

2009

**AMANDEMEN UUD
NEGARA RI TAHUN 1945
MENGHASILKAN SISTEM
CHECKS AND BALANCES
LEMBAGA NEGARA**

TAUFIQURROHMAN SYAH

AMANDEMEN UUD NEGARA RI TAHUN 1945 MENGHASILKAN SISTEM CHECKS AND BALANCES LEMBAGA NEGARA

Taufiqurrohman Syah¹

Abstrak

Sejak konstitusi pertama yang disahkan oleh BPUPKI yang kemudian diganti dengan konstitusi versi PPKI hingga konstitusi Dekrtit Presiden 1959 yang diubah dalam empat tahap dalam kurun waktu 1999-2002, senantiasa dibarengi dengan suatu momentum. Perubahan konstitusi yang terakhir ini, dapat dikelompokkan menjadi tiga macam perubahan, yaitu pertama penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan; kedua, penammbahan ketentuan atau lembaga baru; dan ketiga modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama. Perubahan-perubahan tersebut mengatur mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan, yang terkait dengan hubungan antar kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif secara berimbang. Atau dengan kata lain terdapat hubungan *checks and balances* antar ketiga lembaga tersebut. Bahkan bukan hanya terjadi *checks and balances* antar lembaga negara, melainkan juga antara warga negara dengan lembaga negara

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah nama resmi UUD 1945 yang telah diamandemen pada tahun 1999-2002. Sungguhpun UUD ini belum berapa lama diamandemen, namun akhir-akhir ini tepatnya pada tahun 2007, suara untuk melakukan perubahan atas UUD 1945 mulai mengemuka. Dipelopori oleh beberapa Anggota DPD yang menuntut penambahan kewenangan agar DPD memiliki otoritas dalam memutus pembentukan undang-undang. Suara yang diusung oleh DPD inipun akhirnya kandas karena tidak mendapat dukungan 1/3 anggota MPR sebagai syarat pintu masuk perubahan UUD. Kegagalan gerakan menuju perubahan UUD ini juga karena tidak adanya momentum yang kuat sebagaimana momentum perubahan UUD tahun 1999-2002.

Pengunduran diri² Soeharto sebagai Presiden Negara RI pada 21 Mei 1998³, yang diikuti runtuhnya sebuah mitos atau suatu pandangan yang sengaja dibangun oleh Presiden Soeharto pada waktu itu bahwa Undang Undang Dasar 1945 bernilai “keramat”⁴, merupakan titik awal memontum penggerak lokomotif perubahan undang-undang dasar. Tanpa momen yang kuat wacana perubahan undang-undang dasar akan tetap menjadi wacana, isu perubahan undang-undang dasar hanya akan berjalan ditempat.

Bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki konstitutusi sejak pra kemerdekaan, yaitu pada masa pendudukan tentara Jepang. Konstitusi yang pertama adalah Hukum Dasar yang disahkan oleh BPUPKI⁵. Kemudian pada 18 Agustus 1945 satu hari setelah pernyataan Kemerdekaan, PPKI membentuk undang-undang dasar, yang diberi nama Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (kemudian dikenal dengan sebutan UUD 1945). Pada tahun 1949, UUD 1945 diganti dengan Konstitusi RIS, dan satu tahun kemudian diganti oleh UUD Sementara 1950. Beberapa tahun kemudian UUDS itu diganti oleh UUD 1945 melalui keputusan Presiden yang dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian, konstitusi Indonesia yang berlaku hingga sekarang

¹Dr.Taufiqurrohman Syah, SH,MH, , Lektor Kepala HTN Unib, Alumni S3 UI Jakarta 2003, HP. 081310515825

²Setelah berkuasa sejak tahun 1967, Presiden Soeharto akhirnya pada 21 Mei 1998, pukul 09.00, menyatakan berhenti dari jabatan presiden setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran yang dimotori oleh kalangan mahasiswa, pemuda dan berbagai komponen bangsa di Jakarta dan juga di seluruh daerah. Saat itu juga BJ Habibie, wakil presiden lama, mengucapkan sumpahnya sebagai Presiden RI yang baru.

³Willem Oltmans, *Chaos in Indonesia*, terjemahan Wahjoedi Marjono, Jakarta: Surya Multi Grafika, Cet. 1, 2001, hal. 7.

