

# STUDI EVALUASI TERHADAP AMANDEMEN UUD 1945 (AMANDEMEN SEBAGAI UPAYA PEMENUHAN KEBUTUHAN HUKUM MASYARAKAT INDONESIA)

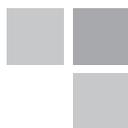
**SEPTI NUR WIJAYANTI**

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Jalan Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183, Indonesia.

## ABSTRACT

The four amendments of Indonesian Constitution 1945 taking place in 1999, 2000, 2001 and 2002 still have weaknesses, especially in terms of substance when inconsistencies exist. For example 1) the presidential system applied which violates the system such as the president's accountability to the People's Consultative Assembly (not clearly stated), the intervention of the House of Representative to president's policy implementation, impeachment given by People's Consultative Assembly, and the unclear responsibilities and accountability of the vice president; 2) the unbalanced bargaining power of the Regional Representative Council (DPD) in form of bicameral representative in the House of Representative; and 3) the controversial existence of the Judicial Commission. Therefore, an evaluation needs to be carried out to create a better constitution in the state administration. Running a nation should have a clear concept of a nation so that the politicians have strong principles to take action and create policies. On the other hand, the legal need of the society has to be fulfilled.

*Key words:* Amendments, evaluation, legal needs of society



## I. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia pada masa reformasi mencapai keberhasilan dalam penyempurnaan UUD 1945 yang telah dilakukan dalam empat tahap rangkaian perubahan. Perubahan-perubahan yang telah dilakukan itu cukup luas dan mendasar, baik dari segi kuantitasnya maupun kualitasnya. Dari segi kuantitatif ini saja, sudah dapat dinyatakan bahwa sesungguhnya UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar meskipun dengan tetap mempertahankan nama aslinya yang bahkan lebih dipertegas sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dilihat dari segi kualitasnya, perubahan juga mencakup penyempurnaan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 itu. Setelah mengalami empat kali perubahan tersebut, dapat dikatakan jiwa atau spirit yang terkan-

andung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang berkenaan dengan pilihan-pilihan nilai yang bersifat fundamental tetap terpelihara, tetapi dengan penambahan atau bahkan perubahan beberapa pokok pikiran operasional yang menyangkut nilai-nilai yang bersifat instrumental (Asshiddiqie, 2006: 1).

Namun sebenarnya, perubahan tersebut membentuk “konstitusi baru” antara lain karena:

1. Kaburnya hakikat pemegang kedaulatan dalam negara republik Indonesia;
2. Keberadaan lembaga negara yang tidak jelas, sehingga membuka peluang polemik dan benturan konflik dalam penyelenggaraan negara;
3. Sistem pemerintahan presidensiil yang tidak mampu mendorong terciptanya keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
4. Memisahkan perekonomian nasional dengan kesejahteraan sosial.

Pada saat mulai melakukan amandemen tersebut, telah diambil prinsip-prinsip amandemen yang harus ditaati dan tidak boleh dilanggar sebagai wujud konsistensi anggota MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat waktu itu. Adapun prinsip-prinsip tersebut antara lain; (a) tidak akan melakukan perubahan terhadap pembukaan UUD 1945, perubahan hanya dilakukan terhadap batang tubuh; (b) dengan adanya amandemen, penjelasan menjadi tidak berlaku lagi; (c) tetap konsisten dengan bentuk negara kesatuan.

Amandemen yang dilakukan anggota MPR pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 ternyata masih banyak mengalami kelemahan-kelemahan baik dilihat dari segi kuantitas maupun segi kualitas. Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut. Antara lain tentang: 1) sistem presidensiil yang dianut ternyata banyak penyimpangan dari sistem tersebut, adanya pertanggungjawaban presiden kepada MPR (yang tidak disebutkan secara eksplisit), intervensi DPR terhadap penyelenggaraan kekuasaan presiden, *impeachment* yang dilakukan MPR, masih belum jelasnya tugas dan kewajiban dan pertanggungjawaban wakil presiden; 2) *bargaining power* DPD yang tidak seimbang dalam bentuk perwakilan bikameral dengan DPR; 3) keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang mengundang kontroversial dan sebagainya. Selain itu juga, dari prosedur dan para pelaku perubahan tersebut ternyata tidak seperti yang kita harapkan. Prosedur perubahan terutama *legal drafting* tidak dikuasai oleh anggota MPR, mereka lebih mementingkan aspek politik dari masing-masing partai politik hanya untuk kepentingan jangka pendek tidak memperhitungkan kepentingan rakyat jangka panjang.

Fondasi yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*) adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh yang dapat melindungi dirinya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintahan. Konstitusi yang kokoh yang

mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan hanyalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM) (Fajar, 2006: 6).

Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan kembali untuk menjadi sebuah konstitusi yang baik dalam kehidupan ketatanegaraan. Karena dalam hidup bernegara harus dilandasi konsep bernegara yang jelas, supaya para pelaku jalannya negara mempunyai landasan yang kuat dalam bertindak dan mengeluarkan kebijakan. Demikian pula dengan masyarakat, harus terpenuhi kebutuhan hukumnya dalam hidup bernegara. Dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 menentukan dengan jelas mengenai tujuan negara dan dasar negara Indonesia sebagai Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Negara Indonesia itu dimaksudkan untuk tujuan (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan tersebut tidak akan terwujud, apabila ketentuan dalam hidup bernegara masih jauh dari sempurna dan masih banyak yang harus dibenahi. Sehingga dibutuhkan pemikiran lagi untuk memperbaiki aturan dan tatanan dalam hidup bernegara kita supaya kebutuhan hukum masyarakat dapat terpenuhi. Oleh karena itu, perlu dikaji dan ditelaah lagi hal-hal apa saja dalam UUD 1945 hasil amandemen yang perlu untuk diamandemen lagi. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah amandemen yang telah dilakukan sudah memenuhi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia?
2. Materi apa saja yang perlu dilakukan amandemen lagi sehingga dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia?

