

**Yusqi Alfian Thoriq<sup>1</sup>, Dinda Ayu Eka Shinta<sup>2</sup>, Laras Sati<sup>3</sup>**

Judul : Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)  
Penulis : Noverndi M. Nggilu  
Penerbit : UII Press Jogjakarta  
Tahun Terbit : 2014  
Halaman : xvi + 198 halaman  
ASBI : 978-979-3333-81-6

Pasca jatuhnya rezim orde baru yang di pimpin oleh H. Moh. Soeharto melalui reformasi tahun 1998, berakibat pada perubahan konstalasi ketatanegaraan di Indonesia, termasuk Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya penulis sebut sebagai UUD 1945) yang dulu sangat sulit dan tidak pernah diamandemen. Sebelumnya, presiden Abdurrahman Wahid pernah membentuk semacam Komisi Konstitusi yang diberi nama “Panitia Penyelidik Perubahan UUD 1945” yang diketuai oleh Harun Alrasyid melalui Keputusan Presiden Nomor 47 Tahun 2000 tanggal 18 Januari 2000. Panitia ini akan menyelesaikan rancangan konstitusi yang hasilnya akan diserahkan kepada majelis. Menyusul kemudian Presiden Megawati Soekarno Putri juga pernah mengusulkan pembentukan Komisi Nasional Konstitusi yang disampaikan dalam pidatonya di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 2001. Pembentukan komisi konstitusi tersebut ditanggapi oleh Jimly Asshiddiqie dengan mengajukan konsep “jalan tengah”. Jalan tengah yang diajukan oleh Jimly Assiddiqie berisikan tiga hal. Pertama, perubahan keempat UUD 1945 harus disahkan dulu. Kedua, harus ada kesepakatan untuk mengkonsolidasikan naskah perubahan pertama hingga keempat, sampai tersusun satu konstitusi yang integral. Ketiga, pembentukan panitia penyelaras atau komisi konstitusi yang bertugas menyerasikan konsolidasi naskah.

Dari fakta sejarah, dapat dikatakan bahwa upaya perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh lembaga independen, profesional di luar dari lembaga konvensional (MPR), selalu mengalami kondisi yang digagalkan. Fakta sejarah yang kedua yakni pada saat Indonesia melakukan perubahan UUD 1945 periode 1999, gagasan Komisi Konstitusi ditolak oleh MPR.

Pengertian konstitusi yaitu resultante dalam keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat atau konstitusi dapat disebut hukum dasar dan dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara yang dapat berupa hukum dasar tertulis atau bisa kita sebut UUD, dan dapat pula tidak tertulis. Ataupun menurut Hans Kelsen konstitusi negara juga bisa disebut sebagai hukum fundamental negara, yang dimana artinya yaitu dasar dari tata hukum nasional. Pada intinya Konstitusi yaitu hukum dasar yang tidak tertulis, sedangkan UUD yaitu hukum dasar yang tertulis.

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia.

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia | ayudinyz@gmail.com

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jalan Semolowaru Nomor 45, Surabaya 60118, Indonesia.

Selain itu, perubahan suatu Konstitusi atau UUD dapat diamati dari dua sisi yang pertama perubahan secara materiil dan yang kedua perubahan secara formil. Yang dimaksud perubahan secara materiil yaitu perubahan yang dapat berlangsung menurut berbagai bentuk antara lain penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga negara. Sedangkan perkembangan menurut formil biasanya melalui ditentukannya dalam konstitusi itu sendiri.

Jimly mengemukakan bahwa istilah lembaga negara, organ, badan, dan alat. Menurut Firmansyah Arifin menyimpulkan bahwa banyaknya pembentukan lembaga-lembaga independen selain dipengaruhi oleh perkembangan dunia internasional, juga karena adanya persoalan kompleks di negara itu yang memerlukan pembentukan lembaga independen guna menyelesaikan persoalan negara, sebab lembaga yang telah ada tidak mampu berbuat banyak dalam pencapaian tujuan negara karena terjadinya persoalan yang problematik di lembaga itu, seperti korupsi yang sistemik, kolusi dan nepotisme.

