



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

JURNAL KONSTITUSI

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

Volume III No. 2, November 2011

Hasil dan Prospek Amandemen UUD 1945

P. X. Sumanjaya, S.H., M.H.

Menuntaskan Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Muhtadi, M.H., S.H.

Paradigma Baru Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.

Kompetensi Hakim Konstitusi Dalam Penafsiran Konstitusi (Studi Kasus
Makna Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dalam Hal Sengketa Kewenangan
Lembaga Negara)

Fulkamain Ridwan, S.H., M.H.

Analisis Batas Minimal Usia Anak Dapat Dipidana (Studi Atas Putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-VIII/2010)

Fitri Fardiansyah, S.H., M.H.

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan
cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan
kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat

**MAHKAMAH KONSTITUSI
LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI**

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu
pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstiusionalitas Indonesia
dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Dr. Heryandi, S.H., M.S. (Pj. Dekan Fakultas Hukum)

Redaktur

Muhtadi, S.H., M.H.

Redaktur Pelaksana

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.

Editor

Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H.

Yusdiyanto, S.H.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Dr. Aminudin Kasim, S.H., M.H.

Armen Yasir, S.H., M.Hum.

Sekretaris

Ahmad Saleh, S.H.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

Pengantar Redaksi	5
□ Hasil Dan Prospek Amendemen UUD 1945 FX. Sumarja, S.H., M.H.	9
□ Menuntaskan Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Muhtadi, M.H., S.H.	27
□ Paradigma Baru Lembaga Negara Pasca Amendemen UUD1945 M. Iwan satriawan, S.H., M.H.	49
□ Kompetensi Hakim Konstitusi Dalam Penafsiran Konstitusi (Studi Kasus Makna Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dalam Hal Sengketa Kewenangan Lembaga Negara) Zulkarnain Ridwan, S.H., M.H.	69
□ Analisis Batas Minimal Usia Anak Dapat Dipidana (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-VIII/2010) Izral Fardiansyah, SH., M.H.	95
Biodata Penulis Artikel	105
Pedoman Penulisan.....	107

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

dibandingkan substansial, karenanya ucapan terima kasih atas dedikasi Ibu Lucky Endrawati, S.H., M.H.L., dan selamat bergabung Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum. Harapan kami, perubahan tersebut dapat semakin meningkatkan kualitas, serta tentunya untuk memenuhi standar pengelolaan jurnal ilmiah.

Pada akhirnya, kami hadirkan Jurnal Konstitusi Volume III nomor 2 Tahun 2011 ke hadapan sidang pembaca, semoga bermanfaat.

Salam Redaksi.

HASIL DAN PROSPEK AMANDEMEN UUD 1945

FX. Sumarja

Dosen Bagian HAN FH UNILA,
Mahasiswa Program Doktorat KPK UNILA-UNDIP

Abstract

This study aims to determine the amendments of the 1945 Constitution, during period 1999-2002, its implementation, and its prospects for the future. Found that the amendments of the 1945 Constitution has brought to a new State constitutional law. Development of the judiciary to the Supreme Court, Constitutional Court and the judicial Commission, changes in the system of representation in the DPR, DPD and MPR; impeachment procedure of the President and/or Vice President. But there are still issues facing, namely, the power of the constitutional question before the Court and the constitutional complaint; limitations of DPD in the legislative function, the intervention of Parliament in the placement of the ambassadors, and to fill certain positions.

Keywords: *Prospect to Amend the Constitution of 1945, After the Amendment.*

I. PENDAHULUAN

Pada masa Orde Baru, hukum kita dalam arti undang-undang bersifat elitis, bersumber dari lembaga eksekutif yang secara politik dipaksakan agar menjadi hukum. Pada waktu itu, peran DPR maupun Parpol hampir tidak ada di dalam

proses pembuatan hukum, sehingga sering kali hukum atau undang-undang menjadi alat untuk membenarkan kebijakan yang sebenarnya salah atau tidak baik. Hal yang tidak dapat disembunyikan pada masa lalu adalah bahwa pengadilan kita berwatak koruptif sehingga pada saat itu populer istilah "mafia peradilan". Sebenarnya, istilah "mafia peradilan" tidak tepat di dalam dunia hukum. Istilah yang lebih tepat adalah korupsi peradilan (*judicial corruption*).¹ Mafia peradilan itu ditandai oleh banyaknya korupsi dan ketidakjujuran di dalam penegakan hukum. Produk hukum dalam arti undang-undang harus diterima sebagai kebenaran yang final sehingga tidak ada satu lembaga pun yang bisa melakukan pengujian, apalagi untuk membatalkannya. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya didasarkan pertimbangan politik. Juga banyak terjadi pelanggaran terhadap hak-hak politik rakyat karena negara banyak melakukan kekerasan politik.