⁴Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hal.12-13.

⁵Bandingkan UUD versi BPUPKI dan PPKI (Lihat lampiran 3 di bawah)

ini adalah UUD 1945 atau dapat juga disebut "UUD Dekrit 1959". Konstitusi inilah yang mengalami amandemen.

B. Hasil Kuantitatif Amandemen

Amandemen UUD 1945 sebagai amanat reformasi pada akhirnya dapat dituntaskan dalam Perubahan keempat dengan nama resmi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945). Perubahan empat kali UUD 1945 itu dapat diperinci sebagai berikut⁶.

- 1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober tahun 1999, berhasil diamandemen sebanyak 9 pasal⁷.
- 2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000 telah diamandemen sebanyak 25 pasal⁸.
- 3) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November tahun 1999 berhasil diamandemen sebanyak 23 pasal⁹.
- 4) Perubahan Keempat UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 ini telah berhasil diamandemen 13 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan¹⁰.

Jadi jumlah total pasal UUD 1945 hasil perubahan pertama sampai keempat itu adalah 75 pasal¹¹, namun demikian jumlah nomor pasalnya tetap sama yaitu 37 (tidak termasuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan). Hal ini karena cara penulisan nomor pasal itu dilakukan dengan menambah huruf (A, B, C dan seterusnya) setelah nomor angkanya. Kondisi semacam inilah yang menjadikan sistematika amandemen UUD 1945 tidak teratur.

Dengan perubahan-perubahan tersebut maka jumlah ketentuan atau ayat lama yang masih tetap dipertahankan sesuai dengan naskah asli UUD 1945 tinggal 23 ayat dari jumlah seluruhnya yaitu 71 ayat asli; atau dengan kata lain, prosentase ayat yang masih tersisa adalah 16,33 %.

Ketentuan-ketentuan atau ayat-ayat yang masih tetap dipertahankan sesuai naskah aslinya adalah: Pasal 1 Ayat (1); Pasal 4 Ayat (1) dan (2); Pasal 5 Ayat (2); Pasal 6 Ayat (10); Pasal 12; Pasal 13 (1); Pasal 21 Ayat (2); Pasal 22 Ayat (1), (2), dan (3); Pasal 26 Ayat (1); Pasal 27 Ayat (1), dan (2); Pasal 28; Pasal 29 Ayat (1) dan (2); Pasal 33 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 34 Ayat (1); Pasal 35; serta Pasal 36.

Jumlah babnya juga mengalami penambahan dari 16 bab menjadi 21 bab, tetapi nomor angka bab itu juga tetap sama jumlahnya yaitu 16 bab, karena penambahan bab itu dilakukan dengan cara menambah huruf (A dan B) setelah nomor angka, seperti tergambar dalam Tabel berikut ini.

Bab-bab UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.

No	Bab Lama	Judul Bab Sebelum Perubahan	Bab Baru	Judul Bab Setelah Perubahan
1.	I	Bentuk dan Kedaulatan	I	TETAP
2.	II	MPR	II	TETAP
3.	III	Kekuasaan Pemerintahan Negara	III	TETAP
4.	IV	Dewan Pertimbangan	IV	DIHAPUS

⁶Sebenarnya UUD kita telah beberapa kali mengalami perubahan bahkan pertama kali perubahan itu terjadi 3 bulan setelah PPKI membentuk UUD NRI (Lihat lampiran 2 di bawah)

⁷Sekretariat MPR, Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 2002, hal.25-27

⁸ Sekretariat MPR, Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 2002), hal. 31-37

⁹Sekretariat MPR, Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 2002,hal. .41-48.

¹⁰Sekretariat Jenderal MPR RI, *Putusan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002*, hal. 7-12.

