



Jurnal Hukum

p-ISSN: 2088 - 7647

e-ISSN: 2656 - 7857

PEMBERDAYAAN HUKUM

Vol. 2 No. 1 - Juni 2012



FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA TERHADAP KEJAHATAN PORNOGRAFI ANAK DAN PERLINDUNGAN KEPENTINGAN ANAK

Antonius Sudirman, Ignasius Grasian

PERAN SERTA PERGURUAN TINGGI DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Andreas Lumme

KERANCUAN PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN HUTAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Baso Madiong

PROBLEM DAN PROSPEK AMANDAMEN KONSTITUSI

Marcel Seran, Anna Maria Wahyu Setyowati

MEDIASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DI INDONESIA

Wencislaus Sirjon Nansi

Jurnal Hukum

Volume 2

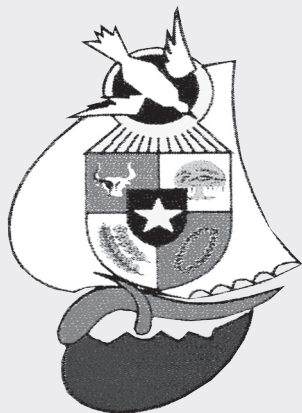
Nomor 1

Hal. i - 55

Juni 2012

p-ISSN: 2088 - 7647
e-ISSN: 2656 - 7857

**Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Makassar**



Jurnal Hukum

p-ISSN: 2088 - 7647

e-ISSN: 2656 - 7857

PEMBERDAYAAN HUKUM

KETUA DEWAN REDAKSI:

Wencislaus Sirjon Nansi, S.H., M.Hum.

REDAKTUR PELAKSANA:

Antonius Primus, SS.

DEWAN EDITOR:

Dr. Marcel Seran, S.H., M.Hum.

Dr. Antonius Sudirman, S.H., M.Hum.

P. Ignasius Sudaryanto, CICM.

REVIEWER:

Prof. Dr. Aloisius R. Entah, S.H.

Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.

Prof.Dr. Abd. Rahman, S.H., M.H.

Dr. Kamri Achmad, S.H., M.Hum.

TATA USAHA DAN SIRKULASI:

Adriana Patabang, S.E. dan Lukas Leu

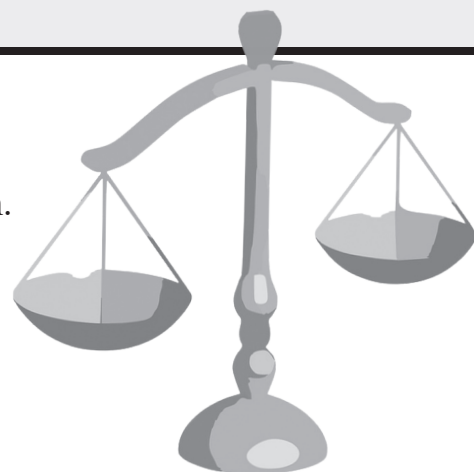
ALAMAT REDAKSI/PENERBIT:

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Makassar

Kampus Tanjung Bunga, Jl. Tanjung Alang No.23 Makassar 90244

Telp. (0411) 871038 Pesawat 111, Fax. (0411) 870294

E-mail: admin@fh.uajm.id



Jurnal **PEMBERDAYAAN HUKUM** diterbitkan oleh Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Makassar merupakan wadah elaborasi berbagai gagasan ilmiah aktual-kontekstual perspektif Ilmu Hukum dalam bentuk kajian-kajian literatur (*Literature Review*) maupun hasil penelitian ilmiah. Jurnal **PEMBERDAYAAN HUKUM** terbit 2 (dua) kali setahun, yakni pada Juni dan Desember, dan diterbitkan pertama kali pada tahun 2011.

JURNAL HUKUM
PEMBERDAYAAN HUKUM
Vol. 2 No. 1 Juni 2012
p-ISSN: 2088 - 7647; e-ISSN: 2656 - 7857

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iii
PENGANTAR REDAKSI.....	iv
FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA TERHADAP KEJAHATAN PORNOGRAFI ANAK DAN PERLINDUNGAN KEPENTINGAN ANAK Antonius Sudirman, Ignasius Grasian	1-15
PERAN SERTA PERGURUAN TINGGI DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI Andreas Lumme	16-29
KERANCUAN PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN HUTAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH Baso Madiong	30-36
PROBLEM DAN PROSPEK AMANDAMEN KONSTITUSI Marcel Seran, Anna Maria Wahyu Setyowati	37-47
MEDIASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DI INDONESIA Wencislaus Sirjon Nansi	48-55

PENGANTAR REDAKSI

Salam Redaksi,

Kali ini Jurnal Pemberdayaan Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Makassar kembali hadir dengan nuansa yang beragam, termuat dalam sejumlah artikel edisi Volume 2 Nomor 1 Juni 2012. Beberapa artikel yang dimuat dalam edisi ini di antaranya: **FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA TERHADAP KEJAHATAN PORNOGRAFI ANAK DAN PERLINDUNGAN KEPENTINGAN ANAK**, oleh Antonius Sudirman, Ignasius Grasian; **PERAN SERTA PERGURUAN TINGGI DALAM PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN KORUPSI**, oleh Andreas Lumme; **KERANCUAN PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN HUTAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH**, oleh Baso Madi-ong; **PROBLEM DAN PROSPEK AMANDAMEN KONSTITUSI**, oleh Marcel Seran dan Anna Maria Wahyu Setyowati; **MEDIASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DI INDONESIA**, oleh Wencislaus Sirjon Nansi.