Perubahan positif dalam ketatanegaraan Indonesia dimulai sejak bergulirnya gerakan reformasi yang kemudian diikuti dengan amendemen atas UUD 1945. Tindakan ikutan berupa perubahan konstitusi tersebut menjadi langkah yang sangat penting karena UUD 1945 dianggap sebagai sumber ketidakberesan tatanan negara. UUD 1945 sebelum amendemen mengandung berbagai kelemahan rumusan yang dalam tataran tertentu menjadi pemicu tindakan aparat pemerintah yang merugikan rakyat. Dalam hal ini khususnya tindakan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Berawal dari semangat zaman untuk melakukan perbaikan sistem ketatanegaraan itulah, pada rentang tahun 1999 hingga 2002 dilakukan amendemen sebanyak empat kali atas UUD 1945. Perubahan signifikan atas konstitusi tersebut hingga kini dapat dirasakan hingga merubah konstalasi dan

¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tafa Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 112.

kontestasi kehidupan berbangsa dan bernegara diberbagai segi kehidupan. Maka menarik untuk dipotret UUD 1945 pasca amendemen, bagian-bagian mana sajakah yang telah berubah? Dan apa implikasinya bagi tatanan ketatanegaraan khususnya terkait prinsip *checks and balances*, lembaga MPR, DPD dan DPR, kekuasaan kehakiman, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta pelaksanaan HAM. Untuk itu, perlu untuk melihat terlebih dahulu bagian-bagian UUD 1945 yang telah diamandemen, kemudian dilihat bagaimana hasil apa implikasi perubahan tersebut, serta prospek amendemen selanjutnya.

II. PEMBAHASAN

1.1 Bagian-bagian UUD 1945 yang diamandemen

Amendemen Pertama yang dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 telah melakukan perubahan terhadap 9 pasal yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 21. Pasal-pasal yang diperbaiki dalam Amendemen Pertama lebih memberikan penekanan pada perdebatan yang muncul pada awal kejatuhan rezim Soeharto. Misalnya, UUD 1945 tidak secara eksplisit memberikan pembatasan perodesasi masa jabatan Presiden. Pasal 7 UUD 1945 hanya menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Oleh karena itu, untuk mempertegas pembatasan masa jabatan Presiden dilakukan amendemen terhadap Pasal 7 UUD 1945 bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatannya yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.²

² Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 147-150.

Di samping itu, Amandemen Pertama juga mengurangi secara mendasar kecenderungan *executive heavy* yang terdapat dalam UUD 1945. Pengurangan itu dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, melakukan amandemen terhadap pasal-pasal yang terkait dengan DPR. Misalnya dalam pengangkatan Duta Besar, Presiden mempunyai keharusan untuk memperhatikan pertimbangan DPR, atau dalam memberikan Amnesti dan Abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. *Kedua*, mengamandemen pasal-pasal yang terkait dengan kekuasaan Presiden. Misalnya, berkurangnya dominasi Presiden dalam membentuk undang-undang. Sementara itu, dalam Amandemen Kedua dilakukan perubahan sebanyak 7 bab dan 25 pasal dalam UUD 1945. Perubahan itu meliputi: Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C.

Sebagai kelanjutan dari perubahan pertama, Amandemen Kedua melakukan perubahan untuk tiga hal yang amat mendasar. *Pertama*, memberikan landasan yang lebih kokoh terhadap keberadaan daerah dan pemerintahan daerah. Ini dapat dilihat dengan melakukan perubahan besar terhadap Pasal 18 UUD 1945. *Kedua*, melanjutkan usaha penguatan terhadap peranan DPR dalam proses penyelenggaraan negara Indonesia. Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B adalah penguatan yang "luar biasa" terhadap DPR. *Ketiga*, memberikan penambahan yang lebih luas terhadap ketentuan hak asasi manusia yang dirasakan amat terbatas dalam UUD 1945.³

³ *Ibid.*

Kemudian dilanjutkan dengan Amandemen Ketiga yang meliputi Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIIA; Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab VIIB; Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6); Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23F ayat (1) dan (2); Pasal 23G ayat (1) dan (2); Pasal 24 ayat (1) dan (2); Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4); dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6).