## II. METODE PENELITIAN

### A. JENIS PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang mengkaji hukum normatif secara yuridis tentang amandemen sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia, melalui studi evaluasi terhadap hasil amandemen UUD 1945.

### B. SPESIFIKASI PENELITIAN DAN METODE PENDEKATAN

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis yaitu melukiskan dan menjelaskan fakta-fakta yang diperoleh dalam penelitian ini mengenai realitas normatif dengan direalisasikan kelemahan hasil amandemen yang belum memenuhi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia.

Metode pendekatan yang digunakan di dalam penelitian didasarkan pada desain penelitian ini yang merupakan penelitian hukum, maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan menelaah dan mengkaji pasal-pasal dalam UUD 1945.

### **C. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

#### 1. Tinjauan terhadap UUD 1945 (Kajian Hukum Positif) atau Studi Pustaka

Tinjauan ini tidak hanya didasarkan pada ketentuan UUD 1945, namun juga terhadap studi pustaka yaitu penelusuran dokumen-dokumen yuridis yang ada relevansinya dengan amandemen dan konstitusi serta kebutuhan hukum masyarakat. Data sekunder ini diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) bagian hukum yaitu:

- a) Bahan Hukum Primer yang diperoleh dari ketentuan pasal-pasal UUD 1945;
- b) Bahan Hukum Sekunder yang terdiri dari: buku-buku atau literatur, jurnal-jurnal, makalah-makalah dan artikel-artikel yang diterbitkan media massa ataupun *cyber* media mengenai amandemen, konstitusi dan hukum tata negara;
- c) Bahan Hukum Tersier yang terdiri atas: kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

#### 2. Wawancara

Untuk keperluan akurasi data sekunder di atas dan untuk pengayaan, maka dilakukan wawancara terhadap beberapa narasumber yang mempunyai otoritas keilmuan di bidang ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Hukum Konstitusi antara lain:

- a) Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si;
- b) Dr. Saefudin S.H., M.H.

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara terstruktur, dengan menggunakan pedoman wawancara berupa kuesioner yang tersusun secara rinci agar tidak ada hal-hal yang terlewat. Pedoman wawancara juga disusun disesuaikan dengan bidang ilmu atau kompetensi narasumber. Hasil wawancara dipergunakan untuk menjawab perumusan masalah dalam penelitian ini.

### **D. LOKASI PENELITIAN**

Disesuaikan dengan jenis penelitian, maka penelitian dilakukan di perpustakaan-perpustakaan yang ada di Yogyakarta.

### **E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Data hasil penelitian berupa data sekunder dan data primer. Data disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data primer dan data sekunder. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan pekerjaan analisis.

## F. ANALISIS DATA

Analisis data yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis terhadap data kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk menganalisis data antara lain:

1. Melakukan taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal terhadap perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini;
2. Menerapkan asas-asas hukum yaitu asas-asas hukum tata negara dan menemukan unsur-unsur pokok yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan.

## III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### A. EVALUASI AMANDEMEN UUD 1945

Menurut Adnan Buyung Nasution, hasil amandemen telah memberikan perubahan yang lebih baik karena telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, memberikan batasan terhadap kekuasaan negara, pemilihan presiden langsung oleh rakyat, pembentukan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain. Namun harus diakui, bahwa hasil amandemen masih memilih kelemahan yang perlu diperbaiki antara lain: (Nasution, 2006:9)

1. Berkaitan dengan masalah konseptual. MPR sewaktu melakukan amandemen tidak memiliki konsep atau desain ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Hal ini memunculkan pertanyaan, mau dibawa ke mana masa depan negara Indonesia ini? Semuanya perubahan terkesan lebih cenderung pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif semata atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masa rezim Orde Baru Soeharto. Oleh karena itu, dengan memperkuat kedudukan DPR di satu pihak dan mengurangi kekuasaan Presiden di lain pihak, maka seolah-olah semua persoalan selesai. Tapi bagaimana sesungguhnya struktur kekuasaan yang didambakan, dan bagaimana pula bentuk dan sistem pemerintahan yang diinginkan? Tidak adanya konsep yang jelaslah, yang sebenarnya menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945. Kelemahan ini menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh yang sedang diamandemen. Padahal seharusnya pasal-pasal yang ada di dalam batang tubuh mencerminkan sepenuhnya aspirasi yang ada di dalam Pembukaan. Tanpa konsep yang jelas, niscaya akan sulit bagi para anggota MPR menemukan metode yang valid dalam mengamandemen UUD 1945, yang jelas tersebut adalah paham demokrasi konstitusional atau suatu pemerintahan yang konstitusional (*constitutional government*).

Konsep ini menekankan pada pengembangan nilai-nilai dan sistem politik demokrasi

yang benar-benar meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, menegakkan supremasi hukum, pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (*trias politica*) dan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat (*public accountability*) serta dihormatinya hak asasi manusia. Konsep ini menunjuk pada ciri-ciri yang bisa ditetapkan secara eksplisit atau bisa dianggap bagian inti (*inherent*) dari nilai konstitusional sebagai cita-cita yang selalu merupakan "*variabel achievement*". Pemahaman mengenai cita-cita konstitusionalisme terlihat pada komitmen terhadap demokrasi dan hak asasi manusia dan pada adanya kesadaran bahwa kekuasaan menjadi masalah. Negara yang konstitusional dibayangkan sebagai lembaga dengan fungsi normatif tertentu; perlindungan bagi hak asasi manusia serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan negara. Unsur hakiki dalam *rule of law* adalah pembatasan terhadap kekuasaan resmi melalui asas-asas rasional tata negara, dan selama atau sepanjang cita-cita ini berlaku, tidak ada kekuasaan, termasuk kekuasaan mayoritas sekalipun yang bebas dari kritik atau sama sekali bebas untuk mengikuti ataupun memaksakan kehendaknya sendiri, bagaimanapun baik itikadnya.