Redaksi mengucapkan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh kontributor yang telah menyumbangkan karya ilmiahnya untuk terbitan kali ini. Tentunya apa yang dipublikasi dalam edisi ini dapat menjadi referensi yang berarti dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum. Persoalan-persoalan hukum menjadi wilayah yang selalu menarik untuk ditelaah, terutama dari perspektif ilmiah, dalam bidang garapan ilmu hukum.

Redaksi berharap agar apa yang disajikan dapat bermanfaat, terutama dalam pemberdayaan dan edukasi masyarakat di bidang hukum. Selamat menikmati!

Salam,

Redaksi

PROBLEM DAN PROSPEK AMANDAMEN KONSTITUSI

Marcel Seran¹, Anna Maria Wahyu Setyowati²

¹⁻²Dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Makassar

ABSTRAK

UUD 1945 adalah hukum dasar, pada hakekatnya yang tertinggi bagi negara. Sebagai hukum dasar, Konstitusi menjadi sumber tertinggi dan dasar bagi jalannya negara. Namun dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, Konstitusi tidak berfungsi secara wajar karena UUD banyak mengandung kelemahan-kelemahan yang terlihat. Itu tidak menjamin terselenggaranya negara demokrasi, dan tidak menjamin perlindungan hak asasi manusia. Kemudian akan dilakukan amandemen konstitusi untuk menjawab permasalahan yang dihadapi bangsa dan negara. Walaupun telah dilakukan beberapa kali perubahan konstitusi, namun perubahan konstitusi tersebut ternyata dirasa belum cukup untuk menjawab permasalahan bangsa dalam keadaan sehat dan demokratis. Kemudian timbul desakan dari unsur-unsur bangsa ini untuk melakukan lebih lanjut amandemen UUD agar UUD secara komprehensif menjadi lebih sempurna dan dengan demikian mampu menjawab persoalan-persoalan ketatanegaraan keadaan sekarang dan masa depan kehidupan bangsa yang terus berkembang secara dinamis.

Kata kunci: problem dan prospek amandamen konstitusi.

ABSTRACT

1945 Constitution is the basic law, essentially the highest for the country. As the basic law, the Constitution became the Supreme source and basis for the running of the country. However in practice the life of nation and State, the Constitution does not function in reasonable because the Constitution contains many of his weaknesses are seen. It does not guarantee the implementation of a democratic State, and does not guarantee the protection of human rights. Then will be amendment to the constitution to answer problems faced by the nation and the country. Although is done several times, amendments to the constitution, but that constitution amended in fact is considered not sufficient yet to answer nation's problems in state of healthy and democratic. Then arise by elements of this nation's insistence to do further amendment of the Constitution in order to comprehensively Constitution become more perfect and thus able to answer constitutional issues of the present and future state of nation's life constantly evolves dynamically.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara. Karenannya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil

dari pada produk hukum yang lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Apabila suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter, juga sebaliknya dari negara yang sifatnya otoriter menjadi negara yang demokratis karena terjadi perubahan dalam konstitusinya (Oki Hajiansah Wahab, 2012: 51). Karena itu, betapa pentingnya kedudukan konstitusi sebagai penggerak kehidupan berbangsa dan bernegara (Satjipto Rahardjo, 2007: 54).

Umumnya sejarah ketatanegaraan suatu negara, konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Dengan demikian dinamika ketatanegaraan suatu bangsa atau negara ditentukan pula oleh bagaimana dinamika perjalanan sejarah konstitusi negara yang bersangkutan. Karena dalam konstitusi itulah dapat dilihat sistem pemerintahannya, bentuk negaranya, sistem kontrol atau kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah pentingnya mengenai pembagian kekuasaan antara unsur-unsur pemegang kekuasaan negara seperti kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.

Bagi Indonesia konstitusi negara dalam hal ini UUD 1945 merupakan konsep dasar sistem kehidupan berbangsa dan bernegara serta kepentingan nasional baik ditinjau dari segi kenegaraan maupun dari segi kemasyarakatan. Dengan demikian UUD 1945 memuat ketentuan mengenai landasan struktural dan landasan operasional dalam pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kondisi politik, ekonomi, sosial yang senantiasa berubah mewajibkan untuk menyesuaikan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga tetap berfungsi secara wajar baik secara instrumen penjaga ketertiban maupun sebagai pendorong perubahan untuk mewujudkan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Dorongan memperbaharui atau mengubah UUD 1945 ditambah pula dengan kenyataan, UUD 1945 sebagai sub sistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoritarianisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandera (Bagir Manan, 2003:10).

