*, Jurnal

1945, diumumkan pula bentuk naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat ke dalam satu naskah baru dimana teks *lama yang diubah* tidak dicantumkan. Hal ini berarti merupakan suatu *penggantian naskah* dari yang lama menjadi baru sama sekali.

Dalam bukunya "*Written Constitutions*", Henc Maarseveen²³ mengemukakan pendapatnya bahwa dalam cara perubahan konstitusi terdapat beberapa konsep yakni *renewal* dan *change*. Ketika mulai bermunculan negara-negara baru di sekitar dua-puluh lima tahun belakangan lalu, maka banyak pula konstitusi-konstitusi tertulis baru yang bermunculan. Ada juga konstitusi negara baru yang hanya "mengikuti" konstitusi bentukan negara penjajahnya sebelumnya. Persoalannya yang muncul adalah tetap adanya perbedaan antara *renewal* dan *change*. Yakni bahwa pembuatan konstitusi baru biasanya diinspirasi oleh perubahan *regime* politik.

Dalam pengertian *renewal*, ada dua konsep yakni *new constitution* dan *amendment constitution*. Keduanya biasanya dipengaruhi oleh perubahan regim politik namun pada amandemen lebih menekankan pada cara atau sistem perubahan yang diatur dalam teks konstitusi itu sendiri. Namun harus diterima pula bahwa bagaimanapun, meskipun proses amandemen telah dilalui dan dilaksanakan, pada hasilnya *dapat* berupa *new* konstitusi. Ini menjadi pemandangan yang umum yang banyak diadopsi oleh banyak negara di dunia ini.

Demokrasi dan HAM Vol.1.Nomor.4, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, hlm. 10-11.

²³ Maarseveen, H. Th. J. F. van., *Written Constitutions*, Oceana Publications, Inc., United State of America, 1978, page 283-287.

Pertanyaan mengenai apakah suatu konstitusi itu baru atau “revisi” adalah penting dilihat dari dua sudut pandang. *Pertama*, dari sudut pandang politik: di dalam masa *pembaharuan* politik, suatu *new* konstitusi lebih memiliki nilai simbolik yang besar dibandingkan dengan suatu *amanded* konstitusi. Kelihatannya, dengan *new* konstitusi adalah lebih mudah meng-*claim* bahwa ada *break* dengan politik masa lalu bila dibandingkan dengan *amanded* konstitusi. *Kedua*, dari sudut pandang *politico-legal*: ini terkait dengan masalah interpretasi. *New* konstitusi membutuhkan penafsiran yang berbeda dengan *amanded* konstitusi. *Amandements* atau *renewal* pada tekstual konstitusi dapat meninggalkan hukum konstitusinya sepenuhnya tak tersentuh, khususnya bila *amandements* yang dibuat untuk perubahan yang tidak saling mendukung (*incorporate changes*) dengan isi yang telah ada sebelumnya dalam konstitusi.

Dalam pengertian *change* lebih ditekankan pada tingkat penerapan atau pelaksanaan dari konstitusi tersebut daripada harus mengubah teks (*renewal*) dalam dokumen konstitusi. Ada tiga jenis *change* yakni *constitutional change by legislation*, *constitutional change by application*, *constitutional change by adjudication*. *Constitutional change by legislation* berarti bahwa legislasi mengubah substansi ketentuan-ketentuan konstitusi pada aktifitasnya daripada dengan konstitusinya itu sendiri. *Constitutional change by application* berarti bahwa ketentuan-ketentuan konstitusi *berubah* dalam penerapannya dalam praktek khususnya oleh pemerintah. *Constitutional change by adjudication* berarti interpretasi ketentuan-ketentuan konstitusional berubah karena putusan pengadilan dalam menyelesaikan sengketa.

Ketika terjadi *gerakan reformasi* di Indonesia, hal ini sedikit banyak mempengaruhi kondisi politik di negara kita. Diantaranya dengan mundurnya Presiden Soeharto yang telah memegang jabatan kepresidenan sekitar 32 tahun. Lalu diikuti oleh pemerintahan transisional Presiden Habibie yang menghasilkan pemilu yang dipercepat. Pemilu ini menghasilkan 'orang-orang' baru dalam keanggotaan MPR. Dari MPR 'baru' inilah timbul kesepakatan politik baru tentang kehendak politik untuk mengubah UUD 1945. Kesepakatan itu diantaranya adalah:

1. tidak merubah Pembukaan UUD 1945;
2. tidak merubah struktur dari UUD 1945;
3. tidak merubah bentuk negara kesatuan RI;
4. dan tidak ada lagi bagian penjelasan dari UUD 1945.

MPR juga beersepakat bahwa perubahan terhadap UUD 1945 adalah berupa *amandemen*. Hal ini terbukti dengan adanya Perubahan Pertama tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga tanggal 10 November 2001, dan Perubahan Keempat tanggal 10 Agustus 2002 dimana teks *amandemen* dilampirkan pada naskah atau bagian tersendiri dari dokumen UUD 1945 yang asli. Namun bersamaan dengan diumumkannya Perubahan Keempat UUD 1945, diumumkan pula bentuk dokumen UUD 1945 yang *baru* dimana teks asli UUD 1945 diganti dengan teks yang baru sehingga tekstual UUD 1945 yang lama diganti menjadi tekstual UUD 1945 yang baru seperti yang kita kenal kini. Ini merupakan bentuk inkonsistensi MPR dalam menjalankan mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar yakni tidak sesuai

dengan kesepakatan yang dibuatnya. Dari sisi teori, pergantian naskah ini merupakan suatu bentuk *renewal*, namun MPR menganggapnya ini sebagai suatu amandemen.

2.3.1.2 Inkonsistensi secara Formil

1. Proses Penyiapan dan Penyusunan Perubahan UUD 1945

Secara yuridis, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945 sah dilakukan berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 Sebelum Perubahan. Namun, ketentuan tentang bagaimana (teknik) perubahan tersebut dilakukan tidak pernah diatur, baik dalam UUD 1945 itu sendiri, maupun dalam Ketetapan MPR sebagai pelengkap UUD 1945. Atas hal ini, kita “terpaksa” mencarinya ke dalam sumber hukum dalam arti formal yang lain, seperti hukum tak tertulis, pendapat pakar yang berpengaruh, dan yurisprudensi.

Dalam Keppres No. 188 Tahun 1998 dan Keppres No. 44 Tahun 1999 diatur mengenai teknik dan tata cara pembentukan undang-undang. Diantaranya ditentukan untuk membuat *naskah akademik* yang disusun atas dasar penelitian yang *mendalam* sebelum penyusun *draft* rancangan undang-undang. Tentu saja ketentuan tersebut *bukan* dasar hukum dalam teknik perubahan (amandemen) UUD 1945, namun pembuatan naskah akademik tersebut merupakan suatu kaidah penyiapan dan penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat *legislation*. Undang-Undang Dasar, bila kita amati, termasuk peraturan perundang-undangan yang bersifat legislasi (melibatkan rakyat dalam mengambil keputusan). Dan bila kita perhatikan dari awal proses perubahan UUD 1945 maka

kita akan melihat bahwa perubahan tersebut kurang memenuhi kaidah penyiapan dan penyusunan Undang-Undang Dasar (kaidah-kaidah *legislative drafting*), yakni tidak didahului dengan *semacam* naskah akademik (penelitian yang mendalam).

Dan yang *juga* tidak kalah penting adalah kurang melibatkan partisipasi publik. Kalaulah Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja MPR RI “*melakukannya* (berusaha melibatkan partisipasi publik)”, Penulis sependapat dengan *Dr. H. Dahlan Thaib*²⁴ bahwa hal itu hanya bersifat *formalitas* belaka yaitu hanya sekedar untuk mendapatkan legitimasi rakyat karena dalam proses pembahasan amandemen tersebut terlihat *cenderung* bersifat *elitis*, yakni perdebatan *hanya* terjadi di seputar MPR, rakyat tidak mengetahui perdebatan yang sebenarnya terjadi dalam MPR, sehingga *wajar* bila keputusannya pun (dapat) bersifat *elitis*. Perlu dipertimbangkan paradigma demokrasi *partisipatoir* sebagai penyeimbang paradigma demokrasi *perwakilan* karena tidak selalu berarti bahwa wakil rakyat sudah pasti mewakili aspirasi rakyat²⁵.