¹¹Lihat lampiran 1

		Agung		
5.	V	Kementrian Negara	V	TETAP
6.	VI	Pemerintah Daerah	VI	TETAP
7.	VII	Dewan Perwakilan Rakyat	VII	TETAP
8.			VIIIA	DEWAN PERWAKILAN DAERAH
9.			VIIIB	PEMILIHAN UMUM
10.	VIII	Hal Keuangan	VIII	TETAP
11.			VIIIA	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
12.	IX	Kekuasaan Kehakiman	IX	TETAP
13.			IXA	WILAYAH NEGARA
14.	X	Warga Negara	X	WARGA NEGARA DAN PENDUDUK
15.			XA	HAK ASASI MANUSIA
16.	XI	Agama	XI	TETAP
17.	XII	Pertahanan Negara	XII	PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA
18.	XIII	Pendidikan	XIII	PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
19.	XIV	Kesejahteraan Sosial	XIV	PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL
20.	XV	Bendera dan Bahasa	XV	BENDERA, BAHASA, LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN
21.	XVI	Perubahan UUD	XVI	TETAP
	16		21	

Sumber : Penulis

Tabel di atas menggambarkan bahwa UUD 1945 yang semula berisi 16 judul Bab kemudian ditambah lagi 5 judul Bab dan dicabut 1 judul Bab, sehingga setelah perubahan tersebut jumlah judul babnya menjadi 21. Judul bab yang dicabut itu hanya satu yaitu Dewan Pertimbangan Agung. Sementara substansi yang mengatur dewan pertimbangan yang memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden tetap diatur dalam Pasal 16¹², akan tetapi ia bukan lagi merupakan lembaga tinggi negara seperti sebelumnya.

C. Pokok-pokok Ketentuan Hukum Hasil Amendemen

Apabila dilihat dari segi substansi materinya secara keseluruhan, maka Perubahan UUD 1945 ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga macam, yaitu:

- 1) penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan;
- 2) menambah ketentuan atau lembaga baru; dan
- 3) modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama.

1. *Ketentuan yang dicabut*

Beberapa ketentuan hukum yang dicabut oleh Perubahan UUD 1945 antara lain:

¹²Pasal 16 Perubahan Keempat UUD 1945 berbunyi: "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang".

- (1) Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan meminta pertanggungjawaban presiden dan penyusunan Garis Besar Haluan Negara¹³. Dengan pencabutan kekuasaan ini posisi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi lainnya seperti Presiden, Mahkamah Agung, dan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Kekuasaan Presiden yang menyangkut pembentukan Undang-undang. Kekuasaan pembentukan undang-undang ini berdasarkan Pasal 20 Perubahan pertama UUD 1945, tidak lagi dipegang Presiden, melainkan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga kewenangan Presiden dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta negara lain serta pemberian amnesti dan abolisi. Kewenangan-kewenangan tersebut tidak lagi merupakan hak prerogatif Presiden, tetapi harus atas pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat¹⁴.
- (3) Penjelasan UUD 1945. Sebenarnya secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur tentang keberlakuan Penjelasan dalam pasal-pasal UUD 1945. Namun secara *de facto* Penjelasan itu sudah ada setelah enam bulan pengesahan Undang Undang Dasar tersebut oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 dan secara resmi dicantumkan dalam lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Oleh karena itu, Pasal yang meniadakan Penjelasan itu juga tidak secara langsung menyebutkan bahwa Penjelasan dicabut¹⁵. Jadi rumusan pasal itu sangat tepat.

2. *Ketentuan dan lembaga baru*

Ketentuan atau lembaga yang baru yang diatur dalam Perubahan UUD 1945, dapat disebut di sini antara lain:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945 Perubahan ketiga.
- (2) Mahkamah Konstitusi¹⁶, diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 Perubahan ketiga.
- (3) Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 Perubahan ketiga.
- (4) Komisi pemilihan umum sebagai penyelenggaran pemilihan umum diatur langsung dalam bab baru (VIIB) UUD 1945 Pasal 22E, sebelumnya diatur dalam undang-undang.
- (5) Bank Sentral yang sebelumnya hanya diatur dalam undang-undang, sekarang diatur dalam Pasal 23D UUD 1945 Perubahan keempat.

3. *Ketentuan dan lembaga yang dimodifikasi.*

¹³Ketentuan hukum yang menyangkut kekuasaan MPR itu diatur dalam Pasal 1 Ayat (2), Pasal 3, dan Penjelasan Umum angka VII UUD 1945 sebelum perubahan.