Perubahan dan penambahan yang dilakukan dalam Amandemen Ketiga lebih tertuju pada lembaga-lembaga negara. Misalnya (1) pergantian proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pola pemilihan dengan sistem perwakilan (di MPR) menjadi proses pemilihan langsung, (2) perbaikan terhadap pola pertanggungjawaban Presiden untuk dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya, (3) pembaharuan terhadap lembaga legislatif dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral, dan (4) mengakomodasi kehadiran "lembaga baru" yaitu Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*).

Terakhir, Amandemen Keempat lebih merupakan penyelesaian terhadap bagai-bagian yang masih tersisa dalam amandemen sebelumnya. Perubahan itu meliputi: Pasal 2, Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 23B, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5). Perubahan terhadap Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan serta pencabutan terhadap Penjelasan UUD 1945.

1.2. Hasil Amandemen UUD 1945 dan Prospeknya

a. Prinsip *Checks and Balances*

UUD 1945 hasil amandemen sudah memunculkan ketentuan tentang *checks and balances*⁴ secara lebih proporsional di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengujian peraturan perundang-undangan sesuai dengan penjenjangannya sekarang sudah berjalan dengan baik. Sebelum UUD 1945 diamandemen, banyak produk peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi tidak ada lembaga pengujian yang dapat dioperasionalkan. Pada masa lalu, produk hukum dalam arti undang-undang harus diterima sebagai kebenaran yang final sehingga tidak ada satu lembaga pun yang bisa melakukan pengujian, apalagi untuk membatalkannya. Undang-undang yang dibuat oleh pemerintah dan DPR (legislatif) tidak bisa diganggu gugat meskipun di dalamnya terdapat kesalahan. Gugatan atas undang-undang waktu itu hanya bisa dilakukan melalui satu jalur, yaitu *legislative review*. Dengan kata lain, sebuah undang-undang hanya bisa dibatalkan oleh pembuatnya sendiri. Meskipun sebuah undang-undang sudah jelas-jelas salah, kalau DPR dan pemerintah sebagai lembaga legislatif tidak mau mengubahnya maka undang-undang itu tidak bisa berubah. Padahal dalam kenyataannya pada saat itu banyak sekali undang-undang yang bermasalah.⁵ Dahulu memang terdapat ketentuan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (seperti UU Nomor 14 Tahun 1970, Tap MPR

⁴ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit...* hlm. xiii; Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: MKRI, 2005), hlm. 7.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 158.

Nomor III/MPR/1978, dan UU Nomor 14 Tahun 1985), namun hal ini tak pernah dapat dioperasionalkan karena memang sengaja dibuat adanya kekacauan teoretis agar ia tidak dapat dilaksanakan.⁶

Sejak amandemen UUD 1945, sudah banyak UU yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai implementasi *checks and balances* sistem ketata-negaraan. Sekarang legislatif tak bisa lagi membuat UU dengan sembarangan atau melalui transaksi politik tertentu sebab produk legislasi sudah dapat diawasi dan diimbangi oleh lembaga yudisial yakni MK. Hanya dalam waktu 3,5 tahun sejak berdiri, tepatnya sampai akhir 2006, MK sudah menguji UU terhadap UUD tak kurang dari 99 kasus,⁷ sampai akhir 2008 terdapat 166 kasus,⁸ dan sampai dengan Februari 2009 sejumlah 178 kasus⁹. Selain itu, Mahkamah Agung (MA) juga sudah berkali-kali memutus permohonan *judicial review* atas peraturan perundang-undangan di bawah UU. Semua itu tak pernah dapat terjadi ketika UUD 1945 belum diamandemen.

Menurut Mahfud MD¹⁰ semula, MK dibentuk dengan dua latar belakang saja. *Pertama*, karena pada masa lalu tidak ada suatu lembaga yang bisa membatalkan undang-undang kecuali legislatif sendiri sehingga diperlukan satu lembaga seperti MK yang diberi wewenang untuk menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD. *Kedua*, MK sebenarnya dimaksudkan sebagai *forum privilegium* atau pengadilan khusus ketatanegaraan tatkala presiden akan diberhentikan dalam masa jabatannya. Ada keinginan

⁶ Uraian tentang kekacauan teoretis ini dapat dilihat dalam bab 7 terakhir yang membahas *judicial review* dalam buku Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, edisi revisi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 348-360.