Dengan demikian, perjuangan mengakhiri segala bentuk kediktatoran, etatisme ekonomi dan penyelewengan yang terjadi akan diwujudkan dalam bentuk tegaknya tatanan kerakyatan atau demokrasi dan tegaknya negara berdasarkan atas hukum (Bagir Manan, 2003:125).

Untuk mewujudkan semuanya itu hanya dapat dilakukan dengan mengamandemen konstitusi. Atas dasar itu kemudian timbul keinginan, hasrat dan dorongan untuk dilakukan amandamen terhadap UUD 1945. Gagasan untuk dilakukan amandamen terhadap UUD 1945 sudah sejak lama dilontarkan, setidaknya semenjak awal masa pemerintahan orde baru. Pada saat itu gagasan untuk dilakukan amandamen terhadap konstitusi ini dikemukakan oleh Harun Alrasyid yang menekankan perlunya *constitutional reform* karena UUD 1945 kurang sempurna dan bahkan salah. UUD 1945 kurang sempurna, terlalu banyak masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas hak-hak asasi manusia (HAM) (Jimli Asshiddiqie, 2005: 5).

Gagasan Harun Alrasyid ini menunjukkan bahwa secara akademis telah ada kerena melihat sejumlah kelemahan yang dapat menimbulkan pemerintahan yang tidak demokratis, serta masalah sifat kesementaraan UUD 1945. Namun berbagai gagasan perubahan UUD 1945 selalu berbenturan dengan kehendak politik penguasa untuk melestarikan otoritarian dengan legitimasi UUD 1945 ((Jimli Asshiddiqie, 2005: 5).

Dari gagasan awal yang dikemukakan oleh Harun Alrasyid ini menunjukkan bahwa memang UUD 1945 perlu dilakukan perubahan atau perlu diamandamen agar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan kehidupan bertatanegara yang sehat.

Harapan untuk dilakukan amandamen terhadap konstitusi ini akhirnya datang juga dan memperoleh momentumnya ketika terjadi reformasi di Indonesia. Ketika terjadi atau timbul reformasi salah satu agenda utama dari reformasi adalah tuntutan untuk dilakukan amandamen terhadap konstitusi (UUD 1945).

B. Fokus penulisan dan permasalahan

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas maka yang menjadi fokus dalam penulisan ini adalah problem dan prospek terhadap amandamen konstitusi. Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini yaitu apa problemnya sehingga dapat dilakukannya amandamen terhadap konstitusi? dan apakah prospeknya ke depan bila dilakukan amandamen terhadap konstitusi?

II. PEMBAHASAN

A. Problema Amandamen Terhadap Konstitusi

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa gagasan untuk dilakukan amandamen terhadap konstitusi sudah sejak lama diutarakan. Setidaknya gagasan untuk amandamen ini diutarakan sejak awal pemerintahan orde baru. Akan tetapi untuk melakukan amandamen terhadap konstitusi tersebut tidaklah semudah yang dibayangkan dan tidak semudah membalikan telapak tangan. Meskipun demikian gagasan untuk dilakukan amandemen terhadap konstitusi ini tidak berhenti, tetapi tetap menjadi bahan perdebatan akademik. Kemudian harapan untuk amandamen terhadap konstitusi menjadi kenyataan ketika timbul gerakan reformasi. Pada saat itu salah satu agenda utama yang menjadi tuntutan adalah segera dilakukan amandamen terhadap konstitusi.

Adapun alasan dilakukan amandamen terhadap UUD 45 karena memang secara substantif memiliki banyak kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain: pertama, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip check and balance yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *axecutive heavy* dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden, kedua, rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak pasal yang menimbulkan multitafsir, ketiga, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945, keempat, UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggaraan negara, kelima, UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada presiden untuk mengatur pelbagai hal penting dalam undang-undang. Akibatnya banyak undang-undang yang substansinya hanya menguntungkan Presiden dan DPR selaku pembuat undang-undang yang substansinya hanya menguntungkan Presiden dan DPR selaku pembuatnya ataupun saling bertentangan satu sama lain, keenam, banyak materi muatan yang penting justru diatur dalam penjelasan UUD tetapi tercantum di dalam pasal-pasal UUD 1945, ketujuh, status dan materi UUD 1945. Persoalan ini sering menjadi objek perdebatan tentang status penjelasan, karena banyak materi penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal dalam UUD 1945, misalnya materi negara hukum, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggungjawaban Presiden dan seterusnya (Ni'matul Huda, 2001: 6-7).

