

Denny Indrayana, Ph.D.
Fakar Hukum Tata Negara UGM

mizan



Amandemen UUD 1945

Antara Mitos dan Pembongkaran

"Ini adalah penelitian yang meletakkan arti pentingnya konstitusi dalam
mengawal proses transisi Indonesia menuju negara yang lebih demokratis."

—M. Anien Rais, Ketua MPR RI 1999-2004

Pengantar : Jimmy Asshiddiqie, Ketua Mahkamah Konstitusi RI
M. Anien Rais, Ketua MPR RI 1999-2004

AMANDEMEN UUD 1945

MIZAN PUSTAKA: KRONIK ZAMAN BARU adalah salah satu lini produk (*product line*) Penerbit Mizan yang menyajikan buku-buku bertema umum dan luas yang merekam informasi dan pemikiran mutakhir serta penting bagi masyarakat Indonesia.

AMANDEMEN UUD 1945

ANTARA MITOS DAN PEMBONGKARAN

Denny Indrayana

mizan
KRONIK ZAMAN BARU

AMANDEMEN UUD 1945:
ANTARA MITOS DAN PEMBONGKARAN
Diterjemahkan dari *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*:
An Evaluation of Constitution-Making in Transition

Karya Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.
Copyright © 2007 by Denny Indrayana

Penerjemah: E. Setiyawati A.
Editor: Peri Umar Farouk dan Refly Harun

Hak cipta dilindungi undang-undang
All rights reserved

Cetakan I, September 2007
Cetakan II, Desember 2007

Diterbitkan oleh Penerbit Mizan
PT Mizan Pustaka
Anggota IKAPI
Jln. Cinambo No. 135, Cisaranten Wetan
Ujungberung, Bandung 40294
Telp. (022) 7834310 – Faks. (022) 7834311
e-mail: kronik@mizan.com
<http://www.mizan.com>

Desain sampul: Fahmi Ilmansyah dan Willy Mahabi

ISBN 979-433-442-1

Didistribusikan oleh
Mizan Media Utama (MMU)
Jln. Cinambo (Cisaranten Wetan) No. 146
Ujungberung, Bandung 40294
Telp. (022) 7815500 – Faks. (022) 7802288
e-mail: mizanmu@bdg.centrin.net.id
Perwakilan:
Jakarta: (021) 7661724;
Surabaya: (031) 60050079, 8281857;
Makassar: (0411) 871369

Komentar Tokoh

“Tidak mudah menelaah tema aktual perubahan UUD dalam sebuah disertasi, utamanya ketika proses perubahan itu sendiri terus bergerak dinamis. Tapi Denny berhasil melakukannya dengan cerdas. Saya turut berbahagia karena telah muncul lagi generasi baru ahli hukum tata negara sekelas Denny di tengah beraneka persoalan ketatanegaraan yang terjadi di tanah air kita yang memerlukan banyak ahli yang bersedia untuk menekuninya dan mampu menawarkan ide-ide segar yang menjanjikan solusi.”

—**Jimly Asshiddiqie**,
Ketua Mahkamah Konstitusi RI

“Inilah suatu penelitian yang mampu meletakkan arti pentingnya konstitusi dalam mengawal proses transisi Indonesia menuju negara yang lebih demokratis. Perjalanan bangsa ini masih teramat panjang, di sana-sini bercokol batu gunung korupsi, ketamakan dan halangan-halangan lain yang siap menerkam bangsa ini jika terlena dalam kelengahan. Konstitusi tentu adalah salah satu alarm pengingat, agar

bangsa ini tidak selalu lupa akan aturan main bernegara, yang melarang kekuasaan digunakan untuk mengabdikan pada nafsu kekuasaan semata. Semoga para intelektual muda Indonesia, dari berbagai disiplin ilmu, bersemangat mengikuti jejak saudara Denny Indrayana, agar khazanah pengetahuan di negara kita semakin subur dan kaya.”

—**M. Amien Rais,**

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat RI 1999-2004

“Pro-kontra itu pertanda bahwa amandemen belum selesai, karena hak konstitusional itu hendaknya dilakukan demi hadirnya konstitusi yang menghadirkan demokrasi yang memperkuat kesejahteraan rakyat dan harkat negara.”