⁷ Yuliandri, dalam Moh. Mahfud MD, *Perdebatan ...Op.Cit*, hlm. xiii

⁸ Yuliandri, *Asas-Asis Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 242.

⁹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi.....Op.Cit*, hlm. 164.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 161.

agar proses pemberhentian presiden pada masa jabatannya didahului dengan penilaian hukum. Dengan adanya *forum privilegiatum* tersebut presiden tidak cukup hanya dijatuhkan dengan alasan-alasan politik tanpa didasarkan pada alasan-alasan hukum yang bisa dinilai lebih dulu oleh pengadilan.

Perkembangan selanjutnya MK selain berwenang melakukan pengujian UU terhadap UUD dan memberi penilaian hukum atau menilai dakwaan DPR bahwa presiden telah melakukan pelanggaran tertentu dan dapat diberhentikan dari jabatannya juga ada wewenang-wewenang lain yang diberikan kepada MK yaitu menangani sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutuskan pembubaran partai politik, dan menangani perselisihan hasil pemilihan umum. Itulah kewenangan MK yang asli, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 dan Pasal 24C UUD 1945 hasil amandemen.¹¹

Sejak 2008 dengan keluarnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan MK ditambah lagi, yaitu memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada). Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 sebelum diubah, sebenarnya kewenangan mengadili perselisihan pemilihan kepala daerah ada ditangan MA. Akan tetapi, dengan UU No. 12 Tahun 2008, kewenangan itu dialihkan ke MK. Dasar pengalihannya adalah karena di dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu disebutkan bahwa pemilihan umum kepala daerah itu adalah pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Oleh karena Pemilukada dimasukkan ke dalam rezim pemilu maka dengan sendirinya sengketa-sengketa pun dianggap tepat kalau dipindahkan menjadi wewenang MK sesuai dengan ketentuan Pasal 24C UUD 1945.¹²

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Kedepan perlu adanya perluasan kewenangan MK, untuk memutus *constitutional question* dan *constitutional complaint*.¹³ *Constitutional question* adalah mekanisme review atau pengujian suatu aturan hukum yang diajukan oleh hakim yang sedang mengdili suatu perkara, dan dalam proses peradilan itu muncul pertanyaan tentang konstitusionalitas ketentuan aturan hukum yang akan digunakan dalam menilai dan mengambil putusan.¹⁴ Selama belum ada putusan konstitusional tidaknya undang-undang itu, hakim harus menghentikan perkaranya terlebih dahulu. Dalam tata praktik, hal ini pernah dan sudah dijalankan oleh MK, meskipun yang mengajukan *constitutional question* adalah warga yang hak-hak konstitusionalnya di langgar, jadi bukan hakim yang sedang menangani perkara. *Constitutional complaint* adalah pengajuan perkara ke MK atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak tersedia lagi atasnya jalur penyelesaian hukum (peradilan).¹⁵

b. MPR, DPD, dan Peran DPR

Dari semua rangkaian amandemen itu, legislatif termasuk lembaga negara yang paling banyak mengalami perubahan. Perubahan itu tidak hanya menyangkut kewenangan tetapi adanya penataan ulang dari sistem unikameral dengan supremasi MPR menuju sistem bikameral. Keberadaan MPR masih tetap dipertahankan tetapi hanya sebatas *joint-session* antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan DPR.¹⁶

Mengingat kedudukan MPR sudah mengalami perubahan mendasar dengan amandemen UUD 1945, yaitu tidak lagi mempunyai kewenangan membuat produk hukum seperti

¹³ Moh. Mahfud MD. dkk, *Constitutional Question, Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional*, (Malang: Universitas Brawijaya (UB Pres), 2010), hlm. 66.

¹⁴ *Ibid.*, hlm.67.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.23.

¹⁶ Saldi Isra, Naskah persiapan untuk Jurnal UNISIA Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Edisi 48, Tahun 2003.

sebelumnya, maka ke depan menurut Jimly¹⁷ peraturan tata tertib MPR tidak diperlukan lagi, karena bukan lagi lembaga yang akan menjalankan tugas bersifat rutin dan terus menerus. Termasuk tidak diperlukan lagi alat-alat perlengkapan, dan untuk Sekretariat Jenderal dirangkap saja dengan Sekretariat Jenderal DPD.