Selain itu ketiadaan konsep yang jelas itu terlihat pula pada bagaimanakah cara para anggota MPR memahami dan kemudian merumuskan pasal-pasal hak asasi manusia, khususnya Pasal 28A sampai Pasal 28I yang penuh pengulangan dan tumpang tindih satu sama lainnya. Padahal di semua negara-negara modern yang menganut paham demokrasi konstitusional, hak-hak asasi manusia merupakan bagian integral dari setiap konstitusi dan memiliki fungsi teramat penting yakni bukan saja untuk memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, melainkan juga untuk membatasi kekuasaan negara.

2. Menyangkut masalah teknis yuridis, yakni lemahnya kemampuan *legal drafting* dalam merumuskan dan menyusun pasal-pasal. Ini terlihat baik dari segi sistematika yang rancu maupun bahasa tubuh yang dipergunakan. Akibatnya, banyak terdapat pasal-pasal hasil amandemen yang tumpang tindih, kontradiktif dan memungkinkan multi-tafsir. Sebagai contoh dalam rumusan Pasal 24 ayat (2); bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan-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. Jika tidak ekstra hati-hati membacanya, pembaca akan mudah menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi berada di bawah atau setidaknya tidaknya berada di dalam lingkungan MA. Kerancuan dalam mensistematisasi pasal-pasal amandemen terlihat pula pada Pasal 22A sampai Pasal 22E. Lima pasal ini mengamandir Pasal 22. Tapi anehnya, tak satupun dari lima pasal hasil amandemen itu berkaitan dengan persoalan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu) yang diatur dalam Pasal

22. Demikian pula halnya dalam penyusunan bab. Judul bab VIIB adalah tentang Pemilihan Umum, tapi soal pemilihan umum hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 22E, sedangkan pasal-pasal selebihnya mengatur masalah di luar pemilu yaitu mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), pajak dan keuangan negara lainnya. Bagaimana mungkin pasal-pasal yang mengatur masalah yang berbeda-beda ditempatkan di bawah satu judul bab yang sama.

Selain dua alasan yang sangat kompleks dikemukakan Adnan Buyung, juga kalau dilihat dari pelaku amandemen yaitu anggota MPR ternyata lebih didominasi oleh kepentingan politik dari masing-masing partai politik yang tentu saja hanya memikirkan kepentingan jangka pendek, sehingga kepentingan rakyat untuk jangka panjang tidak dipikirkan.

Hal ini diperkuat pula oleh pendapat Pakar HTN dari UGM dan Staf Ahli Kepresidenan Denny Indarayana, bahwa sangat perlu sekali dilakukan amandemen ke-5 terhadap UUD 1945 meskipun membutuhkan waktu yang tepat. Dalam hasil amandemen UUD 1945, penyebab utama gagalnya amandemen untuk menghasilkan sesuatu yang lebih positif adalah dominasi partai politik dalam kehidupan bernegara yang terlalu berlebihan ([www.gatra.com](http://www.gatra.com)).

Hal senada disampaikan oleh Dahlan Thaib, meskipun MPR telah mengamandemen UUD 1945 secara tuntas dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tetapi jika naskah keseluruhannya dicermati khususnya yang menyangkut materi muatan tentang sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan memang diperlukan kajian yang kritis. Kesepakatan awal pada tahun 1999 yang menetapkan bahwa UUD 1945 tetap menganut sistem pemerintahan presidensiil ternyata materi pengaturannya tidak konsisten. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa sistem pemerintahan presidensiil tidak diterapkan secara konsisten adalah: (Thaib, 2004: 4)

1. MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga "supra", bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang menetapkan dan melakukan perubahan terhadap konstitusi (Pasal 3 ayat (1));
2. MPR memiliki kewenangan menentukan *impeachment* terhadap Presiden dan Wakil Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (7));
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum disepakati untuk dilaksanakan sepenuhnya secara langsung oleh rakyat, karena masih ada keinginan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Ini ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (3) bahwa 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 30 hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari

- dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya;
4. Kewenangan Presiden dalam hal mengangkat duta dan konsul tidak lagi berupa *prerogative* Presiden semata, karena harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1) dan (2));
  5. Dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara, kekuasaan presiden dibatasi, karena harus diatur dengan Undang-Undang (Pasal 17 ayat (4)), dengan demikian DPR juga memegang kekuasaan;
  6. Hasil amandemen terkesan menciptakan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang *multi-interpretative*, sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum maupun politik;
  7. Secara tidak langsung MPR merasakan juga kekurangan dari hasil amandemen yang tertuang dalam konsiderans huruf c dan d Tap. MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Di situ antara lain dinyatakan bahwa meskipun perubahan-perubahan UUD 1945 sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas, dan bahwa karena itu dipandang perlu dibentuk suatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Sedangkan menurut Hermansaksono, apabila dievaluasi hasil amandemen dapat disimpulkan bahwa: Pertama, UUD 1945 hasil amandemen membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden yang semula seumur hidup menjadi dua kali masa jabatan. Ini adalah elemen penting yang menjaga RI agar tidak kembali dikuasai oleh diktator.

Kedua, UUD 1945 hasil amandemen memberi batasan yang jelas tentang keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam UUD 1945 yang asli, MPR diisi oleh DPR hasil pemilu dan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, tanpa menyebutkan secara eksplisit siapa saja yang menjadi utusan-utusan tersebut serta mekanisme pemilihannya. Dalam UUD hasil amandemen, MPR diisi oleh DPR dan DPD yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat yang mencerminkan demokrasi yang transparan.