—**Hidayat Nur Wahid,**

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat RI

“UUD 1945 bukan mitos, dan tidak boleh menjadi mitos. Ia harus menjadi *a living constitution* sekaligus *a working constitution*. Bagaimana proses itu berjalan harus menjadi perhatian kita semua, warga negara yang peduli. Buku Bung Denny Indrayana ini adalah bacaan yang tepat untuk mengantar kita memahaminya.”

—**Andi Mallarangeng,**

Juru Bicara Presiden Republik Indonesia

“Salah satu tuntutan utama reformasi adalah amandemen UUD 1945. Konstitusi yang sempat dimitoskan karena memberi nikmat kekuasaan kepada penguasa. Ketika terlibat dalam proses amandemen, saya sadar betul, bahwa kekuasaan eksekutif harus dibatasi, dan pembagian kekuasaan antar-lembaga negara harus dikukuhkan untuk hadirnya penyelenggaraan negara yang akuntabel. Meskipun hasil perubahan masih belum sempurna, bangsa ini masih penat untuk didesak melakukan perubahan lanjutan. Lebih pas konsolidasi aplikasi konstitusi

yang diprioritaskan, dan melakukan penyempurnaan lanjutan pada masa yang tepat, tenang dengan mengerahkan seluruh potensi keahlian bangsa.”

—**Hatta Radjasa,**
Menteri Sekretaris Negara

“Perjalanan bangsa—lepas dari pro-kontra amandemen—telah menghasilkan konstitusi yang lebih demokratis menuju cita-cita negara demokrasi konstitusional. Memang hasil amandemen masih belum sempurna, maka menjadi kewajiban kita semua anak bangsa yang bertanggung jawab untuk selalu terus menyempurnakannya.”

—**Adnan Buyung Nasution,**
Anggota Dewan Pertimbangan Presiden

“Hakikat konstitusi adalah sebagai instrumen pembebasan menuju humanisasi transendental. Suatu konstitusi yang tidak demikian, sejatinya adalah penindasan atas fitrah kemanusiaan. Maka perubahan konstitusi merupakan suatu yang fitri, sejalan dinamika zaman yang terbingkai dalam etika Ilahi. Penulis buku ini telah menjalankan etika ilmu keilahian itu. Semoga semakin tawadhu’ sebagai cendekia.”

—**M. Busyro Muqoddas,**
Ketua Komisi Yudisial RI

“Konstitusi perlu dikunci. Perubahan secara cepat dan terus-menerus bisa menjurus pada destabilisasi sistem. Itu hanya pandangan yang valid, solid, dan tepat apabila konstitusi itu sudah komplet, berkarakter, serta kongruen dengan sistem politik dan negara modern. Apabila konstitusi masih jauh dari karakter itu, mengunci konstitusi adalah resep untuk stagnasi. Denny dan bukunya ini adalah sumber inspirasi bagi kita untuk memikirkan dan membangun fondasi konstitusi dengan keterbukaan pikiran. Seharusnya dalam urusan

konstitusi, kita semua lebih memikirkan masa depan bangsa dan negara, bukan sekadar memikirkan dan memitoskan masa lalu. Di sini kita semua adalah saksi bahwa Denny adalah contoh pemikir masa depan, pejuang konstitusi yang artikulatif, ilmiah, cerdas, konstitusional, dan konsisten.”

—**Anies Baswedan**,
Rektor Universitas Paramadina

“UUD bagi kita merupakan kompas, sumber nilai, pemandu, serta fondasi untuk kehidupan berbangsa dan bernegara baik untuk melayani dan melindungi warganya maupun sebagai identitas bangsa memasuki pergaulan dan persaingan dunia yang kian intens. Buku ini tampil sangat tepat waktunya di saat bangsa ini tengah mengalami krisis identitas dan kepercayaan diri, hiruk-pikuk retorika politik namun sering kali terasa miskin substansi.”

—**Komaruddin Hidayat**,
Rektor Universitas Islam Negeri Jakarta

“Ada dua hal relevan dan signifikan di sini. *Satu*, Denny Indrayana Ph.D. adalah nama besar yang kiprahnya jelas dalam memperbaiki ketatanegaraan kita & peraturan perundangan yang melandasinya. *Dua*, amandemen UUD yang merupakan pintu masuk sekaligus syarat untuk melakukan semua perbaikan itu. Sebuah buku tentu saja berbicara tentang keduanya: siapa yang membuat, dan bagaimana ia mengevaluasi proses yang terjadi.”