¹⁴Lihat Pasal 13 Ayat (2) dan (3), Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 dan Perubahan-perubahannya. Selain itu, oleh Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 ditentukan, untuk pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri) harus atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁵Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 dan Perubahan-perubahannya, menentukan, dengan ditetapkannya perubahan Undang Undang Dasar ini, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

¹⁶Di seluruh dunia, negara yang memiliki lembaga semacam Mahkamah Konstitusi ada 78 negara, dengan demikian Indonesia merupakan negara ke 78 yang memiliki lembaga tersebut; baca Pengantar Jimly Asshiddiqie dalam *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Konstitusi, Undang-undang dan Peraturan di 78 Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, tanpa tahun, hal 1. Undang Undang tentang Mahkamah Konstitusi ini telah disahkan oleh Presiden tanggal 13 Agustus 2003. Kemudian pada hari Sabtu, 16 Agustus 2003 sembilan orang Hakim Mahkamah Konstitusi mengucapkan sumpah/janji dengan disaksikan oleh Presiden. Sembilan orang Hakim Mahkamah Konstitusi itu adalah Jimly Asshiddiqie (terpilih sebagai Ketua), I Dewa Gede Palguna, achmad Roestandi, ketiganya merupakan usulan DPR; Haryono, Abdul Mukti Fajar, HAS Natabaya, usulam Presiden; dan tiga berikutnya usulan Mahkamah Agung, yaitu Mohamad Laica Marzuki, Soedarsono, dan Maruarar Siahaan. Baca: "*Hakim Konstitusi di Kukuhkan*", Kompas, 17 Agustus 2003, hal.1; dan Koran Tempo, 14 Agustus 2003.

Ketentuan-ketentuan yang merupakan modifikasi atas ketentuan atau lembaga lama yang diatur dalam Perubahan UUD 1945, dapat disebut di sini antara lain :

1. Reposisi MPR yang merupakan modifikasi dari MPR lama, diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan keempat¹⁷. Mengenai reposi Majelis ini akan diuraikan di bawah.
2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya dipilih oleh MPR, diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 Perubahan ketiga.
3. Pemilihan Kepala Pemerintahan Daerah secara demokratis, yang sebelumnya diusulkan oleh DPRD kepada Presiden.
4. Ketentuan Hak Asasi Manusia sebagai penambahan dari ketentuan hak asasi lama, diatur dalam Pasal 28A sampai dengan 28J UUD 1945 Perubahan kedua.
5. Usul Perubahan Undang Undang Dasar dan pembatasan perubahan atas negara kesatuan, merupakan penambahan tata cara perubahan Undang Undang Dasar, diatur dalam Ayat (1) dan (5) Pasal 37 UUD 1945 Perubahan keempat.

D. Tinjauan Beberapa Ketentuan Hukum Baru Dalam UUD 1945 Setelah Diamandemen

Dengan adanya ketentuan-ketentuan baru seperti disebut di atas maka dapat dikatakan bahwa bangsa Indonesia telah melakukan suatu perubahan yang fundamental, suatu terobosan baru di bidang ketatanegaraan¹⁸ menuju kepada suatu negara yang demokratis. Untuk lebih mengetahui bagaimana isi ketentuan-ketentuan tersebut, secara singkat akan dilakukan tinjauan terhadapnya. Mengingat banyaknya materi yang diatur dalam ketentuan-ketentuan di atas, maka dalam tinjauan ini hanya dibatasi pada beberapa hal saja yang penulis anggap penting antara lain: reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat; kekuasaan membentuk undang-undang yang merupakan representatif kekuasaan legislatif; kekuasaan Presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif; serta kekuasaan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, yang melaksanakan kekuasaan yudikatif, serta Komisi Yudisial.

1. Reposisi MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia dalam sidang tahunan 2002 telah melakukan langkah bijak dengan mengubah posisinya yang semula sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, menjadi lembaga tinggi biasa¹⁹. Anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD)²⁰ yang dipilih melalui pemilu. Anggota Dewan Perwakilan Daerah ini dapat dipandang sebagai pengganti “Utusan Derah” yang dikenal dalam naskah asli UUD 1945 selain utusan golongan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang minimal satu kali dalam lima tahun. Kewenangan MPR mencakup²¹:

- 1) mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar,
- 2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,
- 3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar,
- 4) memilih presiden dan wakil presiden pengganti ”ditengah jalan”.

¹⁷Berbunyi: “MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

¹⁸Bandingkan “Perubahan UUD 1945 Lompatan Besar”, Kompas, Jakarta, 12 Agustus 2002.