Ketiga, UUD 1945 hasil amandemen memberikan kesempatan bagi rakyat untuk memilih badan eksekutif negara, yaitu presiden, secara langsung. Semula, presiden dipilih oleh MPR (ini MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan yang tidak jelas siapa yang memilih). Dengan demikian tercipta demokrasi yang riil serta tidak rawan permainan politik belakang panggung.

Keempat, UUD 1945 amandemen memperkenalkan Dewan Perwakilan Daerah, yang merupakan wakil daerah yang dipilih langsung oleh rakyat daerah. Karena setiap provinsi

mendapat jatah kursi DPD yang sama, propinsi-propinsi berpenduduk kecil mendapat kesempatan untuk lebih terwakilkan di DPD daripada di DPR. Walaupun saat ini peran DPD sangat-sangat terbatas, setidaknya ini adalah awal yang baik.

Kelima, UUD 1945 amandemen mendefinisikan konsep otonomi daerah, terutama dengan memperkenalkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Keenam, amandemen UUD 1945 menambahkan 10 pasal tentang Hak Asasi Manusia yang sangat komprehensif, mungkin salah satu yang paling komprehensif di dunia, sehingga memberikan landasan kerja bagi Undang-Undang HAM. Walaupun begitu pasal-pasal tentang HAM tersebut sedikit dimentahkan dengan adanya Pasal 28J ayat (2), yang menyebutkan bahwa pelaksanaan HAM tetap memperhatikan: nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum ([www.hermansaksono.com](http://www.hermansaksono.com)).

Tanggapan terhadap amandemen juga dikemukakan Saefudin, pakar Hukum Tata Negara. Beliau menegaskan bahwa tahun 1998, bangsa Indonesia memasuki masa transisi dari satu rezim Orde Baru yang otoritarian ke masa demokratis. Masa tersebut ditempuh bangsa Indonesia dengan melakukan perubahan UUD-nya (Hasil wawancara dengan Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008).

Lebih lanjut beliau mengatakan, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 Indonesia melakukan perubahan UUD 1945 adalah langkah yang sebenarnya tepat dalam rangka menyelesaikan masa transisional. Namun, dengan adanya perubahan yang menjadi masalah, idealnya amandemen harus disusun berdasarkan suatu cita-citanya yang jelas, *recht idee* yang jelas. Perbedaannya, UUD lama disusun dengan suatu cita negara yang jelas. Sehingga konstruksi ke dalam penyusunan pasal-pasal batang tubuhnya terasa mempunyai suatu hubungan yang utuh, tetapi terkait amandemen UUD 1945 periode tahun 1999 sampai dengan 2002 lebih merupakan adanya reaksi politik dalam rangka mengakhiri rezim otoritarian menuju demokratisasi. Sehingga, pada awalnya amandemen pertama tahun 1999 tampak yang dilakukan perubahan adanya pengurangan kekuasaan presiden, pada waktu bersamaan usaha untuk memperkuat DPR.

Baru perubahan ke-2 dibahas tentang HAM, pola hubungan antar pusat dan daerah, kemudian perubahan ke-3 tentang struktur ketatanegaraan belum selesai, disempurnakan pada perubahan ke-4. sehingga dengan perubahan 4x seperti berjalan tanpa suatu konsep yang didahului suatu konsep akademik, sehingga kadangkala ada suatu perubahan tahun tertentu dibahas ulang, karena merupakan tarik menarik dari politik kepada kepentingan politik yang berada di DPR.

Jika diukur dari demokratisasi perubahan I sampai IV mengarah ke demokratisasi, dalam arti ada perubahan paradigma yang dipakai dalam menyusun perubahan 1 s/d 4, yaitu jika pada masa “Orba” rakyat diperdayakan, memasuki reformasi “usaha untuk memberdayakan rakyat”, dicoba dikonstruksi melalui amandemen UUD 1945, hasil rekonstruksi dapat dilihat dari berbagai aspek:

1. Aspek penguatan lembaga perwakilan;
2. Aspek eksekutif (proses pemilihan langsung presiden);
3. Aspek yudikatif (munculnya MK); ataupun
4. Aspek yang terkait dengan HAM.

Berangkat dari hal itu, pemberdayaan rakyat dalam kehidupan bernegara melalui konstitusi akan dicoba untuk diwujudkan, jika hal itu diangkat dari suatu hal yang baik, maka arah amandemen UUD termasuk kategori yang baik, betapapun hasilnya masih perlu dikaji ulang, tetapi amandemen ini usaha untuk memberdayakan rakyat dalam proses berbangsa dan bernegara (hasil wawancara dengan Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008).

Berdasarkan kajian akademis yang dilakukan, Albert Hasibuan menyampaikan bahwa secara garis besar setidaknya ada 3 (tiga) aspek muncul, sehingga dibutuhkan perubahan kembali terhadap UUD 1945, yaitu:

1. Adanya kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan UUD 1945; kekaburan/inkonsistensi teori dari muatan UUD 1945;
2. Kekacauan struktur dari sistemasi pasal-pasal UUD 1945;
3. Ketidaklengkapan konstitusi dan pasal-pasalnya yang multi-interpretatif yang menimbulkan instabilitas hukum dan politik (<http://beritasore.com>).