—**Effendi Gazali**,
Koordinator Program Master Komunikasi Politik UI

“Kepatuhan pada konstitusi dan penegakan hukum sebagai pilar utama demokrasi adalah mutlak. Meskipun demikian, konstitusi justru tidak

boleh dimutlakkan, ia harus dinamis untuk mengikuti kebutuhan penegakan hukum.”

—**Erry Riyana Hardjapamekas,**
Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi

“Perdebatan tentang boleh tidaknya UUD 1945 diubah lebih merupakan isu politik tingkat tinggi. Kebutuhan rakyat lebih sederhana. Laksanakan UUD 1945 dan beri rakyat perlindungan agar hidup mereka lebih baik.”

—**Mohamad Sobary,**
Direktur Eksekutif Partnership

“Dinamika perubahan UUD 1945 terekam dengan perspektif konstitusi, politik, dan sosial. Pisau analisis dipakai tidak semata-mata akademis, tetapi juga *social activism*. Ketegangan konstitusional tergambar dan menjadi rujukan sejarah konstitusi yang relevan.”

—**Todung Mulya Lubis,**
Koalisi untuk Konstitusi Baru

“Amandemen UUD 1945 memang diperlukan. Tanpa itu, konstitusi tidak akan bisa menjadi benteng terakhir dari segala persoalan bangsa. Tapi filosofi kekeluargaan dan gotong royong harus tetap dipertahankan (final) dan perubahan-perubahan yang dilakukan dimasukkan saja dalam adendum.”

—**Sukardi Rinakit,**
Direktur Eksekutif Soegeng Sarjadi Syndicate

“Perubahan UUD 1945 memang belum membuat konstitusi Indonesia menjadi sempurna. Tetapi yang terpenting melalui perubahan ini, benteng kukuh berupa sakralisasi konstitusi dapat dirobohkan.

Dengan begitu, demokrasi, hak asasi manusia, dan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara dapat diselenggarakan. Pada dasarnya, konstitusionalisme harus diletakkan pada asas pencarian yang terus-menerus untuk menemukan yang terbaik dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan kita. Itu agar bangsa kita selalu melihat ke depan, bukan selalu memeluk masa lampau, betapapun indahnyalah!”

—Slamet Effendy Yusuf,

Wakil Ketua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 1999-2002

“*Wah* pengamandemen benar-benar nekat. *Wong* kesepakatannya adendum *kok* dirombak total, tentu saja jadinya amburadul *nggak* keruan. Dengan tidak adanya Lembaga Tertinggi Negara, masing-masing Lembaga Negara membuat pedoman kerja sendiri-sendiri tanpa koordinasi sehingga terjadi benturan antar-Lembaga Negara. Juga karena semua Lembaga Negara setara, masing-masing tidak mau diawasi oleh Lembaga Negara yang lain. Akibatnya, terjadi kekacauan karena masing-masing Lembaga Negara ingin jadi *superbody*. Segera kembalikan ke UUD 1945 yang asli untuk kemudian diamandemen benar-benar secara adendum oleh Tim hukum Ahli Tata Negara, baru kemudian disahkan oleh MPR. Berani *nggak?*”

—Permadi,

Penyambung Lidah Bung Karno

“Amandemen konstitusi adalah keniscayaan. Ketidakmampuan menangkap *the whole aspiration of people*, ketidakinginan untuk mewujudkannya secara utuh melalui Komisi Independen serta secara substantif tidak menegakkan daulat rakyat, supremasi hukum & akuntabilitas politik maka dapat dipastikan, konstitusi tidak akan *durable* apalagi menimbulkan kemaslahatan.”

—Bambang Widjojanto,

Pengamat Hukum

“Amandemen UUD 1945 merupakan langkah konstitusional yang membuat politik Indonesia sekarang demokratis, puncak peradaban politik umat manusia. Buku ini sangat penting untuk memahami kemajuan konstitusional bangsa kita tersebut.”