¹⁹Menurut naskah asli UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Rumusan ketentuan ini diganti menjadi, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.

²⁰Oleh karena DPD merupakan lembaga baru, maka bagaimana kedudukan dan perannya perlu didiskusikan secara mendalam. Beberapa pakar HTN diundang oleh Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR sebagai nara sumber dalam acara “focus Discussion Group” yang membahas masalah tersebut, seorang diantaranya adalah Jimly Asshiddiqie dengan judul makalah “Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya”.

²¹Republik Indonesia, UUD 1945 Perubahan ketiga Pasal 3.

Kewenangan MPR tersebut sekilas nampak tidak ada perbedaan dengan kewenangan yang dimilikinya menurut naskah asli UUD 1945, namun jika dilihat dari sisi perbandingan antara rumusan Pasal 1 Ayat (2) naskah asli dan naskah baru UUD 1945 Perubahan ketiga, maka akan jelas ditemukan bahwa telah terjadi pengurangan kekuasaan MPR, yaitu yang semula berdasarkan naskah asli adalah sebagai pelaksana pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka setelah amandemen ketiga, tidak lagi sebagai pelaksana pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dalam konteks ini falsafah demokrasi Indonesia telah berubah, demokrasi dijalankan harus mengikuti rel hukum sebagaimana yang dirumuskan dalam Perubahan UUD 1945, "kedaulatan berada di tangan rakyat (demokrasi, red.) dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (hukum, red). Dengan demikian demokrasi Indonesia yang akan ditata, adalah demokrasi yang dibingkai dengan norma-norma konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945. Demokrasi Indonesia tidak identik dengan " *vox populi vox dei*" (suara rakyat adalah suara Tuhan); juga demokrasi Indonesia tidak sinonim dengan "suara mayoritas adalah suatu kebenaran". Ukuran kebenaran dalam demokrasi Indonesia adalah norma hukum konstitusi. Dengan konstruksi demokrasi demikian posisi suara minoritas akan dapat terlindungi.

Agar derap demokrasi tersebut dapat berputar sesuai sumbu konstitusi, maka demokrasi itu harus dijaga. Di sinilah posisi Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penjaga konstitusi, harus senantiasa menjaga demokrasi sebagai pelaksanaan dari norma konstitusi. Keberatan seorang warga negara (minoritas) atas norma hukum yang telah disahkan oleh pembentuk undang-undang dapat saja dikabulkan jika ditemukan oleh Mahkamah Konstitusi terdapat pelanggaran konstitusi dalam norma hukum tersebut.

Demikian juga untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden, MPR sebagai lembaga politik tidak bisa lagi bertindak sendiri seperti yang pernah terjadi dalam kasus pemberhentian Presiden Soekarno tahun 1965 dan Presiden Adurrahman Wahid tahun 2001, tetapi harus melibatkan lembaga yudikatif yang bernama Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi inilah yang akan menentukan apakah Presiden dan atau Wakil Presiden benar-benar telah melanggar hukum atau tidak²². Dengan ketentuan demikian, posisi Presiden menjadi semakin kuat²³, karena interpretasi atau penafsiran atau penentuan apakah Presiden dan atau Wakil Presiden melanggar hukum, akan tergantung kepada keputusan Mahkamah Konstitusi dengan jumlah anggota 9 orang, yang tiga orang diantaranya diajukan oleh Presiden²⁴.

Jika oleh Mahkamah Konstitusi, Presiden dan/atau Wakil Presiden diputuskan tidak melakukan pelanggaran hukum yang dituduhkan itu, maka MPR tidak berwenang memberhentikan yang bersangkutan.

Dengan meninjau posisi dan kewenangan MPR seperti dirumuskan di atas, dapat dikatakan bahwa kekuasaan MPR telah banyak berkurang.

Persoalan yang dapat muncul di kemudian hari adalah apabila misalnya, Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden obyektif melanggar hukum, namun MPR ternyata tidak memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden. Kasus demikian kemungkinan bisa saja terjadi mengingat MPR adalah lembaga politik, dan dalam pengambilan keputusan dapat berdasarkan suara terbanyak, bukan berdasarkan obyektifitas hukum. Nampaknya di disini, UUD 45 Perubahan, masih setengah hati untuk menyerahkan pemasgulan presiden dan wakil presiden hanya kepada rezim hukum, karena eksekusinya masih diserahkan kepada tangan MPR.