2. Naskah Perubahan

Sebagaimana pernah Penulis singgung bahwa UUD 1945 *terkesan* mengikuti tradisi *Amandemen* Amerika Serikat, yakni perubahan dilakukan terhadap materi tertentu dengan menetapkan naskah Amandemen yang terpisah dari naskah asli Undang-Undang Dasar. Namun ada perbedaan yang mendasar, bila dalam *tradisi* Amerika tersebut, amandemen yang dilakukan *biasanya* hanya

²⁴ Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. et al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 174-177.

²⁵ Bahan kuliah Tanggung Gugat Pemerintah oleh Bapak *Emmanuel Sujatmoko, S.H.,MS.*, tanggal 22 N0vember 2002.

Rupanya Pengubah UUD 1945 kita lebih memilih untuk tidak mengubah nama “UUD 1945”, dan bila Penulis amati hal ini *berdasarkan* alasan bahwa Perubahan-perubahan UUD 1945 tersebut masih *berjiwa* Pembukaan UUD 1945 —yang tidak diubah. Juga adanya tradisi atau budaya untuk *melestarikan* UUD 1945. Hal ini menurut Penulis kurang beralasan karena sifat pembaharuan Undang-Undang Dasar tidak terletak pada *jiwa (rechtsidee)* Undang-Undang Dasar tersebut, tetapi pada asas-asas yang dikandungnya. Dengan kata lain, Undang-Undang Dasar yang baru tersebut *dapat* dengan jiwa yang sama dengan UUD 1945 (tidak harus mengganti nilai-nilai Pancasila). Dengan nama yang baru, kita mendapatkan manfaat dengan *dapat* mengidentifikasi mana UUD 1945 Sebelum Perubahan dan UUD 1945 Setelah Perubahan. Seperti yang pembaca *mungkin* sadari semenjak awal bahwa Penulis mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi UUD 1945 sebelum dan Setelah Perubahan. Sebagai contoh, Penulis lain, Sukardi, S.H.²⁶ mengidentifikasi UUD 1945 Sebelum Perubahan dengan “UUD 1945 lama”, dan UUD 1945 Setelah Perubahan dengan “UUD 1945 baru”. Penulis sendiri menggunakan istilah antara UUD 1945 Sebelum Perubahan dengan “UUD 1945 Sebelum Perubahan”, dan UUD 1945 Setelah Perubahan dengan “UUD 1945 Setelah Perubahan”. Hal ini menjadi penting karena secara yuridis bila *kini* kita menyebut UUD 1945 itu berarti (dan hanya berarti) adalah UUD 1945 Setelah Perubahan.

4. Sistematika UUD 1945 Setelah Perubahan

²⁶ Sukardi, S.H. *Perubahan UUD 1945 Menuju Reformasi Hukum*, Yuridika, Surabaya, 1999, 20 hlm.

Dengan model perubahan Undang-Undang Dasar yang “*tambal-sulam*” tersebut maka tidaklah mengherankan bila terjadi “*tumpang-tindih*” dalam sistematika UUD 1945 Setelah Perubahan. Teknik perancangan Undang-Undang Dasar memang cenderung tidak diatur secara khusus dalam suatu peraturan. Hal tersebut biasanya diserahkan pada *hukum dasar tak tertulis* atau praktek ketatanegaraan. Padahal teknik-teknik tersebut, dalam ilmu hukum perundang-undangan, dapat menimbulkan suatu konsekuensi yuridis tertentu. Ada beberapa kaidah teknik Skripsi perundang-undangan, diantaranya:

- Bahwa tiap pasal mengandung norma (norma subyektif, norma obyektif, norma operasional, norma kondisi). Pada Undang-Undang Dasar sebaiknya mengandung norma pengaturan (norma *mandatoir*).
- Bahwa suatu judul mewakili isi (muatan) yang ada dalam bagian tersebut. Begitu pula dengan judul bab.
- Bahwa muatan sub bab seharusnya merupakan hal khusus dari muatan/isi bab, begitu pula terhadap sub pasal.
- Bahwa tiap pasal seharusnya memenuhi rumusan *lex certa*, yaitu mengandung asas kecermatan, asas kejelasan, dan tidak *ambivalen*.
- Bahwa pasal-pasal yang tercantum di atas mendasari pasal-pasal yang berada di bawahnya.
- Bahwa ayat merupakan ketentuan khusus dari pasalnya (ketentuan umum).
- Pasal atau ayat yang berjumlah tunggal tidak dilakukan penomoran.

- Penomoran dengan angka menunjukkan bahwa antara nomor yang satu dengan yang lain tidak *harus* saling terkait (kumulatif), dapat bersifat alternatif.
- Penomoran dengan huruf menunjukkan bahwa antara huruf yang satu dengan yang lain ada saling keterkaitan (kumulatif).

Bila kita perhatikan sistematika UUD 1945 Setelah Perubahan maka tidak jarang kita temui suatu yang tidak sistematis:

1. Bab tentang *hak asasi manusia* tidak diletakkan di bagian *awal* pasal-pasal UUD 1945 Setelah Perubahan, padahal merupakan bagian yang penting dalam suatu konstitusi mengingat *fungsi* konstitusi dalam suatu negara demokrasi. Konstitusi negara-negara demokrasi di dunia pada *umumnya* menempatkan bagian Hak Asasi Manusia *setelah* bagian Kedaulatan Negara.
2. Semestinya 1.MPR; 2.Pemerintah: Presiden dan Wakil Presiden, Kementrian negara, Pemerintah Daerah; 3.DPR; 4.Dewan Perwakilan Daerah; 5.Badan Pemeriksa Keuangan; 6.Kekuasaan Kehakiman dikelompokkan ke dalam satu bab yang berjudul '*Struktur Negara*'.
3. Judul Bab III berbunyi: "KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA". Istilah *pemerintahan* tidaklah sama atau lebih luas dari *pemerintah*, sedangkan isi bab tersebut tidak lebih dari ketentuan-ketentuan tentang Presiden dan Wakil Presiden (eksekutif). Sebaiknya bagian tersebut diberi judul "Kekuasaan Pemerintah" yang termasuk (sub bab) dalam '*Struktur Negara*'.

4. Tidak adanya Bab IV. Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung pada UUD 1945 Sebelum Perubahan telah dihapus oleh Perubahan Keempat UUD 1945. Namun *anehnya* tidak ada pengganti Bab IV tersebut, sedangkan Bab V tentang Kementerian Negara *tetap* sebagai Bab V. Sebaiknya bagian ini menjadi Bab IV, Bab VI menjadi Bab V, dan seterusnya.
5. Penggunaan sub-sub pasal dalam UUD 1945 Setelah Perubahan, kecuali terhadap sub-sub pasal tentang hak asasi manusia, adalah tidak tepat karena bukan merupakan hal khusus dari pasalnya. Sub-sub pasal tersebut sebaiknya berupa pasal-pasal juga.
6. Sub Bab IXA tentang Wilayah Negara bukan merupakan hal yang khusus dari Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Seharusnya bagian ini dimasukkan dalam bentuk bab lain.
7. Pasal 7 semestinya dibuat menjadi dua ayat karena pasal tersebut terdiri dari dua anak kalimat yang panjang dan berbeda tetapi memiliki keterkaitan.
8. Ketentuan Pasal 28 sebaiknya dihapus saja karena isinya sama dengan Pasal 28E ayat 3. Dan 'Pasal 28E' sendiri sebaiknya dipisahkan dari Pasal 28E serta menjadi pasal baru sebagai ayat 1, sedangkan 'Pasal 28' sebagai ayat 2-nya.
9. Kurang *mengindahkan* kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku. Contohnya pada pasal-pasal dalam Bab XA yang terkesan *langsung*

“mengadopsi” Piagam Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Right*-nya Perserikatan Bangsa-bangsa).