—**Saiful Mujani,**
Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia

“Di dunia ini tidak ada konstitusi yang tak bisa diubah sebab konstitusi dibuat sesuai dengan kebutuhan situasi politik, sosial, ekonomi, budaya pada waktu tertentu. Maka janganlah bermimpi untuk menyakralkan konstitusi, yang dulu maupun yang berlaku sekarang. Meski begitu, prosedur perubahan konstitusi harus dipersulit agar orang tak terlalu genit untuk selalu mengubah-ubah konstitusi. Namun, sesulit apa pun cara perubahan konstitusi itu, jika rakyat menghendaki, perubahan itu ‘niscaya’ akan terjadi. Aspirasi rakyat harus diagregasi secara demokratis, sebab kalau suara rakyat dihalang-halangi melalui politisasi yang tidak *fair*, demokrasi akan membuka jalannya sendiri; kalau perlu melalui operasi *caesar*. Itulah yang selalu terjadi menurut sejarah, dan itu pula yang ditunjukkan oleh Deny Indrayana di dalam bukunya ini.”

—**Moh. Mahfud MD,**
Guru besar Hukum Tata Negara,
mengajar pada Program Pascasarjana
bidang hukum di berbagai universitas

“Sering kali kita menilai konstitusi dengan pendekatan benar-salah dari kacamata teoretik-akademik. Padahal konstitusi di mana pun di banyak negeri adalah produk politik berdasarkan situasi, kondisi, dan kebutuhan negeri itu sendiri.”

—**Lukman Hakim Saifuddin,**
Ketua Fraksi PPP DPR-RI

“Buku ini berhasil memaparkan prosesi di kitaran perubahan-perubahan UUD 1945. Topik yang cukup berat ini berhasil dipaparkan secara ringan dan enak dibaca sehingga memudahkan kita untuk melacak pusran perdebatan dalam proses desakralisasi konstitusi hasil karya pendiri bangsa ini.”

—**Saldi Isra,**

Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

“Konstitusi tidak pernah sempurna. Untuk itu, setiap upaya untuk menyempurnakan konstitusi patut ditopang oleh pengetahuan atas proses perubahan sebelumnya dan kepentingan-kepentingan yang terkait dengan susunan konstitusi baru itu. Mengingat kekuasaan yang tidak berimbang yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara, maka amandemen kelima atas UUD 1945 adalah bagian penting dari upaya penyempurnaan konstitusi itu.”

—**Indra Jaya Piliang,**

Anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru

“Denny Indrayana sudah mengingatkan kita akan suatu hal esensial mengenai konstitusi: konstitusi jangan dimitoskan sebagai sesuatu yang sakral karena ia adalah dokumen kesepakatan bangsa dalam bernegara yang sesungguhnya kontekstual. Intinya ada pada konstitusionalisme-gagasan pembatasan kekuasaan dan perlindungan warga negara. Maka gagasan konstitusi baru yang koheren dan konsisten yang dibuat secara partisipatif tetap relevan, dan kesetiaan membabi buta pada masa lalu dan ‘UUD asli’ justru mengingkari sejarah bangsa ini dan ide konstitusionalisme.”

—**Bivitri Susanti,**

Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan

“Konstitusi mana pun jelas bukanlah untaian aksara sakral kitab suci warisan para rasul yang haram untuk diubah. Ia hanyalah gagasan manusia biasa, para Demos, tentang kerangka dasar pengelolaan kekuasaan publik dalam Republik. Seiring roda sejarah, beberapa bagiannya bisa saja sudah lapuk, tidak kontekstual lagi, sehingga imperatif untuk segera diubah!”

—**Tamrin Amal Tomagola,**
Sosiolog

“Buku ini diulas secara lihai oleh pemikir muda HTN di Indonesia, yang mewarnai perkembangan kehidupan masa depan konstitusionalisme Indonesia. Berbagai pemikiran *post-modern*, menjadi pisau guna membedah empat perubahan UUD 1945. Semakin waktu berjalan ke depan, maka pemikiran-pemikiran buku ini akan semakin mahal untuk didapatkan, sehingga akan sangat berguna bagi siapa pun yang ingin mengetahui atmosfer konstitusionalisme Indonesia.”

—**A. Irman Putra Sidin,**
Doktor Hukum Konstitusi, Koordinator Staf Ahli
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

“Amandemen kembali konstitusi merupakan suatu keniscayaan politik. Walaupun demikian, perlu konsensus yang luas tentang apa yang harus diamandemen agar tidak parsial dan tambal sulam. Selain itu perlu partisipasi publik agar tidak terperangkap kepentingan jangka pendek para elite politik.”