Selanjutnya menurut Mahfud MD menyebutkan kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut diantaranya adalah:

1. Memuat ketentuan yang memfokuskan kekuasaan pada lembaga eksekutif (*executive heavy*) yang dipimpin oleh presiden. Selain sebagai kepala eksekutif secara praktis presiden menjangk telah disetujui bersama DPR dan pemerintah maka RUU tersebut tidak dapat berlaku.
2. Memuat ketentuan yang berwahyu arti multi tafsir (*multi interpretable*) yang karena sistemnya yang *executive heavy* itu maka penafsiran konstitusi yang harus diterima sehingga kebenaran adalah penafsiran yang dibuat atau dianut oleh presiden.
3. Terlalu banyak memberi kontribusi kewenangan lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal yang sangat penting dengan undang-undang tanpa ada limitasi yang tegas di dalam UUD pada hal presiden sangat dominan dalam proses pembentukan undang-undang. Banyaknya atribusi kewenangan yang diolah di dalam sistem *executive heavy* inilah yang menyebabkan isi undang-undang lebih banyak didominasi oleh kehendak presiden yang secara terus-menerus mengakumulasi kekuasaannya.
4. Terlalu percaya pada semangat orang sebagaimana dinyatakan sendiri dalam penjelasan UUD 1945 sebelum diamandamen. Di dalam penjelasan UUD tersebut dinyatakan bahwa UUD (konstitusi tertulis) tidaklah terlalu penting sebab yang lebih penting adalah semangat penyelenggara negara, jika semangat penyelenggara baik maka negara akan baik (Muh. Mahfud MD, 2011: 378).

Di samping itu menurut kelompok reformasi hukum dan perundang-undangan menghasilkan pokok-pokok usulan amandamen UUD 1945 yang perlu dilakukan mengingat adanya kelemahan dan kekosongan dalam UUD 1945 diantaranya (Jimly Asshiddiqie, 2005: 6-9).

a. Struktur UUD 1945.

Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Sering muncul anggapan bahwa UUD 1945 sangat *executive heavy*. Presiden tidak hanya sebagai pemegang dan menjalankan kekuasaan pemerintahan (*chief executive*) tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, di samping hak konstitusional khusus (lazimnya disebut hak prerogatif) memberi grasi, amnesti, abolisi) dan lain-lain.

b. Berkaitan dengan sistem checks and balance.

Struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga-lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindakan melampaui wewenang. Akibatnya kekuasaan presiden yang besar makin menguat karena tidak cukup kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Misalnya tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang presiden pengesahan suatu rancangan undang-undang yang sudah disetujui DPR.

c. Ketentuan yang tidak jelas.

1. Terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan konstitusi. Misalnya ketentuan tentang pemilihan kembali presiden. Ketentuan ini menumbuhkan praktik presiden yang sama dipilih terus menerus.
2. Demikian pula ketentuan yang mengatakan kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya ditafsirkan hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat.
3. Begitu pula ketentuan mengenai kemerdekaan berserikat, berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, karena rumusannya tidak jelas menimbulkan pendapat bahwa selama undang-undangnya belum dibentuk, hak-hak tersebut belum efektif. Cara pemaknaan

semacam ini tidak sesuai dengan pengertian (begrip) hak asasi manusia sebagai hak yang alami (*natural right*).

d. Ketentuan-ketentuan organik dalam UUD 1945.

Struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Segala sesuatu diserahkan kepada pembentuk undang-undang. Akibatnya dapat terjadi perbedaan-perbedaan antara undang-undang organik yang serupa atau objek yang sama meskipun sama-sama dibuat atas dasar UUD 1945.

Misalnya Undang-undang No. 22 tahun 1948 berbeda dengan Undang-undang No. 8 tahun 1965 dan Undang-undang No. 5 tahun 1974 dan Undang-undang No 22 tahun 1999 meskipun semuanya dibuat berdasarkan pada Pasal 18 UUD 1945.

e. Kedudukan Penjelasan

1. Tidak ada lasimnya UUD memiliki penjelasan yang resmi. Apa lagi kemudian baik secara hukum atau kenyataan, penjelasan diperlukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti UUD (batang tubuh). Penjelasan UUD 1945 bukan hasil kerja badan yang menyusun dan menetapkan UUD 1945 (BPUPKI dan PPKI) melainkan hasil kerja pribadi Supomo yang kemudian dirumuskan bersama-sama batang tubuh dalam berita Republik tahun 1946 dan kemudian dalam lembaran negara RI tahun 1959 (dekrit).

2. Dalam berbagai hal penjelasan mengandung muatan yang tidak konsisten dengan batang tubuh dan memuat pula keterangan yang mestinya menjadi materi muatan batang tubuh. Didasarkan pada kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945 yang disebutkan di atas, kemudian realitas menunjukkan bahwa ada kemauan politik dan komitmen bersama dalam setiap elemen masyarakat dan bangsa yang mendorong untuk dilakukan amandamen terhadap UUD 1945 maka pada tahun 1999-2002 dilaksanakan amandamen sebanyak empat kali terhadap UUD 1945 oleh MPR. Amandamen ini tentu saja diharapkan membawa angin segar perubahan yang berarti terhadap kehidupan berketatanegaraan Indonesia yang sehat. Perubahan yang tampak setelah konstitusi diamandamen adalah sebut saja misalnya di bidang pemerintahan yaitu terjadi perubahan pemerintahan yang bersifat otoriter menjadi demokratis juga mulai adanya pengakuan dan perlindungan terhadap HAM dalam konstitusi.