Perlunya perubahan kelima terhadap UUD 1945 juga disampaikan Tim Kajian Akademis Fakultas Hukum UII. Tuntutan perubahan kelima ini muncul, karena hasil perubahan pertama sampai dengan keempat melahirkan ketidakconsistenan dan ketidakpastian sistem yang dianut dalam perubahan UUD 1945. Selama 4 tahun berjalan praktek penyelenggaraan ketatanegaraan pasca dilakukannya perubahan keempat 2002, berbagai persoalan ketatanegaraan muncul sehingga bangsa ini terus mencari bentuk yang dirasa ideal untuk mengatur negara Indonesia dengan tingkat kemajemukan yang tinggi. Saat ini, paling tidak terdapat 3 kelompok masyarakat dalam melihat hasil perubahan UUD 1945. Kelompok pertama, melihat bahwa hasil perubahan I sampai IV dilaksanakan terlebih dahulu dengan segala kekurangan dan kelebihanannya. Kalaupun akan dilakukan penyempurnaan, kelompok pertama ini memandang waktunya belum tepat untuk dilakukan sekarang. Terlebih lagi bangsa ini tengah dirundung bencana yang datang silih berganti. Kelompok kedua, melihat bahwa perubahan kelima mutlak perlu dilakukan untuk menyempurnakan berbagai kelemahan-kelemahan dalam praktek ketatanegaraan, baik dalam aspek legislatif, eksekutif maupun yudikatif dan sebagainya. Kelompok ketiga, menyatakan bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tidak perlu dilakukan dan lebih baik kembali ke UUD 1945 produk *The Founding Fathers* (KHN, 2008: 204).

Secara sosiologis, Iwan Gardono Sujatmiko dalam sebuah seminar nasional mengatakan bahwa keempat amandemen yang telah dilakukan masih meninggalkan tiga hal penting

dilihat dari segi kedaulatan. **Pertama**, tiadanya kemampuan rakyat pemilih menarik kedaulatan rakyat mereka; **Kedua**, tidak dicantumkannya supremasi otoritas sipil terhadap militer; **Ketiga**, tidak tercantumnya otonomi khusus Aceh dan Papua maupun Yogyakarta, sehingga peraturan di bawah konstitusi dapat mengurangi arti kekhususan otonomi. Lebih lanjut ditegaskan Iwan bahwa hal terpenting dalam demokrasi adalah kemampuan rakyat menitipkan kedaulatan mereka lewat pemilihan umum, maupun menariknya kembali. Rakyat tidak dapat melakukan *impeachment* pada wakil rakyat yang tidak menjalankan aspirasi mereka. Sebaliknya, pola pemecatan pejabat eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga legislatif ([www.kompas.com](http://www.kompas.com)).

Gagasan amandemen ke-5 tidak hanya muncul dari kalangan akademisi namun juga dari kalangan politis. PKB melalui juru bicaranya Effendi Choirie, Sekretaris Fraksi PKB di DPR, mendukung amandemen ke-5 terutama yang berkaitan dengan perluasan kewenangan DPD. Hal ini juga diakui oleh Wakil Ketua DPD Irman Gusman bahwa DPD telah melakukan lobi secara intensif dengan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) MPR. Sedangkan anggota DPD Ichsan Loulembah, lebih tegas mengatakan bahwa pasal-pasal yang terkait dengan asas, ideologi negara, bentuk negara dan dasar-dasar pluralisme kehidupan bernegara tidak boleh diperdebatkan lagi. Ketua DPD Ginanjar Kartasmita juga mengatakan bahwa wacana mengamandemen kembali UUD 1945 merupakan sesuatu yang positif, berarti sudah banyak pihak yang peduli pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan beliau mengatakan kalau ada pihak yang ingin kembali ke UUD sebelum amandemen, maka prosesnyapun harus sama dengan yang ingin melakukan amandemen ke-5 ([www.gatra.com](http://www.gatra.com)).

Kendatipun banyak pasal-pasal dari UUD 1945 hasil amandemen telah disempurnakan oleh Komisi Konstitusi, namun karena usul penyempurnaan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi belum ditetapkan oleh MPR sampai sekarang, maka UUD 1945 hasil amandemen tetap berlaku, mengikat, harus ditaati dan dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan, walaupun banyak pihak yang tidak setuju terhadap hasil amandemen.

Perlu diketahui bahwa Komisi Konstitusi ini dibentuk MPR setelah selesai dilakukan amandemen tahun 2002. Keanggotaan komisi ini sebagian besar diisi oleh kalangan akademisi yang ahli dalam bidang hukum dan pemerintahan. Tugas mereka adalah mengkaji kembali pasal-pasal yang sudah dilakukan MPR untuk disempurnakan. Namun dari hasil penyempurnaan komisi ini, ternyata malah memunculkan amandemen yang berbeda dari amandemen yang dilakukan MPR. Usulan komisi ini dipertanggungjawabkan kepada MPR pelaku amandemen, namun oleh MPR hasil komisi ini akan direspon oleh MPR hasil pemilu 2004. Ternyata sampai tahun 2008, hasil komisi konstitusi belum disahkan oleh MPR, sehingga bisa dikatakan suatu hal yang sia-sia saja.

Penyempurnaan terhadap hasil amandemen UUD 1945 dilakukan dengan mengamandemen kembali UUD 1945, karena dalam proses amandemen 1999 sampai

2002, MPR tidak mendasarkan pada paradigma yang jelas. Pembahasan bersifat sepotong-potong, dengan hanya memperhatikan kepentingan politik jangka pendek pada saat pembahasan dilakukan. Tanpa adanya paradigma yang jelas, tujuan perubahan konstitusi untuk memberikan kejelasan pengaturan tidak akan tercapai.

Konstitusi pada hakekatnya merupakan kontrak sosial antara masyarakat dengan negara. Karena masyarakatlah yang akan terikat dalam suatu kontrak sosial tersebut, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses penyusunannya. Namun yang terjadi adalah sebaliknya, karena tidak melibatkan masyarakat secara serius. Seminar dan diskusi yang diadakan akhirnya hanya dijadikan legitimasi atau setidaknya sumber yang kurang diperhatikan, karena masyarakat tidak dilibatkan sama sekali dalam pengambilan keputusan akhir. Akhirnya proses amandemen tersebut sangat diwarnai kepentingan politik daripada kepentingan seluruh rakyat dalam jangka panjang.