—**Syamsuddin Haris,**
Profesor Riset di Pusat Penelitian Politik LIPI

“Saya sangat menyambut torehan Dr. Denny Indrayana yang membahas amandemen atas UUD dalam konteksnya di Indonesia. Torehan ini telah menyadarkan pada kita semua bahwa perubahan tidak

berhenti pada perubahan kata-kata. Tantangan pada masa lampau, sekarang, dan akan datang adalah membunyikan kalimat indah dan ideal di tengah-tengah masyarakat.”

—**Hikmahanto Juwana,**

Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia

“Amandemen UUD 1945 cenderung diwarnai oleh semangat anti-Soeharto yang sangat berlebihan. Sebaliknya, tindakan itu gagal mengapresiasi upaya para Bapak Pendiri Bangsa dalam mengoreksi struktur ekonomi kolonial yang diwarisi Indonesia. Akibatnya, amandemen Pasal 33 UUD 1945 justru ditunggangi oleh kaum kolonial untuk melegitimasi kolonialisme di negeri ini.”

—**Revrisond Baswir,**

Kepala Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM

Ucapan Terima Kasih

Untuk memahami kerja MPR dalam mengamandemen UUD 1945, selama tiga tahun saya mempelajari semua rapat dan pertemuan yang dilakukan lembaga itu dalam rentang waktu 1999 hingga 2002. Di masa kerja keras itu, dengan berbagai macam cara, banyak pihak memberikan bantuan, saran-saran, dan dukungannya. Saya ingin mendedikasikan kesempatan ini untuk mengungkapkan terima kasih kepada mereka, karena tanpa uluran tangan tersebut tidaklah mungkin saya bisa menyelesaikan disertasi ini. Tentu tidak mungkin menyebutkan semua nama mereka satu per satu, tetapi saya tidak boleh tidak menyebutkan beberapa di antaranya.

Pertama-tama, saya berterang budi kepada dua orang yang telah memberi dorongan, rangsangan intelektual, dan bimbingan. Mereka adalah pembimbing disertasi saya: Profesor Cheryl Saunders dan Profesor Tim Lindsey. Koreksi, komentar kritis, dan saran yang mereka berikan memungkinkan saya untuk menumbuhkembangkan ide dalam mempersiapkan disertasi ini. Saya juga harus berterima kasih banyak kepada Direktur Bahasa dan Pembelajaran di Fakultas Hukum Univer-

sity of Melbourne, Cheryl Baker, yang bekerja amat keras mengoreksi dan memperbaiki naskah bahasa Inggris disertasi ini; serta para asisten peneliti di Asian Law Centre: Jeremy Kingsley, yang mengoreksi bab satu dan bab dua disertasi ini; Helen Pausacker, yang memeriksa daftar istilah; dan Kerstin Steiner, yang membantu saya memeriksa catatan kaki dan kepustakaan.

Untuk bantuan finansial dan berbagai fasilitas selama di Melbourne, yang memungkinkan saya menulis disertasi ini, terima kasih wajib dihaturkan kepada program Beasiswa AusAID, juga kepada Centre of Comparative Constitutional Law Studies serta Asian Law Centre pada University of Melbourne yang telah menciptakan lingkungan belajar yang menggairahkan. Pernyataan terima kasih yang mendalam juga harus saya persembahkan kepada Lucia Wong dan Kathy Menezes, *Liaison Officer* di AusAID, yang terus memberi bantuan tak terhingga. Saya juga ingin berterima kasih kepada Kathryn Taylor dari Asian Law Centre atas segala bantuan administratifnya.

Kala penelitian lapangan di Jakarta, pada tahun 2003, saya banyak dibantu oleh Center for Electoral Reform (Cetro), Freedom Institute dan Center for Strategic and International Studies (CSIS) yang mengizinkan saya menggunakan fasilitas, utamanya perpustakaan mereka yang sangat bagus. Saya merasa terhormat dan sangat beruntung menjadi *visiting scholar* di tiga lembaga yang prestisius tersebut. Untuk itu, saya amat berterima kasih kepada Smita Notosusanto, Hadar N. Gumay, Rizal Mallarangeng, Ulil Abshor Abdalla, Indra J. Piliang, dan Muhammad Qodari.

Berkait penelitian lapangan tersebut, saya juga harus berterima kasih kepada Peri Umar Farouk, Bambang Soetono, Refli Harun, Taufik Rinaldi, Yanwar Malaming, Rikardo Simarmata, Wigati Partosedono, dan Sri Wiyanti. Saya beruntung memiliki saudara seperti kalian. Terima kasih atas persahabatan dan komentar berharga kalian atas disertasi ini.