Seiring dengan dinamisnya kehidupan berbangsa dan bernegara meskipun telah dilakukan amandamen (perubahan) terhadap konstitusi sebanyak empat kali (antara tahun 1999-2002), namun dalam perkembangan praktik kehidupan berketatanegaraan kekinian dan kedepan oleh banyak pengamat berpendapat bahwa perlu dilakukan amandamen lanjutan terhadap konstitusi agar sesuai dengan tuntutan kebutuhan berketatanegaraan yang dikehendaki bersama.

Tuntutan agar dilakukan amandamen kelima terhadap konstitusi karena konstitusi yang telah diamandamen empat kali ternyata belum juga menampung seluruh persoalan yang dihadapi bangsa dalam kehidupan berketatanegaraan selama ini. Misalnya saja menyangkut kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga legislati bersama DPR dan Presiden dalam pembuatan undang-undang. Dalam pembuatan undang-undang ternyata DPD tidak memiliki kewenangan apa pun, sehingga tampak adanya dominasi DPR atas DPD. Oleh karena itu, tuntutan untuk dilakukan perubahan kelima terhadap konstitusi ini salah satu diantaranya adalah untuk mengatur kewenangan DPD dalam bidang legislati tersebut agar terjadi check and balances di bidang legislati. Di samping itu, karena tidak ada suatu konstitusi yang bersifat final dan sempurna. Pada dasarnya konstitusi tidaklah kebal terhadap perubahan. Konstitusi dapat diubah

agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan jaman, perubahan struktur sosial ekonomi, kebudayaan, politik yang bersifat dinamis yang senantiasa mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

B. Prospeknya Amandamen Terhadap Konstitusi

Perubahan terhadap UUD 1945 itu pada hakekatnya merupakan tuntutan bagi adanya penataan ulang terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya penataan ulang terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara ini dapat dilakukan melalui suatu kontrak sosial baru antara warga negara dengan negara menuju apa yang dicita-citakan bersama yang dituangkan dalam sebuah peraturan dasar (konstitusi). Perubahan konstitusi ini menginginkan pula adanya perubahan sistem dan kondisi negara yang otoritarian menuju kearah sistem yang demokratis dengan relasi lembaga negara yang seimbang. Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dalam penyelenggaraan negara. Kontrak sosial tersebut yang mengikat seluruh bangsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bentuk konstitusi (Jimly Asshiddiqie, 2008: 7-8).

Oleh karena itu, konstitusi sebagai bentuk kesepakatan bersama harus merefleksikan cita-cita tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang dipersatukan dalam suatu ikatan kebangsaan dan kenegaraan. Jika konstitusi tersebut tidak menjamin tata kehidupan berbangsa dan bernegara maka cita-cita hidup bersama sebagai bangsa dan negara tentu tidak tercapai dan terwujud.

Di sinilah dapat dilihat peran konstitusi sebagai pemersatu bangsa dengan cara mengakui dan melindungi kebhinekaan. Konstitusi menjamin hak setiap orang memiliki pandangan berdasarkan keyakinan masing-masing, sama halnya dengan setiap kelompok suku atau agama yang memiliki hak kolektif untuk mengembangkan keragaman sesuai dengan sistem nilai dan kepercayaannya. Namun dalam interaksi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang melibatkan keseluruhan komponen bangsa, konstitusi yang telah disepakati bersama menjadi acuan utama dan pertama (Jimly Asshiddiqie, 2008: 8).

Konsensus yang diwujudkan dalam konstitusi dapat dipahami substansinya sebagai paham konstitusionalisme meliputi tiga hal: (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*), (2) Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). (Jimly Asshiddiqie, 2008: 8-9).

Dengan adanya konsesus bersama yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi ini maka konstitusi harus menjadi pedoman pijakan bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga semua aturan main harus didasarkan pada konstitusi yang menjadi politik hukum tertinggi. Menurut Muh. Mahfud MD dikatakan politik hukum (*legal policy*) atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan Negara (Muh. Mahfud MD, 2011: 1).

Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau yang tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 (Muh. Mahfud MD, 2011: 1).

Selanjutnya, setelah era amandamen terhadap UUD 1945 kehidupan kenegaraan Indonesia banyak

mengalami perubahan. Perubahan-perubahan itu adalah diaturnya hak asasi manusia (HAM) dalam konstitusi. Dengan diaturnya HAM dalam UUD 1945 maka ada konsepsi pengakuan dan tanggung jawab negara atas hak asasi manusia sebagaimana terlihat dalam Pasal 28 I ayat (4) dan (5) yang menyatakan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan untuk menegakan 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. Keduanya merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusiana yang harus dilakukan oleh negara dalam hal ini pemerintah untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia (R. Herlambang Perdana Wiratraman dalam Jurnal Ilmu Hukum Yuridika, Vol. 20 No. 1 Januari 2005: 9).