2.3.1.2 Inkonsistensi secara Materiil

1. UUD 1945 Setelah Perubahan masih Belum *Supreme*.

UUD 1945 Setelah Perubahan masih mengakui *tingginya* wewenang undang-undang dan peraturan pemerintah yang disusun oleh aparat birokrasi karena tidak jarang UUD 1945 Setelah Perubahan membatasi hak-hak dan kebebasan individu dengan klausul seperti “yang diatur dengan undang-undang”, “diatur lebih lanjut dengan undang-undang” atau yang biasa dikenal dengan ‘*pasal-pasal organik*’ yakni pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar yang dalam pelaksanaannya memerlukan peraturan perundang-undangan lebih lanjut berupa undang-undang.

Yang menjadi persoalan adalah bilamana undang-undang tersebut *bertentangan* dengan Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, Pasal 24C UUD 1945 Setelah Perubahan mengatur tentang hak uji materiil atas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 Setelah Perubahan tentang pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung selama Mahkamah Konstitusi belum terbentuk). Lalu, selama Mahkamah Konstitusi belum memutuskannya, undang-undang yang *bertentangan* dengan Undang-Undang Dasar tersebut apakah tetap berlaku (mengikat warga negara untuk melaksanakannya). Sebagai ilustrasi, misal ada ketentuan dalam hukum perburuhan yang membolehkan perbudakan —yang mana tidak secara tegas *dilarang* dalam Undang-Undang Dasar akan tetapi jelas

bertentangan dengan hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945 Setelah Perubahan— sedangkan persidangan Mahkamah Konstitusi atas hal tersebut misal memakan waktu 3 bulan, selama masa itu pula ketentuan tentang perbudakan itu secara yuridis tetap berlaku. Belum lagi persoalan apakah kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat aktif (tanpa diminta) atau menunggu adanya gugatan/keberatan dari rakyat yang hingga kini belum diatur. Sebaiknya dinyatakan dengan tegas (pada bagian awal —seperti pada Pasal 6 UUD 1997 Thailand) dalam Undang-Undang Dasar kita bahwa “Undang-Undang Dasar ini merupakan hukum tertinggi yang berlaku di dalam Negara Republik Indonesia. Ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, peraturan ataupun surat keputusan manapun yang bertentangan atau tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini dinyatakan tidak berlaku atau batal demi hukum.”. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar kita menjadi *supreme* sehingga ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, peraturan ataupun surat keputusan manapun yang bertentangan atau tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini dinyatakan tidak berlaku atau batal demi hukum.

2. Tidak Mengatur Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Pentingnya ditentukan hukum yang berjenjang dalam sistem ketatanegaraan kita adalah untuk mengukur keabsahan suatu peraturan perundang-undangan. Pada masa Orde Baru hal ini tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar—boleh jadi karena ada *consensus* untuk tidak merubah segala susunan dalam UUD 1945—, tetapi diatur dalam TAP MPR No.XX/MPR/1966 yang keberadaan TAP MPR itu sendiri tidak asli berasal dari UUD 1945 tetapi *berdasarkan*

konvensi. Pada masa reformasi ketentuan tersebut masih diatur dalam TAP MPR No.III Thn.2000 dimana Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi. Namun Pengubah UUD 1945 tidak mengaturnya dalam Undang-Undang Dasar dengan segala Perubahannya. Hal ini penting karena kekuatan mengikat TAP MPR yang secara yuridis lebih lemah dari Undang-Undang Dasar; bahkan keberadaan TAP MPR tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sesuai secara formil karena TAP MPR yang kedudukannya lebih rendah memberi kewenangan kepada Undang-Undang Dasar sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi meskipun secara substansi benar. Sebaiknya tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar, dan dinyatakan pula bahwa peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi adalah batal demi hukum —yang selama ini hanya sebagai asas hukum karena kedudukan Undang-Undang Dasar hanya sebagai hukum dasar (tidak *justiable* atau dapat digunakan sebagai dasar gugatan di pengadilan umum). Hal ini sesuai dengan pemahaman yuridis kata “urutan” yakni peraturan yang lebih tinggi mendasari peraturan yang lebih rendah. Diatur pula dua asas perundang-undangan lain yaitu *lex posteriori derogat legi priori* dan *lex specialis derogat legi generalis*.

3. Tidak Diaturnya Tata Cara Perubahan Pembukaan UUD 1945

Berkaitan dengan teori perubahan konstitusi yang Penulis ulas pada sub Bab 2.1; pada dasarnya Pembukaan UUD 1945 tidak termasuk ke dalam wewenang pasal 37 UUD 1945 Setelah Perubahan tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Konsekuensinya adalah Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah *bukan* karena

dikehendaki, melainkan karena tidak ada ketentuan untuk merubahnya. Penulis sendiri berpendapat sebaiknya diatur tentang cara perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945 yakni dengan cara yang sangat sulit atau *rigid* (misal dengan referendum).

4. Tidak Dapat diubahnya Bentuk Negara Kesatuan

Penulis sependapat dengan bentuk Negara Kesatuan yang kini dianut oleh negara Indonesia. Namun Penulis tidak sependapat bila hal ini tidak dapat diubah. Hal ini merupakan *kemunduran* bagi UUD 1945 Setelah Perubahan karena kembali pada *sakralisasi* Undang-Undang Dasar. Dalam konteks pemerintahan daerah, konsep federalisme bukanlah hal yang “haram” untuk dipertimbangkan. Jadi, sebaiknya hal ini diatur dalam cara perubahan Undang-Undang Dasar dengan cara yang tidak biasa/sulit mengingat substansinya yang *mendasar*.

5. Ditiadakannya MPR termasuk Ketetapan MPR dalam Sistem ketatanegaraan kita.

Pada UUD 1945 Setelah Perubahan wewenang MPR menjadi semakin sedikit dan menurut Penulis tidak jelas lagi kegunaannya dalam ketatanegaraan Indonesia. Wewenang MPR mengubah Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat 1 UUD 1945 Setelah Perubahan, dirasa tidak *fair* karena keanggotaannya yang *kurang* independen. Salah satu sebabnya adalah karena tidak melibatkan kalangan akademisi yang mana menurut Penulis, secara historis dari waktu ke waktu di dunia ini memiliki peranan penting dalam pembentukan suatu konstitusi. Hal ini berkaitan dengan pengetahuannya tentang konsistensi antara materi konstitusi dengan konsep yang dipakai. Juga wewenang MPR

menetapkan Undang-Undang Dasar adalah selain tidak perlu juga tidak jelas apakah per lima tahun dalam sidang MPR atau tidak. Bahkan selama terbentuk, MPR belum pernah menetapkan Undang-Undang Dasar. UUD 1945 berlaku atas Keputusan Presiden (Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959) yang diterima oleh DPR kala itu. Bahkan sidang MPR dalam UUD 1945 Setelah Perubahan sudah tidak diatur lagi. Hal ini karena adanya asas *once for all*, artinya penetapan terhadap suatu konstitusi (yang telah memiliki sifat tetap) dilakukan sekali saja dan itu bersifat tetap untuk selamanya sampai diadakan perubahan konstitusi lagi oleh lembaga yang berwenang. Fungsi MPR berupa pelantikan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 UUD 1945 Setelah Perubahan), menurut Penulis, dapat digantikan oleh “*parlemen*” (DPR dan Dewan Perwakilan Daerah) dihadapan Mahkamah Agung. Fungsinya sebagai “*lembaga impeachment*” (Pasal 3 ayat 2 UUD 1945 Setelah Perubahan) pada hakekatnya, menurut Penulis, dapat dilakukan oleh “*Parlemen*”. Belum lagi masalah *potensi* MPR untuk “*kembali*” menjadi ‘*lembaga supreme*’ yang dapat *menjegal* kekuasaan Pemerintah yang sah meski telah *dilarang* dalam UUD 1945 Setelah Perubahan; misalnya berdasarkan kewenangan Pasal 37 UUD 1945 Setelah Perubahan, MPR mengubah dari yang *tidak boleh* tersebut menjadi *boleh*. Sebab sejarah mencatat bahwa ‘*lembaga tertinggi negara*’ ini bukan tidak pernah melakukan kesalahan, contohnya adalah TAP MPR tentang pengangkatan Presiden seumur hidup.