Lahirnya lembaga DPD cukup memberi angin segar terhadap iklim legislasi. Pertarungan gagasan dalam gelanggang legislasi nasional akan semakin menarik untuk diikuti. Meskipun dari segi wewenangnya terkesan "dianaktirikan", karena hanya terbatas "dapat mengajukan dan ikut membahas RUU tertentu berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD). Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan ini akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian sulit membantah sinyalemen bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam sistem perwakilan. Padahal, dalam sistem bikameral, semestinya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances*.¹⁸ Kemunculan DPD yang akan memfasilitasi berbagai perspektif kedaerahan yang bergulir seiring dengan keinginan masyarakat di daerah untuk terlibat dalam penentuan kebijakan nasional,¹⁹

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 275.

¹⁸ Saldi Isra, *Op.Cit.*

¹⁹ John Pieris, dan Aryanthi Baramuli Putri, *Debat Perwakilan Daerah RI, Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006).

terancam gagal. Maka tidak heran kalau ada keinginan untuk melakukan amandemen lanjutan terkait dengan penguatan kewenangan DPD.

Perubahan radikal terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR", menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan kepada DPR" telah mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945. Perubahan Pasal 5 ayat (1) diikuti dengan perubahan Pasal 20 UUD 1945. Dengan demikian DPR kini menjadi pemegang kekuasaan membentuk UU, sehingga sebagai lembaga perwakilan rakyat (DPR) menjadi lebih berdaya. Berbeda 180 derajat dengan masa Orde Baru atau Orde Lama, pada era reformasi ini, dan hanya dalam waktu sekitar tujuh tahun, sudah terdapat lebih dari 20 UU yang lahir berdasarkan hak inisiatif DPR. Pada zaman Orde Lama yang berlangsung 6 tahun dan pada masa orde Baru yang berlangsung 32 tahun tak satu pun lahir UU yang berasal dari hak inisiatif DPR. Dalam praktik politik pun, Presiden sekarang tidak lagi dapat berbuat sewenang-wenang seperti dulu.²⁰

Pada masa Orde Baru, hukum dalam arti undang-undang bersifat elitis, bersumber dari lembaga eksekutif yang secara politik dipaksakan agar menjadi hukum. Pada waktu itu, peran DPR maupun Parpol hampir tidak ada di dalam proses pembuatan hukum. Artinya, lebih bersifat formalistis. Hukum selalu disiapkan di istana kepresidenan, kemudian dibahas segi bahasa dan tata tulisnya oleh DPR, tanpa ada perubahan yang substantif. Selain bersifat elitis, pada masa lalu juga

hlm. 147.

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Pendebatan.....Op. Cit.* hlm., xlii.

tercatat bahwa hukum kita bersifat positivistik-instrumentalistik. Artinya, banyak yang dijadikan alat pembenar atas kehendak penguasa, baik yang terlanjur dilakukan maupun yang akan dilakukan. Dengan watak seperti ini, sering kali hukum atau undang-undang menjadi alat untuk membenarkan kebijakan yang sebenarnya salah atau tidak baik.²¹

Tapi memang dari segi kinerja anggota DPR masih harus ditingkatkan selain dari segi moral, kejujuran dan memihak pada rakyat. Termasuk proses *fit and proper test* di DPR bagi calon pejabat-pejabat negara yang semula menjadi hak prerogatif Presiden. Proses ini banyak menimbulkan dampak negatifnya dari pada positifnya. Karena di situlah kemudian terjadi transaksi, sehingga hanya calon yang bisa "melayani" keinginan dewan yang bisa menjadi pejabat negara, bukan dari kemampuan dan kompetensinya. Karena terjadi transaksi, tentu kinerja pejabat negara itu pasti terganggu. Tentu masih dalam ingatan kita kasus Miranda Gultom yang menjadi Gubernur Senior BI, yang akhirnya menyeret beberapa anggota DPR dalam persoalan hukum. Dikhawatirkan oleh beberapa kalangan termasuk calon hakim agung, jangan-jangan dalam *fit and proper test* nanti akan kental dengan nuansa "transaksinya" (tapi semoga tidak terjadi transaksi). Meskipun hal itu bukan terkait konstitusi, artinya bukan amanat konstitusi tetapi terkait dengan isi undang-undang. UUD hanya menyebut bahwa pejabat negara itu diangkat oleh presiden dengan mendapatkan persetujuan atau pertimbangan DPR. Semula ketentuan ini dimaksudkan untuk menghapus kebiasaan Orde Baru yang seringkali memberi jabatan kepada seseorang karena pertimbangan politik semata.²²

²¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi...*, Op.Cit., hlm.157.