Adanya kelemahan-kelemahan dari hasil amandemen tersebut, alangkah sangat bijaksana kalau diusulkan gagasan untuk melakukan amandemen kembali terhadap hasil amandemen UUD 1945. Memang bukan hal yang mudah untuk melakukan amandemen kembali karena harus dilihat dari segi waktu, biaya, dan kondisi negara apakah memungkinkan dilakukan amandemen kembali. Namun, untuk hidup bernegara diperlukan sebuah konstitusi yang betul-betul dapat dijadikan sebagai landasan para pelaku negara untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Sehingga dibutuhkan konsep yang jelas dalam hidup bernegara, negara kita dalam jangka pendek, menengah dan panjang harus ada tujuan yang jelas.

#### **B. AMANDEMEN SEBAGAI UPAYA PEMENUHAN KEBUTUHAN HUKUM MASYARAKAT INDONESIA**

Dalam pembuatan suatu produk hukum, tidak memandang dari segi yuridisnya saja. Artinya pembentukan sebuah produk hukum tidak hanya berdasarkan nilai hukum yang harus ditetapkan namun juga harus memandang aspek filosofis dan aspek sosiologis. Kedua aspek ini tentu bertujuan supaya hukum mengakar serta diterima oleh masyarakat. Pertimbangan terhadap aspek filosofis dan aspek sosiologis akan mendapat respon hukum dari masyarakat, mereka tidak akan memandang hukum sebagai kepentingan, namun masyarakat akan menyadari makna dari kebutuhan hukum tersebut ([www.ppi-india.org](http://www.ppi-india.org)).

Begitu pula dalam melakukan sebuah amandemen terhadap UUD 1945, tidak hanya kepentingan yuridis dan politis saja, namun yang paling mendasar adalah kebutuhan hukum masyarakat harus terpenuhi. Bagaimanapun tujuan hidup bernegara sudah dirumuskan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945 yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan tersebut tidak akan terwujud apabila produk hukum tertinggi yaitu konstitusi sebagai ketentuan dalam hidup bernegara

masih jauh dari sempurna dan masih banyak yang harus dibenahi.

Menurut Direktur Eksekutif *Institute for Policy Studies* (IPS) Fadli Zon, sebenarnya perubahan UUD 1945 adalah hal yang wajar dan biasa. Namun perubahan itu harus didasarkan kepentingan nasional, yang harus berdasarkan agenda bangsa kita sendiri, bukan kepentingan asing. Oleh karena itu, untuk melakukan perubahan perlu kembali kepada tujuan negara yakni kesejahteraan rakyat bukan demokrasi. Sekarang ini seolah-olah tujuan negara adalah demokrasi. Hal ini adalah kesalahan yang kebablasan. Semua percaya bahwa demokrasi melahirkan kesejahteraan, padahal dimana-mana dalam sejarah dunia, demokrasi tidak pernah melahirkan kesejahteraan. Dicontohkan oleh Fadli, bahwa kesejahteraan yang terjadi di Amerika bukan dibangun oleh demokrasi, tapi dibangun oleh perbudakan ratusan tahun ([www.hidayatullah.com](http://www.hidayatullah.com)).

Menurut Dahlan Thaib, sebagian hasil amandemen sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat, karena sudah banyak kesepakatan-kesepakatan yang dicapai, antara lain adanya kedaulatan dipegang oleh rakyat sehingga mendukung konsep kedaulatan rakyat dalam formulasi hukum, sistem pemilihan presiden langsung, adanya sistem dua kamar DPD dan DPR, sehingga dapat mengakomodasi masyarakat, namun supaya amandemen menyentuh sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan, sistem *checks and balances* antara DPR dan DPD juga harus sama. Contohnya pada saat DPR memproduksi UU sampai proses, DPD demikian halnya, karena merupakan sistem dua kamar yang benar, sehingga sistem dua kamar (*bicameral*) yang dianut bukanlah *soft bicameral*, seharusnya *strong bicameral* (Hasil wawancara dengan Prof. Dahlan Thaib, 15 Mei 2008).

Senada menurut Saefudin, sebagian hasil amandemen juga sudah sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Antara lain dengan adanya konstitusi yang melindungi hak kewajiban warga suatu negara, jika ukurannya tersebut amandemen ini lebih memberikan perlindungan rakyat melalui penguatan dan pencantuman hak-hak asasi manusia yang semula belum dieksplicitkan secara rinci dalam pasal-pasal amandemen UUD 1945. Namun sebagai suatu konstitusi tidak sekedar memberikan perlindungan pencantuman hak asasi manusia, tetapi bagaimana konstitusi juga menata struktur ketatanegaraan, kelembagaan, dengan batas-batas kekuasaannya, sehingga melalui penataan struktur dengan batasannya tersebut maka negara akan bisa berjalan pada rel konstitusi, tempat yang dulu belum ada, sekarang ada, sebagai contoh dibentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi (Hasil wawancara dengan Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008).

### C. PASAL-PASAL YANG PERLU DIAMANDEMEN

Menurut Saefudin, dalam mengkaji amandemen, harus terjadi kesepakatan landasan filosofi, asas-asas dan rumusan normatifnya. Jika pada landasan filosofi sepakat bahwa pembukaan UUD 1945 tetap harus dipertahankan karena di dalamnya terdapat landasan

ideologi lima dasar dalam mendirikan suatu negara yang dikenal dengan Pancasila. Di dalam ideologi Pancasila ada ide-ide besar dalam kehidupan bernegara sehingga wajar untuk pembukaan tidak dilakukan perubahan. Jika kemudian itu sepakat, kemudian bagaimana dalam perubahan tersebut menarik asas-asas dalam kehidupan berbangsa dalam masyarakat yang akan dirumuskan dalam bahasa normatif ketentuan UUD, jika asas-asas sudah disepakati dalam merumuskan normatif jauh lebih mudah, karena problem selama ini muncul langsung dari rumusan pasal-pasal. Sehingga akan jauh lebih baik adanya kesepakatan dari kekuatan politik yang mengakomodir partai politik/luar/pemerintah duduk bersama merumuskan asas, sebab tanpa rumusan potensi konflik terjadi (Hasil Wawancara dengan Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008).