Penghargaan mendalam juga saya sampaikan kepada semua anggota MPR yang telah menyisihkan waktu mereka yang sangat berharga

untuk wawancara. Terima kasih pada Jakob Tobing, Slamet Effendy Yusuf, Theo L. Sambuaga, Ali Masykur Musa, Zein Badjeber, Lukman Hakim Saifuddin, Patrialis Akbar, Agun Gunandjar Sudarsa, Fuad Bawazier, dan Permadi. Selain itu, kepada Profesor Jimly Asshiddiqie, Profesor Sri Soemantri, Profesor Harun Alrasid, Profesor Mohammad Mahfud MD, Todung Mulya Lubis, Bambang Widjojanto, Chusnul Mar'iyah, Mochtar Pabottingi, Denny J.A., dan Andrew Ellis, saya berterima kasih atas wawancara dan dukungan yang mereka berikan.

Secara khusus, saya ingin berterima kasih kepada 'Abang' Adnan Buyung Nasution, yang tidak hanya mendukung riset doctoral saya, tetapi juga pendidikan saya untuk gelar master. Kepada Bivitri Susanti dan Zainal M. Hussein, terima kasih telah mengirim saya dokumen dari Jakarta. Kepada Saldi Isra, kau tahu betul bahwa dorongan dan bantuanmu adalah salah satu alasan mengapa akhirnya saya bisa menyelesaikan disertasi ini.

Di Yogyakarta, saya harus berterima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, dan Universitas Islam Indonesia, terutama kepada Profesor Ahmad Mursyidi, Istianah Z.A., Profesor Ichlasul Amal, Burhantsani, serta Jawahir Tanthowi.

Terima kasih tak terhingga saya sampaikan kepada keluarga besar di Indonesian Court Monitoring (ICM), Keluarga Muslim Fakultas Hukum (KMFH), dan Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia (LBKHI), utamanya Kamal Firdaus, Jeremias Lemek, Sahlan Said, Totok Dwi Diantoro, Kusharyanto, Erina Cahyaningsih, Abdul Mukti, Wasingatu Zakiyah, dan Nasrullah. Juga Pak Garda Utama Siswadi dan semua stafnya di Garda Utama Siswadi and Partners, khususnya Akhmad Jazuli dan Muhammad Arqom. Saya berutang budi kepada kalian, tidak hanya secara moral, tetapi juga finansial. Masih di Yogyakarta, saya berterima kasih kepada 'saudara-saudaraku dalam Islam', Iwan Satriawan, Kang Mas Narno, dan Cak Hasrul Halili atas doa dan dukungan mereka.

Tentu saya wajib berterima kasih kepada Ayah dan Ibu, Acep Hidayat dan Titien Sumarni, atas segala pengertian dan pengorbanan mereka. Saya tidak akan pernah mencapai semua jenjang pendidikan ini tanpa bimbingan dan kasih sayang mereka. Terima kasih juga kepada Ayah dan Ibu mertua saya, Machmud Masjkur dan Fatriyah, dan semua keluarga di Pekalongan, Yogyakarta dan Bandung atas doa mereka demi keberhasilan saya. Rasa terima kasih juga teruntuk kedua saudara saya Tedy Indrajaya dan Rudy Indra Kesuma; serta kedua adik ipar saya, Murtafiqoh Hasanah dan Audah Masykuroh atas perhatian dan dukungan mereka.

Sekali lagi, kepada semua individu dan lembaga tersebut di atas, saya haturkan terima kasih yang setulus-tulusnya. Sudah barang tentu, tak satu pun di antara mereka bertanggung jawab atas segala kesalahan dan kekurangan dalam karya penelitian ini. Semua kesalahan dan kekeliruan adalah murni tanggung jawab saya.

Terakhir, untuk istriku, Ida Rosyidah, dan kedua 'malaikat kecilku', Varis Haydar Rosyidin dan Varras Putri Haniva, yang tak henti-hentinya membantu, mendukung, mendoakan, dan ikut merasakan semua masalah dan segala kegelisahanku, serta, tentu saja, yang paling banyak berkorban. *Bunda*, harus kukatakan tanpa kesabaran dan doronganmu yang tak terbatas, tak sepeinggal kata pun akan mampu kutulis. Terima kasih karena selalu hadir untukku. Ingatlah, aku selalu merindukanmu selama hari-hari dan malam-malam tak bertepi di perpustakaan dan *gubuk derita*-ku.