Dihilangkannya MPR dari sistem ketatanegaraan kita berarti pula menghilangkan keberadaan TAP MPR yang dari dahulu selalu dipersoalkan secara akademis. Dari UUD 1945 Sebelum Perubahan hingga UUD 1945 Setelah

Perubahan, produk MPR tersebut tidak pernah dikenal. Fungsinya pun tidak jelas, hanya berdasarkan praktek ketatanegaraan ia sebagai penjelas Undang-Undang Dasar. Dalam rangka menjamin kepastian hukum, produk yang berupa *keputusan politis* ini sebaiknya ditiadakan. Dilain pihak juga *harus* dibentuk Undang-Undang Dasar yang *lex certa* (jelas norma-normanya) sehingga tidak perlu lagi *penjelasan* dalam bentuk peraturan perundang-undangan lain seperti Penjelasan UUD dan TAP MPR.

6. Tidak diaturnya Fungsi Presiden sebagai Kepala Negara

Dengan dihapusnya bagian Penjelasan UUD 1945 maka ketentuan tentang fungsi Presiden sebagai Kepala Negara menjadi tidak ada lagi dalam UUD 1945 Setelah Perubahan. Sebab dalam pasal-pasal UUD 1945 Setelah Perubahan tidak diatur bahkan disinggung sedikitpun tentang fungsi Presiden sebagai Kepala Negara. Salah satu *senjata* eksekutif adalah tentang hak prerogatif dalam menyusun kabinet pemerintahan. Dalam UUD 1945 Setelah Perubahan, keberadaan badan legislatif, menurut Penulis menjadi lebih "*kuat*" daripada dalam sistem UUD 1945 Sebelum Perubahan. Hal ini, menurut Penulis, tidak lepas dari semangat reformasi yakni hendak membatasi kekuasaan Presiden. Banyak pasal-pasal dalam UUD 1945 Setelah Perubahan yang cenderung *menyertakan* legislatif dalam urusan eksekutif dengan maksud agar eksekutif tidak lagi dapat dengan mudah bertindak sewenang-wenang. Jika Presiden bertindak sebagai Kepala pemerintahan, ia tidak dapat bertindak sewenang-wenang karena dihadapkan oleh legislatif. Namun jika sebagai Kepala Negara maka kekuasaannya, menurut kajian hukum tata negara, hanya dibatasi oleh Undang-

Undang Dasar padahal UUD 1945 Setelah Perubahan tidak mengaturnya. Dengan tidak diaturnya fungsi Presiden sebagai Kepala Negara maka akan sering terjadi *kerancuan* dalam pelaksanaan tugas oleh Presiden. Salah satu contohnya adalah dikeluarkannya Keppres tentang pelaksanaan tugas sehari-hari Presiden oleh Wakil Presiden pada masa Pemerintahan *Gus Dur*. Bahkan dapat terjadi *kerawanan* permasalahan dalam ketatanegaraan kita bila Presiden ingin *berkuasa* dengan dalih bertindak sebagai Kepala Negara. Pemisahan fungsi Presiden sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan penting artinya dalam hal *hak prerogative*. Hak prerogatif Presiden *sebaiknya* dibatasi hanya pada tingkat sebagai Kepala Negara yang mana fungsinya tersebut diatur secara rinci dalam Undang-Undang Dasar agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

7. Kurang dijaminnya Independensi Lembaga-lembaga Eksekutif yang bersifat Independen

Sebagaimana pernah Penulis singgung pada sub Bab 2.1.2 nomor 3 bahwa ada lembaga-lembaga dalam lingkup eksekutif yang menurut Penulis bersifat independen yaitu tentara nasional, bank sentral, kepolisian, kejaksaan, serta lembaga ombudsman. Untuk itu perlu diatur bahwa pengangkatan dan pemberhentian pimpinan lembaga tersebut dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, bukan sekedar dengan 'mempertimbangkan pendapat DPR'. Dengan adanya persetujuan DPR tersebut tidak dimaksudkan untuk memindahkan kedudukan lembaga-lembaga tersebut dari lingkup eksekutif ke legislatif. Hal ini untuk menjamin pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga tersebut agar tidak terpengaruh oleh kepentingan politik pribadi Presiden.

8. Kurang Sempurnanya Konsep Otonomi Daerah (Penghapusan Asas Dekonsentrasi secara Mutlak)

Dalam Bab VI UUD 1945 Setelah Perubahan tentang Pemerintah Daerah, asas dekonsentrasi ditiadakan sama sekali (mutlak). Artinya, kini tidak ada lagi hubungan hirarkis antara pemerintah Pusat dengan pemerintahan Provinsi, antara pemerintahan Provinsi dengan Pemerintah Daerah. Hal ini akan sulit dilaksanakan karena Indonesia adalah Negara Kesatuan. Kajian akademisi²⁷ dan pengalaman membuktikan bahwa peniadaan sama sekali asas dekonsentrasi akan menyulitkan hubungan koordinasi antara Pusat-Provinsi, antara Provinsi-Kabupaten/Kota. Semangat otonomi daerah dalam konteks *negara kesatuan* sebenarnya adalah tentang *kemandirian* Daerah, bukan tentang *kebebasan* Daerah; yang artinya *harus ada* sesuatu kontrol dari Pemerintah Pusat dalam rangka pelaksanaan pemerintahan di Daerah. Sebaiknya perlu diatur kewenangan koordinasi secara rinci (terbatas) oleh pemerintah Pusat dan pemerintahan Provinsi.

2.3.2 Relevansi UUD 1945 Setelah Perubahan dengan Kebutuhan Akan “Konstitusi Baru” bagi Bangsa Indonesia

Dari uraian *panjang-lebar* di atas, dapat Penulis simpulkan bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan masih memiliki cukup banyak kekurangan terutama bila dikaitkan dengan konsep negara hukum dan demokrasi. Salah satu hal yang cukup mendasar adalah tentang supremasi UUD 1945. Oleh karenanya *masih* perlu Undang-Undang Dasar yang lebih baik bagi bangsa Indonesia. Undang-Undang

Dasar yang Penulis maksudkan *bukanlah* suatu Undang-Undang Dasar yang bersifat pembaharuan dari UUD 1945 Setelah Perubahan —karena pada hakekatnya UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut, menurut Penulis, *sudah* merupakan suatu pembaharuan terhadap UUD 1945 Sebelum Perubahan yang mana terbukti tidak mampu menampung aspirasi rakyat Indonesia—; melainkan suatu penyesuaian atas UUD 1945 Setelah Perubahan terhadap konsep-konsep (teori-teori) negara hukum dan demokrasi serta praktek-praktek ketatanegaraan negara-negara demokrasi di dunia ini. Hal ini *senada* dengan *maksud* MPR membentuk Komisi Konstitusi (TAP MPR No.I/MPR/2002).

Beberapa solusi yang dapat Penulis simpulkan dan sarankan adalah:

- UUD 1945 Setelah Perubahan dibuat dalam suatu naskah Undang-Undang Dasar *baru* karena banyaknya materi yang diubah dalam UUD 1945 Setelah Perubahan.
- Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar baru itu dinyatakan alasan atau latar belakang dibuatnya Undang-Undang Dasar baru tersebut. Diantaranya adalah:
 - a. adanya konsensus nasional bahwa bangsa Indonesia membutuhkan suatu Undang-Undang Dasar yang lebih baik daripada UUD 1945 Sebelum Perubahan yang mampu mengatasi permasalahan ketatanegaraan di Indonesia, yang mana UUD 1945 Sebelum Perubahan kurang mampu mengatasinya;

²⁷ Bahan kuliah *Otonomi Daerah* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya oleh Tatiek S. Djatmiati S.H.,M.S., Tanggal 9 Mei 2001.