Menurut Bambang, beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi baru ialah: (Mahkamah Konstitusi, 2008: 60)

1. *Public authority* hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi;
2. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pemilihan eksekutif secara demokratis (*popular sovereignty and democratic government*);
3. Pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya;
4. Adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu menegakkan *rule of law* dan melaksanakan *law enforcement* terhadap *constitutional order*;
5. Sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat;
6. Negara memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Lebih lanjut menurut Bambang, pada masa mendatang, suka atau tidak suka, konstitusi harus mewujudkan kedaulatan rakyat secara sungguh-sungguh. Partisipasi politik rakyat di dalam seluruh sendi kehidupan harus didorong agar rakyat makin berdaya dan mampu mewujudkan segala kepentingan dan kehendaknya. Segala hak dasar rakyat dijamin negara agar mereka mampu mengaktualisasi segala prakarsa dan kemampuannya. *Power blocking* harus dihancurkan dan kekuasaan harus didistribusikan, sehingga memungkinkan terjadinya mekanisme kontrol serta *checks and balances*.

Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amandemen tersebut. Antara lain tentang: 1) sistem presidensial yang dianut ternyata banyak penyimpangan dari sistem tersebut, adanya pertanggungjawaban presiden kepada MPR (yang tidak disebutkan secara eksplisit), intervensi DPR terhadap penyelenggaraan kekuasaan presiden, *impeachment* yang dilakukan MPR, masih belum jelasnya tugas dan kewajiban serta pertanggungjawaban wakil presiden; 2) *bargaining power* DPD yang tidak seimbang dalam bentuk perwakilan bikameral dengan DPR; 3) keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang mengundang kontroversial, dan sebagainya.

Menurut Saefudin, bagian atau pasal mana yang perlu dilakukan amandemen, tergantung dari kesepakatan asas, misalkan asas pemisahan kekuasaan, berarti penguasaan normatif harus ada *checks and balances*, jika asas pembagian kekuasaan rumusan normatif tidak perlu ada *checks and balances*, maka asas dahulu yang harus dibahas, tanpa mempunyai pegangan asas yang jelas perumusan normatif akan terombang-ambing, sebab jika asas belum ketemu, perdebatan akan terus berlangsung, adanya keinginan kembali ke UUD 1945 karena ingin kembali ke asas pembagian kekuasaan, tetapi ada yang ingin tetap karena ingin adanya pemisahan kekuasaan. Asas dahulu karena asas adalah ruh yang dalam istilah Soepomo "*staat ide*" (cita negara). Memilih barat (individualisme), sosial komunis atau integralistik. Dimana kita sudah mempunyai "*staat ide*" dalam pembukaan UUD 1945 yang harus dicari, jika diketemukan asas kemudian tarik dalam rumusan normatifnya (Hasil wawancara Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008).

Secara menyeluruh dari pembahasan pada pembahasan sebelumnya, bahwa materi dan lingkup amandemen UUD 1945 saling terkait satu dengan lainnya, oleh karena itu untuk mempermudah pembahasan dapat diterjemahkan ke dalam kelompok pasal-pasal yang perlu dilakukan amandemen ke-5 adalah sebagai berikut:

1. Perlu dipertegas sistem perwakilan yang dianut oleh negara Indonesia, *bicameral* atau *tricameral* atau *soft/strong bicameral* atau yang lainnya. Karena dalam Pasal 2 ayat (1) tentang Susunan dan Kedudukan MPR, disebutkan dalam pasal tersebut, bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini mengundang *multi-interpretasi* tentang sistem perwakilan yang dianut. Karena anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan MPR adalah DPR dan DPD (bukan lembaganya yang bergabung, namun anggotanya). Dilihat dari keanggotaan jelas hal ini memunculkan penafsiran bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang masing-masing lembaga ini mempunyai tugas, kewenangan, hak, kewajiban, tata tertib sendiri-sendiri, sehingga sistem seperti ini bisa dikatakan menganut sistem perwakilan *tricameral*, karena bukan lembaga yang bergabung, namun anggotanya. Jika dilihat dari Pasal 3 tentang Kewenangan MPR mempunyai 3 (tiga) kewenangan, yaitu: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden/Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Padahal untuk melaksanakan kewenangan tersebut anggota DPR harus bersidang bersama dengan anggota DPD. Ini yang ditafsirkan sistem perwakilan *soft bicameral*.
2. Berkaitan dengan tugas dan kewenangan wakil presiden yang hanya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Mengenai apa tugas, kewenangan dan tanggung jawab presiden tidak diatur dengan jelas. Hal ini menimbulkan adanya gangguan komunikasi antara presiden dan wakil presiden hasil Pemilu 2004 berkaitan dengan

pemilu langsung secara berpasangan antara calon presiden dan calon wakil presiden. Merasa dipilih secara berpasangan, maka dalam kenyataannya, wakil presiden merasa juga menjadi presiden, sehingga tidak ada koordinasi yang jelas antara presiden dan wakil presiden. Sebaiknya diatur lebih jelas dalam UU kepresidenan tentang tugas, kewajiban, hak dan tanggung jawab antara presiden dan wakil presiden;