Perubahan di bidang eksekutif yaitu dilakukan pemilihan presiden secara langsung. Adanya pembatasan terhadap kewenangan dan masa jabatan bagi eksekutif (presiden). Dengan pembatasan itu tentu saja telah mengurangi dominasi dari pemerintahan yang eksekutif heavy. Sebagai perimbangannya diberikan kewenangan-kewenangan kepada DPR, sebagai upaya untuk memberdayakan legislatif terutama dalam fungsinya melakukan kontrol terhadap eksekutif. Perubahan ini berangkat dari pengalaman pemerintahan yang terjadi selama ini dengan sangat kuatnya eksekutif (presiden) dan lemahnya DPR, sehingga tidak ada kontrol sama sekali dari DPR terhadap kinerja pemerintahan. Pengalaman dengan pemerintahan yang didominasi eksekutif dan tiadanya kontrol terhadap eksekutif yang berlangsung selama tiga dekade dan menimbulkan akibat pada bertumpuknya kekuasaan yang berlebihan pada eksekutif.

Dengan penambahan kewenangan kepada DPR, terutama dalam soal fungsi legislasi dan pengawasannya dapat dikatakan telah terjadi pergeseran bandul politik ke arah legislatif. Namun pergeseran itu sendiri, masih belum menampakkan secara jelas sistem pemerintahan yang akan diterapkan. Mengingat hanya ada dua model pemerintahan yang dianut negara-negara demokrasi lainnya, antara sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer. Indonesia dikategorikan menganut sistem percampuran (*quasi*) antara keduanya berdasarkan distribusi kekuasaan bukan atas dasar pemisahan kekuasaan. Sistem dengan pencampuran semacam itu tampaknya akan masih menyisakan persoalan-persoalan, jika dikaitkan dengan kejelasan masing-masing hak dan kewenangan lembaga-lembaga negara serta relasi (*check and balances*). Perubahan dan penambahan kewenangan kepada DPR itu tampaknya hanya memindah masalah baru dan memperpanjang krisis politik, karena tidak berangkat dari kerangka dasar disertai pemahaman yang jelas. Kesemuanya masih menggantung, apalagi perubahan itu juga tidak dilakukan secara bersamaan, masih menyisakan soal yudikatif (kekuasaan kehakiman yang mandiri) yang belum diubah yang selama ini juga tidak lepas dari dominasi eksekutif.

Di bidang yudikatif sebaiknya ditegaskan konsep MK sebagai *court of law* dan MA sebagai *court of justice*. MK sebaiknya diberikan kewenangan untuk menguji semua peraturan perundangan. Sedangkan MA diberikan kewenangan *forum privilegium* untuk memutus kasus kejahatan pada tingkat pertama dan terakhir bagi pejabat. Kewenangan MK juga perlu ditambah untuk memeriksa permohonan *constitutional complaint*. Kewenangan demikian penting untuk menjamin HAM di dalam konstitusi tidak hanya menjadi aturan kosong tanpa perlindungan yang konkrit kepada semua warga Negara (Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945, Februari 2011: 7).

Satu hal mendasar lagi adalah tentang keberadaan MPR yang dalam posisinya sebagai lembaga tertinggi negara membuat rancu sistem pemerintahan yang demokratis, karena perannya juga seperti lembaga legeslatif namun ia bukan lembaga legeslatif. MPR yang dimaknai sebagai representasi kekuasaan

tertinggi rakyat dan dapat melakukan kontrol terhadap kekuasaan lainnya menjadi *super body* yang tidak dapat dikontrol. Meskipun telah ada pemikiran dan kehendak dari masyarakat untuk merekonstruksi kembali posisi dan peran MPR terkait dengan keinginan pemilihan presiden secara langsung menjadi sistem bikameral atau meniadakannya sama sekali, hasil perubahan-perubahan UUD 1945 itu belum menyentuh persoalan-persoalan yang menyangkut MPR.

Di samping mengubah dan menambah materi dalam UUD 1945, MPR juga telah memutuskan untuk tidak mengubah Pembukaan, Sistem Pemerintahan Presidensiil dan Konsep Negara Kesatuan. Keputusan untuk tidak mengubah ketiga hal tersebut secara politis memang terkesan telah menjadi kehendak mayoritas bangsa. Namun keputusan itu tidak berangkat dari kenyataan yang ada dan disertai pemahaman dan penerimaan publik yang rasional. MPR terlalu tergesa-gesa menutup ruang publik yang hendak mempertanyakan kembali esensi dari ketiganya dan publik dipaksa untuk menerima sesuatu yang di luar kehendak rakyat dan pada kenyataannya adalah berbeda. Ruang publik itu telah dipenjara secara politis oleh MPR.