²² *Ibid.*, hlm.172.

c. Kekuasaan Kehakiman

Sejalan dengan perubahan di bidang kekuasaan kehakiman dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga alternatif untuk menerobos kesulitan-kesulitan pemberantasan korupsi di pengadilan konvensional. Indonesia membentuk KPK dengan pengadilan tersendiri, yaitu Pengadilan Tipikor yang diberi tugas khusus menangani soal-soal korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dengan nilai korupsi satu miliar ke atas dan/atau dengan kasus yang menarik perhatian masyarakat. Sejalan dengan itu pula dibentuk Komisi Yudisial (KY) dengan fungsi mengawasi perilaku para hakim. Karena pada masa lalu banyak mafia peradilan (*judicial corruption*) maka sekarang dibentuk KY sebagai lembaga negara yang pengaturannya masuk di dalam UUD, yang tugasnya menyeleksi dan mengusulkan calon hakim agung, serta mengawasi perilaku hakim untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim.²³

d. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Dapat juga dicatat bahwa berdasarkan UUD hasil perubahan telah diatur kemungkinan menjatuhkan presiden dalam masa jabatannya melalui penilaian politik dan penilaian hukum dengan alasan-alasan tertentu yang disebutkan di dalam UUD. Pada masa lalu pemberhentian presiden dalam masa jabatannya hanya didasarkan pada pertimbangan politik yang diatur di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1978 dengan alasan melanggar haluan negara yang penafsirannya sangat luas. Namun, pada saat ini presiden hanya dapat dijatuhkan (melalui *impeachment*) dengan alasan-alasan tertentu yang harus dibuktikan lebih dulu secara hukum (melalui forum *privilegiatum*). Di sini, memenangkan suara dalam demokrasi dipadukan (bahkan diuji) dengan substansi dan prosedur hukum berdasar nomokrasi.

²³ *Ibid.*, hlm.160.

Mekanisme *impeachment* di Indonesia harus melalui tiga tahap pada tiga lembaga tinggi negara yang berbeda. Tahapan pertama proses *impeachment* adalah pada DPR. DPR menjalankan fungsi pengawasannya memiliki kewenangan mengawasi jalannya pemerintahan bilamana dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut DPR menemukan bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran yang diatur dalam Pasal 7A UUD 1945, maka DPR setelah sesuai dengan ketentuan prosedur internalnya mengajukan tuntutan *impeachment* kepada MK. Tahapan kedua proses *impeachment* berada ditangan MK. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7B ayat 4, MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut. Kedudukan DPR dalam persidangan MK sebagai pihak pemohon, karena DPR-lah yang memiliki inisiatif dan berpendapat presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran. Setelah MK memberi putusan atas pendapat DPR dan isi putusan MK membenarkan pendapat DPR, maka tahap ketiga proses *impeachment* berada di MPR.

Proses pengambilan keputusan MPR atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dilakukan dengan mengambil suara terbanyak dalam rapat paripurna. Rapat paripurna MPR harus dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari seluruh anggota MPR dan hanya dapat dilakukan jika sekurang-kurangnya 2/3 dari yang hadir setuju presiden diberhentikan.²⁴ Kedepan akan timbul persoalan, jika ternyata putusan MPR tidak sejalan dengan putusan MK, terkait pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam situasi seperti inilah DPD punya peran sangat penting, dalam mendukung/tidak mendukung putusan MK.

²⁴ Winarno Yudho, dkk., *Mekanisme Impeachment & Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Seri Penelitian MK, (Jakarta: MKRI, 2005), hlm. 61-62.

e. Hak Asasi Manusia (HAM)

Tak kalah penting dari semua itu, UUD 1945 hasil amandemen sudah memuat masalah-masalah Hak Asasi Manusia (HAM) secara rinci sehingga pelaksanaannya tidak lagi dijadikan residu kekuasaan melainkan kekuasaanlah yang menjadi residu HAM. Berdasarkan UUD 1945 yang asli, masalah HAM diatur secara sumir yang peraksanaannya diatribusikan kepada lembaga legislatif yang kemudian berdasarkan UU ternyata HAM dijadikan residu kekuasaan dan bukan kekuasaan yang menjadi residu HAM. Itulah sebabnya, baik di zaman Orde Lama maupun di zaman Orde Baru, selalu terjadi pelanggaran HAM dan kekerasan-kekerasan politik yang diberi wadah UU.