2. *Kekuasaan Membentuk Undang Undang*

²²Lihat Pasal 7B Ayat (1) dan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dan Perubahan-perubahannya.

²³Lihat Pandangan Arbi Sanit dalam "Kekuasaan Negara Kembali Otorian, Amandemen Lemahkan lagi Legislatif", Media Indonesia, Jakarta, 12 Agustus 2002.

²⁴Lihat Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 Perubahan ketiga.

Seperti telah disinggung di atas, UUD 1945 Perubahan pertama menentukan, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang²⁵. Sebelumnya menurut naskah asli Undang Undang Dasar itu, kewenangan ini dipegang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat²⁶. Dengan demikian, telah terjadi pergeseran kewenangan legislasi dari Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain memiliki fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan²⁷. Sementara Presiden diberi kewenangan mengajukan rancangan undang-undang²⁸. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama²⁹.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk menjadi undang-undang, tidak lagi bersifat final tetapi dapat diuji material (*yudicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi atas permintaan pihak tertentu. Dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 Perubahan ketiga antara lain disebutkan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat tetap untuk menguji undang undang terhadap Undang Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi ini harus sudah dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003, dan sebelum dibentuk segala kewenangan dilakukan oleh Mahkamah Agung (Aturan Peralihan Pasal III)³⁰.

Dengan ketentuan-ketentuan baru yang mengatur kekuasaan membentuk undang-undang di atas, maka yang perlu digaris-bawahi di sini adalah suatu kenyataan bahwa pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang undang bukan merupakan sesuatu yang telah final. Undang-undang tersebut masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat yang merasa akan dirugikan jika undang undang itu jadi dilaksanakan, atau oleh segolongan masyarakat dinilai bahwa undang-undang itu bertentangan dengan norma hukum yang ada di atasnya (UUD).

3. *Kekuasaan Presiden*

Sebagaimana telah disebutkan di atas, kekuasaan Presiden oleh amandemen UUD 1945 banyak dikurangi. Sebagai contoh dapat disebutkan di sini antara lain:

- (1) Hakim agung tidak lagi diangkat oleh Presiden melainkan diajukan oleh Komisi Yudisial untuk diminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya ditetapkan oleh Presiden³¹.
- (2) Demikian juga anggota Badan Pemeriksaan Keuangan tidak lagi diangkat oleh Presiden tetapi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden³².
- (3) Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengangkatan Panglima Tentara Nasional dan Kepala Polri Republik Indonesia. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan pejabat-pejabat tersebut mencerminkan suatu mekanisme ketatanegaraan yang mengarah kepada keseimbangan dan demokratisasi³³.
- (4) Rancangan Undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden apabila dalam waktu tigapuluh (30) hari semenjak

²⁵Lihat Pasal 20 Ayat (1) Perubahan pertama UUD 1945.

²⁶Naskah asli UUD 1945 Pasal 5 Ayat (1) menyebutkan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

²⁷Lihat Pasal 20A Ayat (1) Perubahan kedua UUD 1945.

²⁸Lihat Pasal 5 Ayat (1) Perubahan pertama UUD 1945

²⁹ Lihat Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945.

³⁰Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 2 tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung. Dalam Perma tersebut antara lain ditetapkan bahwa tata cara untuk mengajukan permohonan tentang menguji undang-undang terhadap UUD, sengketa wewenang antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden dan wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 B ayat (1) UUD 1945 dan Perubahannya diajukan dalam bentuk permohonan.

³¹ Republik Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan ketiga, Pasal 24A Ayat (3).

³² Ibid., perubahan ketiga Pasal 23F Ayat (1).

³³ Ketetapan MPR Nomor VII/MPR 2000 dan UUD 1945.

rancangan undang-undang tersebut disetujui tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan³⁴. Jadi persetujuan atau pengesahan atas rancangan undang-undang menjadi undang-undang oleh presiden tidak mutlak.