Dalam soal negara kesatuan misalnya, masyarakat telah menggugat konsep negara kesatuan dan ingin menggantikannya dengan negara federal untuk menghindari dari sentralisasi dan eksploitasi yang selama ini terjadi dalam negara kesatuan. Sedangkan penetapan sistem pemerintahan presidensiil, pada kenyataannya masih ada unsur-unsur pemerintahan parlementarian yang dianut dan diterapkan. Bahkan kalau mau jujur saat ini model pemerintahan yang diterapkan sudah condong jauh ke arah parlementarian.

Terhadap soal pembukaan, MPR tidak memberikan alasan yang tepat dan cukup rasional diterima publik. Alasan yang dikemukakan lebih menekankan pada penghargaan terhadap para pendiri bangsa yang telah merumuskan itu, kekhawatiran bubarnya negara kalau itu diubah dan adanya ideologi negara pancasila dalam pembukaan. Sesungguhnya kekuatiran bubarnya negara jika pembukaan diubah tidaklah beralasan, karena secara historis para *founding fathers* yang merumuskan pembukaan itu juga telah mengubahnya dalam pembukaan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Perubahan pembukaan itu ternyata tidak menyebabkan bubarnya negara. Dengan ditutupnya ruang publik untuk dapat menerima ketiga hal tersebut secara objektif dan rasional, dikhawatirkan akan tetap menimbulkan persoalan dikemudian hari. Ibaratnya seperti bom waktu yang setiap saat bisa meledak, tuntutan dan gugatan terhadap pembukaan, sistem presidensiil dan negara kesatuan bisa muncul sewaktu-waktu.

Meskipun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa hasil perubahan terhadap UUD 1945 telah menunjukkan adanya suatu perubahan bagi bangunan negara hukum Indonesia yang demokratis. Peran konstitusi sebagai sumber dari segala sumber hukum dan konstitusi sebagai kerangka kerja demokrasi telah mengatur dan menentukan posisi, serta mengatur hubungan lembaga presiden, legislatif dan yudikatif. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa hasil amandemen yang telah dilakukan terhadap konstitusi tersebut ternyata tidak juga menyelesaikan persoalan bangsa yang dihadapi dalam berketatanegaraan yang baik dan menyingkahkan sejumlah persoalan.

Memang idealnya seiring dengan dinamisnya praktik sistem ketatanegaraan tentu konstitusi harus menyesuaikan dengan kekinian dan masa depan. Oleh karena itu, amandemen konstitusi dipandang tidak cukup hanya dengan perubahan yang parsial, namun hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan yang lebih komprehensif dan berorientasi masa depan (Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945, Februari 2011: 1).

Berangkat dari perubahan konstitusi adalah keniscayaan zaman, serta perlunya dibuat perubahan yang lebih komprehensif maka upaya menyempunakan perubahan UUD 1945 perlu didukung oleh

mayoritas kekuatan politik. Terlebih jika mengacu pada jejak pendapat yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) di bulan Juli 2007 maka jelaslah sekali dukungan rakyat kepada agenda perubahan konstitusi. Dari survei tersebut terekam 73% warga masyarakat mendukung amandemen UUD untuk memperkuat wewenang DPD, utamanya dalam hal legislasi (Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945, Februari 2011: 1).

Dukungan masyarakat terhadap amandemen konstitusi kelima ini cukup beralasan. Alasannya salah satu tujuan utama perubahan UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antara lembaga negara yaitu antara DPR dan DPD. Hubungan itu ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja. Dengan terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin diwujudkan.

Beberapa penjelasan berikut dapat membuktikan superioritas DPR atas DPD. Pertama, dalam fungsi legislasi. Perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dari tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR menjadi DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang dan penambahan Pasal 20 A ayat (1) bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan tidak saja berakibat pada melemahkan fungsi legislasi presiden tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Oleh karena itu, ruang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas 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 dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945 tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Kedua, dalam fungsi anggaran. Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam fungsi ini DPD mempunyai fungsi yang sangat terbatas yaitu terbatas pada memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pembahasan rancangan undang-undang APBN. Semestinya DPD diberi kewenangan untuk mengusulkan, mempertimbangkan, mengubah dan menetapkan anggaran seperti DPR. Ketiga, fungsi pengawasan. Berkaitan dengan fungsi pengawasan DPD mempunyai kewenangan yang sangat terbatas. Pasal 22 D aya (3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: a. Otonomi daerah, b. Hubungan pusat dan daerah c. Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, e. Pelaksanaan anggaran pendapatan belanja negara, f. Pajak, g. Pendidikan, dan h. Agama. Kemudian hasil itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945, Februari 2011: 1).