- b. bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan pada hakekatnya merupakan pembaharuan atas UUD 1945 Sebelum Perubahan;
 - c. banyaknya materi/isu, pasal-pasal perubahan dalam UUD 1945 Setelah Perubahan yang sifatnya *kontradiktif* dengan UUD 1945 Sebelum Perubahan; yang kesemuanya itu menyebabkan tidak konsistennya antara nama dengan isi Undang-Undang Dasar berdasarkan kaidah-kaidah atau asas-asas perubahan Undang-Undang Dasar.
- Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar baru tersebut *masih* dicantumkan *rechtsidee* (cita-cita hukum bangsa Indonesia) dan ideologi Pancasila. Dengan demikian keberadaan negara revolusi Kesatuan Republik Indonesia tidak hilang atau bubar.
 - Sistematika Undang-Undang Dasar baru tersebut:
 - 1. Pembukaan UUD Baru.
 - 2. Pasal-pasal, yang terdiri dari:
 - 2. 1 Bagian Awal: Prinsip-prinsip Umum (*General Principles*):
 - i. Bentuk dan Kedaulatan Negara (territorial negara)
 - ii. Jaminan atas Hak asasi manusia dan warga negara
 - iii. Supremasi UUD
 - 2. 2 Bagian Isi:
 - i. Struktur Negara:
 - a. Lembaga-lembaga Negara/Aparatur Pemerintahan:
 - 1. Legislatif: Parlemen terdiri atas DPR dan Dewan Perwakilan Daerah

2. Eksekutif: Presiden
 3. Judisiil : Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung
 4. Inspektif : Badan Pemeriksa Keuangan
- b. Pembagian/pemisahan Kekuasaan
- c. Hubungan antar lembaga negara yang jelas
- ii. Pemerintah Daerah dan Parlemen Daerah
 - iii. Sistem politik dan Pemilihan umum
 - iv. Komisi Konstitusi
 - v. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban dasar warga negara (*Fundamental Rights and Duties of Citizens*). Misal: Kebebasan beragama, Pendidikan dan kebudayaan, Perekonomian, Kesejahteraan sosial, Pertahanan dan keamanan, dan sebagainya.

2.3 Bagian Penutup:

- i. Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan
 - ii. Perubahan Undang-Undang Dasar
 - iii. Aturan Peralihan
 - iv. Mulai Berlakunya UUD
- Dihilangkannya MPR dan Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Undang-Undang Dasar Baru.

- Diadakannya Komisi Konstitusi sebagai lembaga yang independen yang keberadaannya baru muncul bila ada keinginan rakyat untuk mengubah Undang-Undang Dasar Baru.

BAB III

HAMBATAN-HAMBATAN DALAM MEWUJUDKAN UNDANG-UNDANG DASAR BARU BAGI BANGSA INDONESIA

3.1 Hambatan Yuridis

UUD 1945 Setelah Perubahan telah mengatur sendiri tata cara perubahannya yakni pada Pasal 37 UUD 1945. Dengan dipisahkannya bagian Pembukaan dengan pasal-pasal UUD 1945 maka wewenang Pasal 37 tersebut, menurut kajian hukum tata negara²⁸, terbatas hanya pada perubahan terhadap pasal-pasal. Tata cara perubahan Pembukaan UUD 1945 tidak diatur. Dengan kata lain Pembukaan UUD 1945, menurut Penulis, tidak dapat diubah dikarenakan tidak ada ketentuannya. Perubahan terhadap bentuk negara Kesatuan berdasarkan Pasal 37 ayat 5 UUD 1945 Setelah Perubahan tidak diperkenankan. Jika kita kaitkan dengan teori *transisi*, Penulis berpendapat bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan ini merupakan suatu Undang-Undang Dasar yang bersifat *transisional* (*transitional constitution*). Hal ini sebenarnya biasa terjadi terhadap negara yang sedang berubah kondisi sosial politiknya, seperti Indonesia. Keadaan ini juga biasa dikenal sebagai '*interim constitution*'. Pada masa Republik Indonesia Serikat, Konstitusi RIS 1949 dipahami sebagai '*interim constitution*' dalam rangka menuju Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap berdasarkan Pasal 186-

²⁸ Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.,M.Si. et al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm 130-132.

nya. UUDS 1950 juga dipahami sebagai '*interim constitution*' berdasarkan Pasal 134-nya.²⁹

Perbedaannya adalah UUD 1945 Setelah Perubahan tidak menyatakan secara tegas bahwa dirinya bersifat sementara. UUD 1945 Setelah Perubahan, menurut Penulis, mengambil *jalan-tengah* dengan membentuk Komisi Konstitusi yang fungsinya, menurut TAP MPR No.I/MPR/ 2002, adalah untuk mengkaji, mendalami perubahan-perubahan yang terjadi pada UUD 1945. Menjadi persoalan adalah bila Komisi Konstitusi berpendapat bahwa *masih terdapat cukup banyak kelemahan dalam UUD 1945 Setelah Perubahan sehingga masih diperlukan suatu Undang-Undang Dasar Baru*.

Hambatan-hambatan yuridis dalam mewujudkan Undang-Undang Dasar Baru bagi bangsa Indonesia menurut Penulis adalah sebagai berikut:

1. Tidak ada ketentuan tentang dapat diubah atau tidaknya Pembukaan UUD 1945.

Perubahan Pembukaan UUD 1945, menurut Penulis, menjadi mungkin dengan adanya Undang-Undang Dasar baru. Perubahan tersebut tidak berarti harus merubah nilai-nilai Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 Sebelum perubahan sehingga tidak “membubarkan” Negara Republik Indonesia—sebagaimana yang Penulis ulas pada sub Bab 2.3.1.1 nomor 3.

2. Ketentuan Pasal 37 ayat 5 UUD 1945 Setelah Perubahan.

Bila Undang-Undang Dasar Baru menghendaki perubahan bentuk Negara Federasi karena dirasa lebih *cocok* dengan sistem otonomi daerah, Undang-

²⁹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*, Jurnal Demokrasi dan HAM Vol.1.Nomor.4, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, hlm. 25-27.

Undang Dasar tersebut terhambat oleh ketentuan Pasal 37 ayat 5 UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut.

3. Sifat UUD 1945 Setelah Perubahan yang '*transitional constitution*' sehingga belum terdapatnya peraturan pelaksanaan yang sesuai dengan UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut.

Sifat UUD 1945 Setelah Perubahan menurut Penulis masih '*transitional constitution*' yakni belum terdapatnya peraturan pelaksanaan yang sesuai dengan UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut. Terutama mengenai pasal-pasal tentang perubahan Undang-Undang Dasar yang bakal menjadi dasar dibentuknya Undang-Undang Dasar Baru. Contohnya adalah mengenai masalah kedudukan, keanggotaan Komisi Konstitusi berdasarkan TAP MPR No.I/MPR/2002 yang hingga ini belum terbentuk. Pendapat Komisi Konstitusi tersebut, menurut Penulis, bakal menjadi dasar atas pembentukan Undang-Undang Dasar Baru.