Namun demikian, di sisi lain posisi Presiden semakin kuat karena ia tidak akan mudah dijatuhkan (diberhentikan) oleh MPR, meskipun ia berada dalam kondisi berbeda pandangan dalam penyelenggaraan pemerintahannya dengan ‘parlemen’ (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Daerah). Selama Presiden tidak diputus telah melanggar hukum oleh Mahkamah Konstitusi, maka posisi Presiden akan aman. Selain itu, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam Pasal 7B UUD 1945 Perubahan³⁵, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada MPR **hanya dengan terlebih dahulu** mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum ini berupa: (1) pengkhianatan terhadap negara, (2) korupsi, penyuapan, (3) tindak pidana berat lainnya, atau (4) perbuatan tercela, dan/atau (5) pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jadi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut semata-mata atas dasar pertimbangan hukum.

MPR juga dapat memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti apabila terdapat kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden di tengah masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3)). Persoalannya di sini adalah pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden pengganti yang dipilih oleh Majelis Permusyawaratan tersebut. Apakah ia akan bertanggungjawab kepada rakyat atau kepada MPR yang telah memilih dan mengangkatnya. Ketentuan ayat (3) ini menurut Ismail Suny, menunjukkan bahwa MPR tidak konsisten dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.³⁶ Sebaiknya dalam hal ini perlu dikaitkan dengan sisa masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu. Misalnya, Majelis boleh memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti apabila sisa masa jabatan tersebut tinggal 12 bulan atau kurang. Jadi apabila sisa masa jabatan itu masih lama, lebih dari 12 bulan, maka sebaiknya pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden Pengganti itu diserahkan kembali kepada rakyat. Dengan demikian kewenangan MPR memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti itu hanya bersifat sementara dan semata-mata karena pertimbangan teknis.

4. **Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan kehakiman menurut naskah asli UUD 1945 dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman³⁷. Setelah amandemen, kekuasaan kehakiman ini dilakukan, selain yang disebutkan di atas, juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan amandemen UUD 1945, Posisi hakim agung menjadi kuat karena mekanisme pengangkatan hakim agung diatur sedemikian rupa dengan melibatkan tiga lembaga, yaitu : (1) Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Presiden, dan (3) Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini merupakan lembaga baru yang memang sengaja dibentuk untuk menangani urusan yang terkait dengan pengangkatan hakim agung serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku

³⁴ Ibid., perubahan pertama, Pasal 20 Ayat (5).

³⁵ Pasal 7B Ayat (1) menyatakan: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

³⁶ Ismail Suny, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan di Indonesia*, makalah seminar, 2002

³⁷ LN RI Tahun 1959 No.75 UUD 1945 Pasal 24 Ayat (1).

hakim³⁸. Anggota Komisi Yudisial ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat³⁹.

E. Penutup

Berdasarkan uraian di atas secara umum dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 dan Perubahan-perubahannya itu telah mengatur mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan, yang terkait dengan hubungan antar kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, secara berimbang. Atau dengan kata lain terdapat hubungan *checks and balances* antar ketiga lembaga tersebut. Bahkan bukan hanya terjadi *checks and balances* antar lembaga negara, melainkan juga antara warga negara dengan lembaga negara. Semangat untuk selalu melibatkan kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat nampak dominan. Setiap pengangkatan pejabat negara seperti Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Polisi Republik Indonesia (KAPOLRI), anggota Komisi Yudisial, anggota Badan Pemeriksaan Keuangan, dan Gubernur Bank, selalu melibatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi demikian sejalan dengan prinsip-prinsip negara demokrasi. Jadi dilihat dari segi konstitusi, Indonesia adalah negara demokratis. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika pada 2003 Indonesia diusulkan oleh Perdana Menteri Australia John Howard untuk menempati posisi sebagai anggota tetap lapisan kedua Dewan Keamanan PBB⁴⁰ dan juga diusulkan oleh Jepang, sebagai anggota Dewan Hak Asasi Manusia PBB.

F. Pekerjaan Rumah

Namun demikian, amandemen UUD ini masih meninggalkan sisa pekerjaan rumah, yang perlu diselesaikan agar tidak menghambat penerapannya dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan di kemudian hari. Sebagai contoh antara lain:

- a. posisi jaksa agung yang masih berada di bawah kekuasaan eksekutif⁴¹. Akan lebih tepat apabila posisi kejaksaan dilebur dalam lembaga yang independen semacam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).
- b. Benturan antar peraturan perundangan-undangan bisa saja terjadi karena mungkin norma hukumnya tidak sinkron atau saling bertentangan baik vertikal maupun horisontal. Seringkali sebuah ketentuan hukum dalam UU yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat oleh Mahkamah Konstitusi, tidak diikuti oleh peraturan di bawahnya. Demikian juga munculnya perda sebagai bagian dari peraturan perundangan-undangan, seringkali mengundang kontroversial apabila dihadapkan dengan munculnya Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri yang tidak disebut dalam UUD. Untuk itu, kewenangan *judicial review* baik terhadap UU atau di bawah UU perlu disatukan dalam satu atap di bawah Mahkamah Konstitusi.