Ketidakseimbangan antara DPD dan DPR juga dapat dicermati dalam proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden di tengah masa jabatannya (lihat Pasal 7 A UUD 1945). Berdasarkan Pasal 7 B ayat (1) sampai ayat (6) UUD 1945, usul pemberhentian dapat diajukan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR apabila presiden dan wakil presiden tidak lagi memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 A UUD 1945. Kalau MK membenarkan pendapat DPR maka MPR akan menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR. Untuk itu Pasal 7 B ayat (7) UUD 1945 menentukan keputusan MPR atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir. Kalau ditelaah ketentuan kuorum yang dalam proses impeachment di MPR

maka peran DPR dapat diabaikan karena jumlah anggota DPD cuma 128 orang dari jumlah anggota MPR 678 orang (Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945, Februari 2011: 15-16).

Beberapa asumsi yang mendasari perlunya keterwakilan daerah, pertama, agar keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan ruang atau daerah dan adanya penyebaran penduduk Indonesia yang tidak merata tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi; kedua, dalam rangka check and balance. Mekanisme ini dianut oleh negara yang demokratis untuk menghindari kesewenang-wenangan salah satu lembaga atau disalahgunakannya lembaga negara oleh kelompok atau perseorangan; ketiga, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif akan menjadi lebih baik dan lebih sempurna (Megawati dan Ali Murtopo, 2006: 3). Dengan sistem parlemen bikameral ini maka akan terbentuk mekanisme check and balances di antara kedua lembaga legislatif tersebut (DPR dan DPD).

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian di atas dapat disimpulkan bahwa usaha untuk melakukan amandamen terhadap konstitusi dikarenakan dalam konstitusi (UUD 1945) dijumpai kelemahan-kelemahan. Di samping itu, tidak ada satu konstitusi yang bersifat final dan sempurna, dan juga konstitusi tidaklah kebal terhadap perubahan. Konstitusi dapat diamandamen atau diubah agar konstitusi dapat disesuaikan dengan perkembangan jaman, perubahan struktur sosial ekonomi, kebudayaan, politik masyarakat dan bangsa yang tidak bersifat statis melainkan senantiasa mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Harapan untuk dilakukan amandamen terhadap konstitusi ke depan terutama berkenaan dengan pengaturan terhadap kewenangan DPD sebagai lembaga legislasi nasional. Dengan dilakukan pengaturan kewenangan DPD dalam konstitusi maka dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan tidak lagi terjadi monopoli oleh DPR. Dengan demikian terjadilah mekanisme check and balances dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Melalui mekanisme check and balances ini maka undang-undang yang dihasilkan tentu akan lebih aspiratif dan menjadi undang-undang yang lebih baik dan lebih sempurna.

B. Saran

Seiring dengan dinamisnya perkembangan praktik ketatanegaraan bangsa ini maka disarankan kepada pembuat konstitusi (kekuatan politik) bangsa ini untuk turut mendukung agenda amandamen konstitusi lanjutan yang sekarang tengah diperjuangkan oleh berbagai elemen bangsa (DPD) agar konstitusi dapat disesuaikan dengan kekinian dan masa depan. Karena itu amandamen terhadap konstitusi dipandang tidak cukup sekali yang dilakukan secara parsial dan hendaknya dilakukan amandamen terhadap konstitusi harus secara lebih komprehensif dan berorientasi masa depan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Bagirmanan, 2003, Teori Dan Politik Konstitusi, UII Press, Yogyakarta.

I Dewa Gede Atamadjo, 2012, Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945, Setara Press.

- Jimli Asshiddiqie, Implikasi Perubahan UUD'45 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Sambutan di sampaikan pada pembukaan seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2005 yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) RI di Jakarta, 21 November 2005.
- Jilmly Asshiddiqir, Konstitusi Dan Kebinekaan, bahan disampaikan pada Acara Seminar Masa depan Kebinekaan dan Konstitusionalisme di Indonesia: Peluang Tantangan dan Solusi, Diselenggarakan oleh Internasional Center for Islam and Pluralism, Jakarta, 22 Juli 2008.
- Margarito Kamis, Arah Pemikiran Pembangunan Hukum Pasca Perubahan UUD 1945, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jurnal Negarawan, <http://www.setneg.go.id>.
- Megawati dan Ali Murtopo, 2006, Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : sebuah Evaluasi, UAD Press.
- Moh. Mahfud MD, 2011, Politik Hukum di Indonesia, edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta.
- Naskah Akademik Perubahan Kelima UUD RI 1945 Februari 2011
- Ni'matul Huda, 2001, Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD'45), UII Press.
- Oki Hajiansyah Wahab, 2012, Jaminan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Konstitusi, Pustaka Magister, Semarang.
- R. Herlambang Perdana Wiratraman, Konstitusionalisme & Hak-hak Asasi manusia, Konsepsi tanggung Jawab Nnegara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum Yuridika, Vol. 20 No. 1 Januari 2000.
- Satjipto Rahardjo, 2007, Mendudukan Undang-undang Dasar, (Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

ALAMAT REDAKSI/PENERBIT

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Makassar, Kampus Tanjung Bunga,
Jl. Tanjung Alang No.23 Makassar 90244
Telp. (0411) 871038 Pesawat 111, Fax. (0411) 870294
E-mail: admin@fh.uajm.id



Jurnal Hukum "Pemberdayaan Hukum"