3. Pasal 6A ayat (2) tentang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Senada dengan adanya pilkada independen, alangkah sebaiknya juga diwacanakan adanya pemilihan umum presiden yang diikuti oleh calon independen;
4. Dalam proses pembuatan UU Pasal 20 ayat (2) ditentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Alangkah lebih baik sebelum ada persetujuan antara DPR dan presiden harus dilakukan uji publik yang hasilnya mengikat untuk dimasukkan dalam rancangan undang-undang tersebut. Keterikatan hasil uji publik ini juga dibuatkan undang-undang tersendiri untuk uji publik supaya mempunyai dasar hukum yang jelas;
5. Mengenai tugas dan kewenangan DPD supaya diperluas, tidak hanya berkaitan dengan otonomi daerah saja seperti yang tercantum dalam Pasal 22D. Sehingga fungsi DPD akan bertambah luas sebagai perwakilan daerah yang betul-betul menyampaikan aspirasi daerah, akan lebih baik jika posisi dan kedudukannya sejajar dengan DPR, mengingat keduanya adalah anggota MPR;
6. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman untuk menciptakan kemandirian hukum dan supremasi hukum, ditegaskan dan diatur dengan jelas. Lembaga-lembaga negara yang berada sebagai penegakan hukum ini harus jelas tugas dan kewenangannya. Seperti contoh dalam Pasal 24B tentang Komisi Yudisial. Setelah adanya putusan MK menganulir ketentuan pasal tersebut, karena ditetapkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial hanya terbatas pada pengajuan calon hakim agung. Juga berkaitan dengan Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi, yang selama ini banyak mengeluarkan putusan yang sifatnya kontroversial, hanya seolah-olah dengan 9 (sembilan) orang hakim bisa membatalkan sebuah undang-undang yang dibuat oleh 2 (dua) lembaga negara yaitu DPR dan Presiden. Apakah sudah tepat Indonesia memiliki lembaga pengawal konstitusi seperti ini;
7. Perlu ditambahkan pasal yang mengatur tentang pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara. Supaya dapat meningkatkan kinerja lembaga-lembaga negara dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya.

#### **IV. SIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. SIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya dapat diambil simpulan sebagai

berikut:

1. Hasil amandemen UUD 1945 I, II, III dan IV ternyata masih jauh dari sempurna untuk disebut sebagai konstitusi yang baru setelah reformasi yang terjadi di Indonesia. Masih banyak kelemahan-kelemahan yang ada dalam hasil amandemen, yang membawa implikasi dalam praktek ketatanegaraan, maka diperlukan amandemen UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi yang berwenang mengkonsep secara komprehensif terhadap amandemen yang akan dilakukan.
2. Hasil amandemen UUD 1945 sebagian sudah ada yang memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, akan tetapi ketentuan yang berkaitan dengan sistem perwakilan, kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara dan proses penyusunan peraturan perundang-undangan, belum bisa memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

#### **B. SARAN**

Untuk mengakomodasi simpulan di atas, maka diperlukan saran yang ditujukan kepada penyelenggara negara, meliputi:

1. Perlu dilakukan amandemen ke-5 untuk menyempurnakan hasil amandemen I-IV, supaya lebih menjamin kehidupan ketatanegaraan Indonesia pada masa mendatang;
2. Perlu dilakukan kajian akademis dari hasil evaluasi hasil amandemen dengan kebutuhan hukum masyarakat di masa kini dan masa yang akan datang, supaya amandemen ke-5 tidak hanya memandang kebutuhan hukum yang dibutuhkan sekarang, namun juga untuk masa datang;
3. Perlu dibentuk komisi konstitusi yang sifatnya independen dan anggotanya terdiri dari perwakilan rakyat dan pemerintah serta elemen masyarakat yang dipandang mampu dan berkompeten di bidangnya untuk menyusun draft naskah akademis yang nantinya akan diserahkan MPR untuk mem bahas nya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Amien, Mappadjantji, 1999, *Amandemen UUD 1945 dari Perspektif Kemandirian Lokal*, Universitas Hasanudin.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Membumikan Pancasila dan UUD 1945 Pasca Reformasi*, Jakarta, Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, MKRI bekerjasama dengan PSHTN FH UI.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Para Pakar Hukum, 2007, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Bekasi, The Biography Institute.

- Fajar, Abdul Mukhtie, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Jakarta, Konstitusi Pers, dan Yogyakarta, Citra Media.
- Huda, Ni'matul, 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung, Penerbit Mizan.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat.
- Tambunan, A.S.S., tt, *UUD 1945 Sudah Diganti Menjadi UUD 2002 Tanpa Mandat Khusus Rakyat*.
- Soemantri, Sri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni Bandung.
- Strong, C.F., 1966, *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson Limited.
- Wheare, K.C., 1975, *Modern Constitution*, London, New York and Toronto, Oxford University Press, Third Impression.

#### MAKALAH

- Arinanta, Satya, 2006, "Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD 1945", Makalah diseminarkan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2001, "Peningkatan Peran Wakil Presiden Melalui Keppres Nomor 121 Tahun 2000", makalah.
- Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2008, "Penyempurnaan Amandemen UUD 1945", Jakarta, Kumpulan Makalah.
- Nasution, Adnan Buyung, 2006, "Refleksikritis Nasib Bangsa: Akar Masalah dan Usulan Pemecahannya", Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, Yogyakarta.
- Tamin, Boy Yendra, 2008, "Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", Makalah Pengantar Seminar dan Sosialisasi Tap MPR dan Amandemen UUD 1945 dalam Rangka Dies Natalis Universitas Bung Hatta ke-27, Padang.
- Thaib, Dahlan, 2004, "Identifikasi UUD 1945 Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan", Makalah disampaikan dalam seminar Persahi, Jakarta.

**WEBSITE**

*indonesia-p@indopubs.com*

[www.gatra.com](http://www.gatra.com)

[www.hidayatullah.com](http://www.hidayatullah.com)

[www.hermansaksono.com](http://www.hermansaksono.com)

[www.kompas.com](http://www.kompas.com)

[www.ppi-india.org](http://www.ppi-india.org)

[www.goodgovernance-bappenas.go.id](http://www.goodgovernance-bappenas.go.id)

<http://beritasore.com>

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UUD Negara Republik Indonesia 1945