³⁸Republik Indonesia UUD 1945 Perubahan ketiga. UUD 1945 Perubahan ketiga, Pasal 24B Ayat (1).

³⁹ Ibid. Pasal 24B Ayat (3)

⁴⁰Lapisan pertama anggota Dewan Keamanan PBB dipegang oleh lima anggota tetap yang punya hak veto, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Perancis, China, dan Inggris. Lapisan kedua, anggota tetap diisi oleh lima negara tapi tidak punya hak veto diusulkan oleh John Howard yaitu: Indonesia, India, Jepang, Jerman, dan Brazil. Sedang lapisan ketiga adalah anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Baca: "*Indonesia diusulkan Jadi Anggota Tetap PBB*, Kompas, 1 Mei 2003, hal 3

⁴¹Ke depan seharusnya jaksa agung sebagai satu pilar penegak hukum berada dalam jajaran kekuasaan kehakiman, dengan mekanisme pengangkatannya mengikuti pola yang dilakukan terhadap hakim agung. Sebenarnya gagasan posisi Jaksa Agung ditempatkan di bawah kekuasaan kehakiman, sudah pernah disampaikan oleh Adnan Buyung Nasution jauh hari sebelum amandemen Pasal 24 yang menyangkut kekuasaan kehakiman dilakukan. Dalam acara Semiloka "Rancangan Perubahan UUD 1945" yang diselenggarakan oleh The Habibie Center di Jakarta tanggal 1-4 Oktober 2001, Adnan Buyung Nasution menyatakan, dalam fungsi penegakan hukum, khususnya peradilan (*justicia*), Kejaksaan Agung sebagai penegak hukum dan penuntut umum tertinggi sebaiknya kembali ditempatkan sebagai lembaga yang berada di bawah kekuasaan kehakiman, yang berkedudukan di samping atau menjadi paviliun dari Mahkamah Agung (Adnan Buyung Nasution, "*Reformasi Konstitusi di Indonesia*", makalah dalam acara Semiloka Rancangan Perubahan UUD 1945, The Habibie Center, Jakarta, 1-4 Oktober 2001, hal. 11).

- c. Aplikasi demokrasi dalam pemilihan kepala daerah langsung baik pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota ternyata menyedot anggaran daerah yang tidak sedikit, apalagi jika pemilu kada itu diulang. Untuk itu kedepan perlu juga ditegaskan dalam UUD cukup pemilihan bupati/walikota yang dilaksanakan secara langsung, sedang untuk pemilihan gubernur dikembalikan saja kepada DPRD dan Presiden., agar terjadi *checks and balnces* antara presiden dan lembaga perwakilan daerah.

Daftar Pustaka:

- Adnan Buyung Nasution, “*Reformasi Konstitusi di Indonesia*”, makalah dalam acara Semiloka Rancangan Perubahan UUD 1945, The Habibie Center, Jakarta, 1-4 Oktober 2001, hal. 11
- Arbi Sanit dalam “*Kekuasaan Negara Kembali Otorian, Amandemen Lemahkan lagi Legislatif*”, Media Indonesia, Jakarta, 12 Agustus 2002.
- Ismail Suny, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Ketatanegaraan di Indonesia*, makalah seminar, 2002
- Jimly Asshiddiqie dengan judul makalah “*Hubungan Kerja Antara DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya*”.
- Jimly Asshiddiquie dalam *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Konstitusi, Undang-undang dan Peraturan di 78 Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, tanpa tahun, hal 1.
- Willem Oltmans, *Chaos in Indonesia*, terjemahan Wahjoedi Marjono, Jakarta: Surya Multi Grafika, Cet. 1, 2001, hal. 7.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hal.12-13.

Bengkulu 9 Spetember 2009