3.2 Hambatan Politik

Reformasi konstitusi³⁰ merupakan bagian dari *Reformasi* yang terjadi di Indonesia. Gerakan Reformasi sendiri merupakan gerakan *politik* di luar forum yang formal. Gerakan Reformasi dipelopori oleh mahasiswa yang *mewakili* sebagian besar rakyat Indonesia. *Perwakilan* ini sulit diukur karena tidak melalui forum/lembaga yang sah menurut UUD 1945 Sebelum perubahan. Dengan kata lain, reformasi terjadi karena *gerakan moral* oleh sebagian golongan rakyat Indonesia yang disebut mahasiswa. Dalam kajian keilmuan teori konstitusi, gerakan tersebut tergolong sebagai *revolusi sosial* yang umumnya terjadi karena

³⁰ Istilah yang digunakan (bahkan menjadi judul) dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM Vol.1.No.4*, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, 157 hlm.

adanya *kebuntuan* akses (sistem) politik dimana lembaga yang formal tidak lagi dapat mewakili aspirasi rakyat yang penyebabnya dapat bermacam-macam. Hal *serupa* dialami oleh negara Thailand dimana pelopornya adalah kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM), meskipun gerakan ini sebenarnya telah cukup lama berlangsung sejak tahun 1960-an oleh kalangan mahasiswa. Di Indonesia sendiri *kebuntuan* tersebut, menurut Penulis, disebabkan oleh *dikebirinya* sistem politik oleh Pengusa yang mana hal ini sangat dimungkinkan oleh sistem konstitusi UUD 1945 Sebelum perubahan. Juga tidak dapat diabaikan, *gerakan* ini dimotivasi oleh tokoh-tokoh *reformasi* misal Dr. Amien Rais, Dr. Adnan Buyung Nasution, Prof. Dr. Emil Salim. Penulis berpendapat bahwa reformasi terjadi karena adanya *ketidakpuasan* kalangan akademisi terhadap sistem pemerintahan Orde Baru.

Setelah *lengsernya* pemerintahan Orde Baru lalu dilakukan pemilihan umum yang dipercepat oleh pemerintahan transisi *Habibie* yang menghasilkan lembaga *supreme* MPR hasil Pemilu 1999. Dari lembaga inilah dilahirkan/disalurkan aspirasi-aspirasi rakyat yang *diwakili* oleh partai politik masing-masing. Lembaga ini begitu *berwenang* atas perubahan UUD 1945. Dengan demikian dapat Penulis simpulkan bahwa pada hakekatnya *reformasi* UUD 1945 terjadi karena adanya kesepakatan politik baru yang menghendaki Undang-Undang Dasar yang *lebih* beraspek demokrasi.

Namun salah satu kelemahannya adalah aspek *perwakilan* itu sendiri. MPR begitu merasa dirinya *benar-benar* mewakili 200 juta rakyat Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Sebelum perubahan yang notabene secara konseptual belum tentu kebenarannya (teori demokrasi perwakilan). Paradigma

seperti ini dalam negara demokrasi modern telah ketinggalan jaman. Lembaga-lembaga supra struktur negara-negara manapun di dunia senantiasa memerlukan kontrol, pengawasan dari lembaga-lembaga infrastruktur atau masyarakat (teori demokrasi partisipatoris). Hal ini diperlukan karena lembaga-lembaga supra struktur tersebut karena kekuasaannya yang besar dapat dengan mudah bertindak sewenang-wenang. Di Indonesia salah satu contohnya adalah ketentuan Pasal 37 ayat 5 UUD 1945 Setelah Perubahan tentang tidak dapat diubahnya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari kajian yuridis, hal ini tidak dapat Penulis kategorikan sebagai hambatan karena ketentuan tersebut sah menurut Pasal 37 UUD 1945 Sebelum perubahan. Namun dalam kajian *politis* hal itu terlalu berlebihan. Satu hal UUD 1945 Setelah Perubahan telah kembali mensakralkan dirinya yang mana tidak sesuai dengan konsep demokrasi. Di lain pihak kajian tentang *federalisme* khususnya berkaitan dengan pemerintah daerah, bukanlah hal yang *haram* untuk dibicarakan. Dikaji dari sisi histories, keberadaan bangsa Indonesia adalah dari *nations in nation*. 'Bangsa Indonesia' timbul sebagai suatu kesepakatan politik dalam mengusir penjajahan Belanda. Konsep federalisme yang ditawarkan oleh Belanda dalam Konstitusi RIS-nya ditolak oleh Indonesia *bukan* karena substansi federalisme itu tidak relevan dengan otonomi daerah, tetapi lebih semata-mata adanya politik *memisahkan/membedakan* diri dari Belanda.³¹

Hambatan-hambatan politik dalam mewujudkan Undang-Undang Dasar Baru menurut Penulis adalah sebagai berikut:

³¹ Yudi Latif, *Dari Nation Building Menuju State Building*, Jurnal Demokrasi dan HAM Vol.1.No.4, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, hlm.100-119.

- Konsep otonomi daerah yang belum sempurna baik dari segi konsepnya maupun pelaksanaannya secara empiris.
- Keberadaan MPR; dimana fungsinya kini semakin sedikit dan masih adanya pemahaman bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi yang sewaktu-waktu dapat kembali meng-*"kudeta"* pemerintahan yang sah. Selain memboroskan uang negara, keberadaannya dapat digantikan oleh lembaga lain yang lebih kompeten. Contohnya oleh Mahkamah Konstitusi. Tugas *menetapkan Undang-Undang Dasar* juga tidak perlu. Cukup diatur bahwa bila rakyat Indonesia berkehendak melakukan perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan dengan membentuk Komisi Konstitusi yang fungsi, tugas, kedudukan, keanggotaannya diatur secara jelas dalam Undang-Undang Dasar. Berkait dengan hal diatas, keberadaan TAP MPR perlu ditiadakan dengan cara memperjelas ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar sehingga tidak perlu lagi ada peraturan perundang-undangan yang *menjelaskan* isi Undang-Undang Dasar. Disamping itu, produk berupa TAP MPR tersebut, menurut kajian *Teori Konstitusi*, tidak *lazim* dalam negara-negara demokrasi di dunia.

3.3 Hambatan Sosial

Berbicara mengenai masyarakat/sosial tidak lepas dari masalah *kesejahteraan*. Sistem sosial merupakan bagian dari hukum, ia berfungsi mempertahankan integrasi melalui proses hukum. Sistem sosial kita mau tidak mau terpengaruh oleh kondisi riil masyarakat kita, yakni sebagai negara yang sedang berkembang. Ketika Orde Baru *sukses* dengan pembangunan ekonominya,

masyarakat tidak mempersoalkan kehendak Penguasa untuk mempertahankan UUD 1945. Asal rakyat dapat *makan dengan kenyang*, apapun yang dilakukan oleh penguasa sah-sah saja. Dalam kondisi seperti ini, kalangan akademisi senantiasa *memperingatkan* rakyat bahaya dari sistem hukum yang keliru secara konseptual. Sebagaimana yang Penulis ulas pada bagian Pendahuluan, hasil *akhirnya* adalah bahwa konstitusi yang ideal hanya berlaku di kampus-kampus. Ketika krisis ekonomi menghantam Indonesia, rakyat mulai mempersoalkan sistem hukumnya (cq. sistem konstitusi). Dalam kajian akademisi, kondisi seperti ini sudah dapat diprediksikan (ada dalam teori-teorinya). Contohnya pada masyarakat Thailand dimana para petaninya *memaksa* ikut mengambil peran dalam proses politik tingkat nasional di kala pemerintahan birokratik gagal menjamin kesejahteraan para petani³².

Pembangunan adalah salah satu konsep yang penting bagi negara berkembang. Konsep ini mempersoalkan kembali *nilai-nilai* serta *tujuan* sosial. *Michael Todoró*³³ berpendapat bahwa pembangunan merupakan proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional, dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*), dan pemberantasan kemiskinan. Tidak hanya dalam tingkat nasional, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) senantiasa mencari format yang tepat terhadap masing-masing karakter negara-negara berkembang. Pada kenyataannya, isi dan tujuan pembangunan

³² James R. Klein, *Undang-Undang Dasar Kerajaan Thailand Tahun 1997: Cetak Biru Bagi Demokrasi*, Jurnal Demokrasi dan HAM Vol.1.No.4, September-November 2001, The Habibie Centre, Jakarta, hlm.75-76.