Pernyataan Soekarno tentang UUD 1945 yang memiliki sifat sementara tidak hanya dikatakan pada pembukaan sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 saja, namun juga kembali disampaikan pada saat melantik Dewan Konstituante tanggal 10 November 1956. Dari pernyataan Soekarno tersebut tergambar jelas bahwa UUD 1945 bersifat sementara belaka, digunakan untuk masa darurat perang, yang dimana ditetapkan dalam suasana yang tergesa-gesa yaitu hanya satu hari. Atas dasar itu, maka UUD disadari merupakan hasil yang tidak sempurna dan tidak lengkap, dan akan diganti dengan UUD baru yang lebih sempurna di kemudian hari bila keadaan sudah lebih tenang, tenang. Ketika dilantik tanggal 10 November 1956 oleh presiden, ternyata Dewan Konstituante tidak memiliki rancangan UUD yang dapat dijadikan sebagai bahan untuk dibahas pada sidang-sidang Konstituante. Yang dimana dimaksud yaitu Dewan Konstituante kemudian bekerja dari awal, yakni merumuskan rancangan UUD serta kemudian melakukan pembahasan terkait dengan rancangan UUD yang akan dijadikan sebagai UUD permanen. Akan tetapi disini perlu diketahui, sebelum Konstituante merampungkan tugas untuk membuat UUD dimaksud, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang isinya pembubaran Konstituante dan kembalinya Indonesia kepada UUD 1945 yang dibuat oleh PPKI. Kemudian yang perlu diketahui juga yaitu Konstituante bukanlah MPR, akan tetapi merupakan lembaga yang secara khusus dibentuk untuk melakukan kerja-kerja dalam membuat UUD baru yang diharapkan mengakhiri masa peralihan UUDS yang dibentuk oleh PPKI kepada UUD permanen. Dan oleh sebab itu, upaya untuk mengubah UUDS dengan membentuk lembaga khusus untuk melakukan kerja tersebut pernah dilakukan oleh Indonesia, namun sebelum lembaga khusus ini menyelesaikan tugasnya, lembaga ini dibubarkan dengan adanya dekrit Presiden 5 Juli 1959. Perubahan naskah dan pengesahan pertama dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 menjadi catatan kesejarahan karena berhasil dilakukan perubahan UUD 1945, meskipun dengan adanya kalangan konservatif yang mempertahankan UUD 1945 tidak berubah atau menjadikan UUD 1945 sebagai sesuatu yang berharga dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.

Tabel 1.  
Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan

| Undang-Undang Dasar 1945 |                   |     |       |      |                  |                 |
|--------------------------|-------------------|-----|-------|------|------------------|-----------------|
| No                       |                   | Bab | Pasal | Ayat | Aturan peralihan | Aturan Tambahan |
| 1                        | Sebelum Perubahan | 16  | 37    | 49   | 4 pasal          | 2 ayat          |

|   |                   |    |    |     |         |         |
|---|-------------------|----|----|-----|---------|---------|
| 2 | Sesudah Perubahan | 21 | 73 | 170 | 3 pasal | 2 pasal |
|---|-------------------|----|----|-----|---------|---------|

Tabel tersebut saja dapat disimpulkan sesungguhnya UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dan semua telah berubah menjadi Konstitusi yang baru. Hanya saja namanya tetap dipertahankan sebagai UUD 1945 sedangkan isinya hampir sebagian besar sudah berubah. Menurut Jimly, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan itu sangat berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah aslinya, ketika UUD 1945 pertama kali di sahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Pentingnya untuk membentuk komisi konstitusi yang bertugas melakukan perubahan UUD 1945, keberhasilan reformasi di sebuah negara salah satunya ditentukan oleh keberhasilan reformasi konstitusi yang dilakukan di negara tersebut.

Kemudian yang perlu diketahui yaitu tidak adanya naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Kemudian yang perlu diketahui juga yaitu para anggota komisi konstitusi ini cukup sembilan atau sebelas orang yang terdiri dari para ahli hukum tata negara, ahli konstitusi, ahli politik, ahli ekonomi dimana orang-orang ini memiliki otoritas ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan, tidak partisipan dari partai politik dan benar-benar orang independen.