Setelah Perubahan UUD 1945 ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.²⁵ Materi yang semula hanya berisi tujuh butir ketentuan yang juga tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai jaminan hak asasi manusia, sekarang telah bertambah secara sangat signifikan, sehingga perumusannya menjadi sangat lengkap dan menjadikan UUD 1945 merupakan salah satu undang-undang dasar yang paling lengkap memuat perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Dengan disahkannya perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, dan apabila materinya digabung dengan berbagai ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang berkenaan dengan hak asasi manusia,²⁶ maka keseluruhan norma hukum mengenai hak asasi manusia itu dapat dikelompokkan dalam empat kelompok yang berisi 37 butir

²⁵ Jinly, dalam Jazim Hamidi (ed), *Green Mind Community, Teori dan Politik Hukum Talanegara*, (Jogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 284-288.

²⁶ Hafid Abbas & Ibnu Purna (ed), *Landasan Hukum dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009*, (Jakarta: Kerjasama Depkumham, Sekneg RI, Raoul Wallenberg Institut dan Pusat Studi HAM & Demokrasi Universitas Nasional, 2006).

ketentuan.²⁷ Kelompok pertama menyangkut hak-hak sipil, kedua hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya, ketiga kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan, keempat kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia. Hak-hak itu ada yang berlaku bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Republik Indonesia dan ada yang hanya berlaku bagi Warga Negara Indonesia. Dengan demikian pelanggaran HAM dan kekerasan-kekerasan politik yang diberi wadah UU, sekarang ini tidak dapat lagi dilakukan dengan mudah. Nyatanya pada saat ini kasus baru tentang pelanggaran HAM yang masif sudah jauh berkurang, masalah yang sekarang ada tentang ini adalah sisa-sisa kasus peninggalan masa lalu.

III. PENUTUP

1.1. Simpulan

UUD 1945 hasil amandemen sudah lebih baik daripada UUD 1945 sebelumnya, dari konstitusi baru tersebut telah melahirkan tatanan hukum ketatanegaraan yang relative lebih maju. Namun tidak dapat dipungkiri, sebagai produk manusia UUD 1945 tidak dapat sempurna dan karenanya tidak mampu menampung setiap perubahan masyarakat yang cepat, sehingga masih ditemukan kekurangan di berbagai aspek.

1.2. Saran

Pertama, 'menjaga' setiap rancangan undang-undang agar tidak mengebiri hasil amandemen UUD 1945 melalui peningkatan pemahaman konstitusi dan peraturan perundang-undangan bagi anggota legislative, dan *kedua*, perubahan konstitusi masih diperlukan untuk menampung perubahan dinamika ketatanegaraan yang belum tertampung dalam semangat reformasi konstitusi 1999-2002.

²⁷ Jazim Hamidi, *Op.Cit.*, hlm. 284.

Daftar Pustaka

- Abbas, Hafid & Ibnu Purna (ed). 2006. *Landasan Hukum dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009*, Jakarta: Kerjasama Depkumham, Sekneg RI, Raoul Wallenberg Institut, dan Pusat Studi HAM & Demokrasi Universitas Nasional.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: MKRI.
- 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hamidi, Jazim (ed). 2008. *"Green Mind Community, Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media.
- Isra, Saldi, Naskah persiapan untuk Jurnal UNISIA Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Edisi 48, Tahun 2003.
- MD, Moh. Mahfud, 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- 2009. *Politik Hukum di Indonesia, edisi revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,
- 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- MD, Moh. Mahfud, dkk. 2010. *Constitutional Question, Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional*, Malang: Universitas Brawijaya (UB Pres).
- Pieris, John dan Aryanthi Baramuli Putri. 2006. *Dewan Perwakilan Daerah RI, Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendikia.
- Thaib, Dahlan, dkk. 2010. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Yudho, Winarno, dkk. 2005. *Mekanisme Impeachment & Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Seri Penelitian MK*, Jakarta: MKRI.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.