³³ Micheal Todoró, *Economic Development in the Third World London: Longmas, 1997.*

ditentukan oleh Penguasa. Pada masa Orde Baru, (sistem) hukum dijadikan sebagai alat *pembenar* tindakan Penguasa.

Dari uraian-uraian di atas dapat Penulis simpulkan bahwa sistem sosial mempengaruhi perjalanan ketatanegaraan suatu bangsa. Di satu sisi, gerakan sosial kelompok mahasiswa membawa pembaharuan dalam sistem politik kita yang pada akhirnya berpengaruh pula pada sistem hukum kita. Di sisi lain, masih adanya kelompok sosial yang tidak mempersoalkan sistem hukumnya. Dan kelompok ini lebih besar dari kelompok mahasiswa ataupun kalangan akademisi. Dan ini merupakan hambatan dari sisi sosial bagi tercapainya Undang-Undang Dasar Baru. Hambatan lainnya adalah pemahaman demokrasi yang keliru oleh sebagian masyarakat kita terutama pada kelas bawah dimana *demokrasi* yang ada kini ditafsirkan seolah-olah boleh berbuat apa saja —termasuk anarkis— bila kepentingan golongannya tidak dipenuhi. Padahal hakekat demokrasi adalah menciptakan *sistem* yang kondusif bagi tersalurnya aspirasi masyarakat. Pada akhirnya kita diingatkan kembali oleh teori bahwa *constitution is a channel of political process*.

3.4 Hambatan Budaya

Budaya adalah hasil olah budi, pikiran, dan raga manusia. Berbicara budaya, bagi Indonesia, tidak lepas dari masalah adat. Sistem budaya, secara akademisi, merupakan alat yang berfungsi untuk mempertahankan pola (*pattern maintenance*). Konsep negara kesatuan pada masa Orde Baru telah *mengabaikan* kesatuan-kesatuan Adat yang tumbuh dan berkembang subur di negara Indonesia. Konsep *kesatuan* mengarah pada memperlakukan sama tiap daerah tanpa

memahami karakter masing-masing daerah. Adat Penguasa Orde Baru (Jawa) dalam hal ini falsafah *manunggaling kawulo gusti*³⁴ tidak jarang juga mempengaruhi penafsiran pembangunan dimana penguasa bertindak selaku orang tua, dan orang tua tidak pernah dan tidak boleh salah. Rakyat adalah anak bangsa yang harus menurut pada orang tua. Konsep ini menimbulkan kesatuan ikatan antara rakyat dengan penguasa (konsep integralistik) sehingga suara negara (Penguasa) *pasti* adalah suara rakyat pula. Secara histories konsep ini dikembangkan oleh Jerman menjadi konsep *fasisme*. Budaya ini secara tak langsung menghambat tercapainya konstitusi yang lebih baik bagi bangsa Indonesia. Budaya Indonesia lainnya yang dapat menghambat perbaikan konstitusi adalah sikap kemapanan dimana orang selalu ingin mencari keadaan yang 'menjamin' dirinya (beserta keluarga, kroni, dan sebagainya) sendiri tanpa mempedulikan orang lain. Sikap ini mengarah pada *status quo*.

Budaya-budaya yang menghambat tercapainya Undang-Undang Dasar Baru bagi bangsa Indonesia menurut Penulis adalah:

- Budaya '*father of nation*'.
- Budaya kemapanan.
- Budaya *status quo*.

³⁴ A. Mukti Arsyad ... (et al.), *Amandemen UUD 1945: Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm.108-109.

BAB IV

PENUTUP

Pada Bab ini dapat Penulis simpulkan pembahasan dalam Skripsi ini sebagai berikut:

- Bahwa pada masa Reformasi timbul kesepakatan politik (konsensus) baru yaitu bahwa bangsa Indonesia membutuhkan suatu Undang-Undang Dasar yang mampu menampung aspirasi rakyat Indonesia.
- Bahwa UUD 1945 Sebelum Perubahan tidak mampu menampung aspirasi rakyat Indonesia terutama setelah masa Orde Baru (masa Reformasi).
- Bahwa UUD 1945 Setelah Perubahan merupakan upaya pembentuk Undang-Undang Dasar secara *urgensi* untuk memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia akan Undang-Undang Dasar yang mampu menampung aspirasinya.
- Bahwa sifat *urgensi* UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut diakui sendiri meski secara tidak langsung oleh pembentuk Undang-Undang Dasar (MPR) dengan membentuk Komisi Konstitusi yang berfungsi mengkaji, meneliti secara mendalam perubahan-perubahan yang terjadi pada UUD 1945. Dan MPR juga meminta partisipasi aktif dari rakyat Indonesia untuk ikut mengkaji, meneliti, mendalami UUD 1945 Setelah Perubahan.
- Bahwa hingga kini Komisi Konstitusi tersebut belum terbentuk sehingga belum dapat menjalankan fungsinya untuk *menilai* perubahan-perubahan yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang Dasar.

- Bahwa karenanya UUD 1945 Setelah Perubahan hingga kini belumlah bisa dikatakan sebagai suatu Undang-Undang Dasar yang *telah* bersifat tetap.
- Bahwa Penulis berupaya untuk mengkaji UUD 1945 Setelah Perubahan hingga pada kesimpulan bahwa secara formil maupun materiil UUD 1945 Setelah Perubahan meskipun telah sesuai dengan konsep dan teori konstitusi negara hukum dan demokrasi namun masih dapat untuk lebih disempurnakan.
- Bahwa karenanya bangsa Indonesia masih perlu suatu konstitusi *baru* yang lebih baik.
- Bahwa dikarenakan UUD 1945 Setelah Perubahan pada hakekatnya adalah suatu pembaharuan atas UUD 1945 dan memiliki ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan konsep negara hukum dan demokrasi maka adalah tidak perlu membuat Undang-Undang Dasar yang bersifat pembaharuan terhadap UUD 1945 Setelah Perubahan.
- Bahwa Undang-Undang Dasar baru yang Penulis maksud adalah *UUD 1945 Setelah Perubahan yang disempurnakan*, baik formil maupun materiilnya, dalam suatu naskah dan nama Undang-Undang Dasar baru yang menggantikan UUD 1945.

Pada Bab ini dapat Penulis sarankan beberapa hal dari pembahasan dalam Skripsi ini sebagai berikut:

- Bahwa lembaga yang mewujudkan UUD baru tersebut diserahkan kepada Komisi Konstitusi yang independen; yang keanggotaannya *setengah*

ditambah satu berasal dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah; dan sisanya dari kalangan akademisi, para pakar/ahli dari berbagai bidang yang relevan dengan bidang-bidang dalam konstitusi, tokoh masyarakat.

- Bahwa dalam mewujudkan UUD baru tersebut memerlukan waktu yang cukup untuk mengkaji, meneliti, memahami secara mendalam dan tidak tergesa-gesa. Meskipun demikian juga ditentukan batas waktu maksimum bagi Komisi Konstitusi dalam mewujudkan UUD baru tersebut.
- Bahwa keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ketetapan MPR ditiadakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arthur A. Ekirch, Jr., *The American Democratic Tradition: A History*, The Macmillan Company, New York, 1963, 338 pages.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2001, 162 hal.
- Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Novindo Pustaka Mandiri, 1999, Jakarta.
- Dahlan Thaib, et al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law Constitution*, 1956.
- Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, ELBS Billings & Son, Great Britain, 1961, 263 pages.
- Jurnal Demokrasi & HAM vol.1, No.4, September-November, *Reformasi Konstitusi*, The Habibie Center, 2001, 157 hal.
- Keir, D. L., *Cases in Constitutional Law*, Clarendon Press Oxford, 1979, 555 pages.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991.
- Mukti Arsyad et al., *Amandemen UUD 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, 112 hal.
- Noer Fauzi, *Otonomi Daerah & Sengketa Tanah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, 269 hal.