Dengan demikian pembentukan komisi konstitusi dalam perubahan UUD 1945 (gagasan amandemen kelima) menjadi penting. Gagalnya pelembagaan perubahan UUD 1945 di masa lalu yang merupakan sejarah yang terus berulang harus diakhiri dengan dibentuknya komisi konstitusi independen, profesional dan non partisipan dalam amandemen kelima nanti, hal ini juga diharapkan mampu mengakhiri problem kenegaraan yang muncul karena tidak maksimalnya reformasi konstitusi yang dilakukan oleh (MPR) pada tahun 1999-2002. Tugas komisi konstitusi yaitu melakukan pengkajian secara mendalam tentang pasal-pasal yang telah diputuskan secara politik oleh MPR untuk diubah. Yang diserahkan oleh akademisi, universitas, atau bahkan organisasi non pemerintah terkait dengan pasal-pasal yang diputuskan oleh MPR untuk diubah. Tentu pengkajian tersebut harus dikaji secara filosofis, historis, dan sosiologis, dan dilakukan secara transparan. Kemudian melakukan berbagai cara untuk dapat memperoleh saran atau pendapat lainnya dari publik atau menyerap aspirasi dan lembaga negara, dan pakar lainnya yang tidak menjadi komisioner komisi konstitusi.

Hal ini juga sebagai cara untuk melibatkan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perubaham. Di samping itu, tingginya partisipasi publik, semakin kuat pula legitimasi terhadap hasil kerja dari komisi konstitusi. Adapun tugas menyusun masukan dari masyarakat menjadi naskah rancangan pasal-pasal yang diubah sebelum nanti diserahkan kepada MPR untuk disahkan. Dan kemudian tugas yang terakhir yaitu melakukan sosialisasi atau rumusan pasal-pasal yang di buah kepada publik. Dengan tugas dan wewenang tersebut, tentu harapan besar komisi konstitusi yang diharapkan dibentuk sebelum perubahan kelima atau UUD 1945, dapat mengambil momentum ini untuk melahirkan sebuah perubahan UUD yang baik, menjadi solusi persoalan ketatanegaraan

Indonesia, serta menjadikan partisipasi masyarakat sebagai kata kunci keberhasilan melaksanakan perubahan UUD 1945 tersebut.

Dengan tingginya partisipasi publik dalam proses perubahan UUD nanti, akan mengecilkkan kemungkinan akan terjadinya *deadlock* di MPR ketika MPR menolak atau tidak menerima hasil kerja komisi konstitusi tersebut. Disamping adanya tugas dari komisi konstitusi, alangkah baiknya dibuat seperti ketentuan yang menjadi kewenangan dari komisi konstitusi yaitu hal yang positif. Kewenang komisi konstitusi tersebut paling tidak meliputi pertama, kewenangan untuk mendapatkan seluruh dokumen pendukung dalam kaitannya dengan perubahan undang-undang dasar. Kedua, berhak mendapatkan penjelasan dari MPR mengenai latar belakang dari keputusan perubahan pasal-pasal yang akan diubah. Ketiga, menyusun pedoman dan mekanisme kerja komisi konstitusi. Keempat, komisi konstitusi berwenang memilih pimpinan komisi konstitusi dari dan oleh anggota komisi konstitusi.

Kemudian adapula beberapa rekomendasi dari kelompok kami mengenai penjelasan yang telah dijelaskan di atas, menurut kelompok kami pembentukan komisi konstitusi haruslah dibentuk sebelum perubahan UUD 1945 dilakukan. Hal ini akan menjadi konsekuensi logis dari urgensi pembentukan komisi konstitusi dalam perubahan kelima atas UUD 1945. Pembentukan komisi konstitusi tidak mutlak dilakukan oleh MPR, menurut kelompok kami pembentukan komisi konstitusi ini bisa saja diserahkan kepada presiden sebab hal ini akan lebih memudahkan komisi konstitusi menjalankan tugasnya. Kemudian pengisian anggota komisi konstitusi ini harus dibebaskan dari afiliasi dan kepentingan politisi. Sebab hal ini akan merusak komisi konstitusi yang bertugas melakukan perubahan terhadap UUD (menyusun draf UUD). Kemudian dalam melaksanakan tugas menyusun draf UUD alangkah baiknya jika ditentukan berapa lama tugas tersebut harus dilakukan, karena menurut kelompok kami dengan adanya tenggat waktu, maka hal ini pula akan fokus bekerja secara serius dan yang yang paling terpenting adalah tidak menunda-nunda pekerjaannya yang dimana hal ini jika terjadi (menunda-nunda pekerjaan) akan dapat membahayakan komisi konstitusi. Oleh karena itu menurut kelompok kami tim panitia seleksi yang akan melakukan penyeleksian terhadap calon anggota komisi konstitusi ini harus bebas dari afiliasi politik atau bukan merupakan anggota partisipan partai politik.