- P. M. Hadjon, *Hand-out I: Hukum Tata Negara*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1999.
- Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Alumni, Bandung, 1992.
- Paul A. Freund, *Constitutional Law: Cases & Other Problems*, Brown Company, 1966, 348 pages.
- Purnadi Purbacaraka, *Perundangan & Yurisprudensi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, 68 hal.
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001, 132 hal.
- Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1981, 264 hal.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987.
- Sukardi, *Perubahan UUD 1945 Menuju Reformasi Hukum*, Yuridika, Surabaya, 1999.
- Tambunan, A. S. S., *Dualisme Naskah UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Wheare, K.C., *Modern Constitution*, Oxford University Press, New York 1975.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Z. Baharoeddin, *Menjongsong Lahirnja UUD Baru*, Tintamas, Jakarta, 1957, 552 hal.

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN (Preambule)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ⁱⁱⁱ⁾
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ⁱⁱⁱ⁾

BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ^{iv)}
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ^{iii) iv)}
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ^{iii) iv)}

BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. ^{I)}
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ^{III)}
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ^{III)}

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ^{III)}
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ^{III)}
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ^{III)}
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ^{IV)}
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ^{III)}

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. ^{I)}

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan,

Wikrama Waskitha

tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ⁱⁱⁱ)

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ⁱⁱⁱ)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ⁱⁱⁱ)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ⁱⁱⁱ)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ⁱⁱⁱ)
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ⁱⁱⁱ)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ⁱⁱⁱ)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ⁱⁱⁱ)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ^{III)}

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ^{III)}
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ^{III)}
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya. ^{IV)}

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa". ^{I)}

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. ^{I)}

Wikrama Waskitha

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ^{IV})
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ^{III})
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ^{III})

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. ^I)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. ^I)

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. ^I)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. ^I)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. ^I)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. ^{IV})

BAB IV
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG } *dihapus* ^{IV)}

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. ^{I)}
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. ^{I)}
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ^{III)}

BAB VI
PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. ^{II)}
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. ^{II)}
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. ^{II)}
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. ^{II)}
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. ^{II)}
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. ^{II)}
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. ^{II)}

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. ^{II)}
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. ^{II)}

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. ¹⁾
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. ²⁾

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. ¹⁾
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. ²⁾
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ²⁾

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. ¹⁾
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. ¹⁾
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. ¹⁾
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. ¹⁾
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. ²⁾

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. ²⁾
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. ²⁾

- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. ⁱⁱ⁾
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. ⁱⁱ⁾

Pasal 21

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. ⁱ⁾
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. ⁱⁱ⁾

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ⁱⁱ⁾

BAB VIIA ⁱⁱⁱ⁾ DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ⁱⁱⁱ⁾

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ^{III})
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ^{III})

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ^{III})
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. ^{III})
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ^{III})
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ^{III})

BAB VIIB ^{III}) PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ^{III})
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ^{III})
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ^{III})
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ^{III})

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ^{III})
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ^{III})

BAB VIII HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ^{III})
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ^{III})
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ^{III})

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ^{III})

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ^{IV})

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ^{III})

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ^{IV})

BAB VIIIA ^{III}) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ^{III})

- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ⁱⁱⁱ⁾
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ⁱⁱⁱ⁾

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ⁱⁱⁱ⁾

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ⁱⁱⁱ⁾

BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ⁱⁱⁱ⁾
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. ^{iv)}

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ⁱⁱⁱ⁾
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ⁱⁱⁱ⁾

- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ^{III)}
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ^{III)}
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ^{III)}

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ^{III)}
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ^{III)}
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ^{III)}
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ^{III)}

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. ^{III)}
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ^{III)}
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ^{III)}
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ^{III)}
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ^{III)}
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ^{III)}

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

**BAB IXA ^{II)}
WILAYAH NEGARA**

Pasal 25A ^{IV)}

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. ^{II)}

**BAB X
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK ^{II)}**

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. ^{II)}
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. ^{II)}

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. ^{II)}

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

**BAB XA ^{II)}
HAK ASASI MANUSIA**

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. ^{II)}

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. ¹¹⁾
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. ¹¹⁾

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. ¹¹⁾
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. ¹¹⁾

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. ¹¹⁾
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. ¹¹⁾
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. ¹¹⁾
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. ¹¹⁾

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. ¹¹⁾
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. ¹¹⁾
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. ¹¹⁾

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. ¹¹⁾

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. ¹¹⁾
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. ¹¹⁾

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. ¹¹⁾
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. ¹¹⁾

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. ¹¹⁾
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. ¹¹⁾
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. ¹¹⁾
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. ¹¹⁾
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. ¹¹⁾

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. ¹¹⁾

Wikrama Waskitha

- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. ¹¹⁾

BAB XI AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA ¹²⁾

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. ¹²⁾
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. ¹²⁾
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. ¹²⁾
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. ¹²⁾
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. ¹²⁾

BAB XIII PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN ¹⁴⁾

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. ¹⁴⁾

- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. ^{IV})
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. ^{IV})
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. ^{IV})
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. ^{IV})

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. ^{IV})
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. ^{IV})

BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL ^{IV})

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. ^{IV})
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ^{IV})

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. ^{IV})
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ^{IV})

- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ^{IV)}
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ^{IV)}

BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA
LAGU KEBANGSAAN ^{II)}

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. ^{II)}

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. ^{II)}

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. ^{II)}

BAB XVI
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ^{IV)}
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ^{IV)}
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ^{IV)}
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ^{IV)}

Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya

- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ^{IV)}

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ^{IV)}

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ^{IV)}

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ^{IV)}

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 2003. ^{IV)}

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. ^{IV)}

Catatan :

- ^{I)} Perubahan Pertama yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 19 Oktober 1999.
- ^{II)} Perubahan Kedua yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 2000.
- ^{III)} Perubahan Ketiga yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 9 November 2001.
- ^{IV)} Perubahan Keempat yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 10 Agustus 2002.
- BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG dihapus dalam Perubahan Keempat yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 10 Agustus 2002.

**KETETAPAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
NOMOR I/MPR/2002**

TENTANG

PEMBENTUKAN KOMISI KONSTITUSI

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang** :
- a. bahwa Undang-Undang Dasar merupakan hukum dasar dan karena itu dalam melakukan perubahan diperlukan pembahasan yang mendalam, teliti, cermat, dan menyeluruh;
 - b. bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia telah menetapkan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 14 sampai dengan 21 Oktober 1999, Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 1 sampai dengan 9 November 2001 dan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002;
 - c. bahwa perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar tersebut sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas;
 - d. bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dipandang perlu membentuk suatu komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - e. bahwa sehubungan dengan itu perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang pembentukan suatu komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wikrama Waskitha

1

- Mengingat** :
1. Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2001.
- Memperhatikan** :
1. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/MPR/2002 tentang Jadwal Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002;
 2. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2002 tentang Perubahan Jadwal Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002;
 3. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2002 tentang Perubahan Jadwal Acara Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002;
 4. Permusyawaratan dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tanggal 1 sampai dengan 11 Agustus 2002;
 5. Putusan Rapat Paripurna ke-6 (lanjutan) tanggal 11 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002.

MEMUTUSKAN :

- Menetapkan** : **KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEMBENTUKAN KOMISI KONSTITUSI.**

Pasal 1

Membentuk suatu komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2

Menugasi Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk merumuskan susunan, kedudukan, kewenangan, dan keanggotaan komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1.

Pasal 3

Hasil penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sudah harus dilaporkan

SPPRI 2002 (III)

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

paling lambat pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003 untuk diputuskan.

Pasal 4

Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 11 Agustus 2002

**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

Ketua,

ttd.

Prof. Dr. H. M. Amien Rais .

Wakil Ketua,

ttd.

Prof. Dr. Ir. Ginandjar Kartasasmita

Wakil Ketua,

ttd.

Ir. Sutjipto

Wakil Ketua,

ttd.

K.H. Cholil Bisri

Wakil Ketua,

ttd.

Drs. H.M. Husnie Thamrin

Wakil Ketua,

ttd.

Agus Widjojo

Wakil Ketua,

ttd.

Prof. Dr. Jusuf Amir Feisal, S.Pd.

Wakil Ketua,

ttd.

Drs. H.A. Nazri Adlani