Akhirnya, yang paling utama, *alhamdulillah*, terima kasih Allah.

Melbourne, Februari 2005

Denny Indrayana

Isi Buku

Komentor Tokoh – 5

Ucapan Terima Kasih – 15

Pengantar Cetakan ke-2 – 26

Pengantar Penulis – 27

Perihal Amandemen Konstitusi Indonesia – 31

Pengantar Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Mereformasi Konstitusi, Mendorong Demokratisasi – 37

Pengantar Prof. Dr. M. Amien Rais

Daftar Tabel – 41

BAGIAN SATU: PRAWACANA – 43

BAB SATU: Mencari Konstitusi Yang Demokratis – 45

Prawacana – 45

Pertanyaan Penelitian – 47

Pentingnya Penelitian – 47

Empat Upaya Reformasi Konstitusi yang Gagal – 48

Perdebatan Konstitusional Negara Islam vs Nasionalis – 54

Pentingnya Reformasi Konstitusi Tahun 1999-2002 – 58

Buku Ini Selayang Pandang – 59

Fokus Penelitian – 59

20 Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran

Metodologi Penelitian — 59

Alur Penulisan — 60

BAGIAN DUA: PENDEKATAN TEORETIS — 63

**BAB DUA: KERANGKA TEORETIS PEMBUATAN KONSTITUSI
YANG DEMOKRATIS — 65**

Prawacana — 66

Aspek Kunci Pembuatan Konstitusi — 78

Kapan Pembuatan Konstitusi Dilakukan — 79

Bagaimana Proses Pembuatan Konstitusi Demokratis — 85

Siapa Lembaga Pembuat Konstitusi — 96

Pentingnya Partisipasi Masyarakat — 110

Unsur-Unsur Konstitusi Demokratis — 115

Demokrasi dan Konstitusi — 115

Konstitusi yang Demokratis — 120

BAGIAN TIGA: OTORITARIANISME DALAM UUD 1945 — 133

**BAB TIGA: OTORITARIANISME SOEHARTO DAN URGENSI
REFORMASI KONSTITUSI — 135**

Kekuasaan Otoriter Soeharto — 136

Indonesia di Bawah Soekarno: Orde Otoriter Lama — 137

Indonesia di Bawah Soeharto: Orde Otoriter Baru — 141

Otoritarianisme dalam UUD 1945 — 151

Konstitusi yang ‘Sarat-Eksekutif’ — 152

Sistem *Checks and Balances* yang Tak Jelas — 154

Terlalu Banyak Pendelegasian ke Tingkat Undang-Undang — 156

Pasal-Pasal yang Ambigu — 156

Terlalu Bergantung kepada *Political Goodwill* dan Integritas

Politisi — 157

Kekosongan Hukum — 159

Penjelasan — 161

BAGIAN EMPAT: REFORMASI KONSTITUSI INDONESIA 1999-2002 – 165

BAB EMPAT: PERUBAHAN PERTAMA: MEMBONGKAR KONSTITUSI SAKRAL – 167

Periode Pra-Amandemen – 167

Terobosan Presiden Habibie – 168

Warning Hasil Pemilu 1999 – 174

Proses Perubahan Pertama – 179

Singkatnya Waktu Pembahasan – 179

Tidak Ada Konstitusi Baru – 182

Siapa Pembuat Konstitusi – 188

Absennya Partisipasi Publik – 190

Hasil Perubahan Pertama – 192

Kesamaan Usulan Masyarakat dan MPR – 192

No Presiden, *Yes* DPR – 195

BAB LIMA: PERUBAHAN KEDUA: REFORMASI BERLANJUT, POLITISASI TAK BERINGSUT – 201

Situasi yang Rapuh – 201

Konflik Politik – 202

Konflik Sosial – 203

Krisis Ekonomi – 204

Proses Perubahan Kedua – 204

Jadwal Pembahasan Tidak Disiplin – 204

Problema Politisasi Konstitusi – 209

Mencari Alternatif Selain MPR – 219

Manipulasi Studi Banding – 222

Hasil Perubahan Kedua – 229

Pemerintah Daerah: *No* untuk Sentralisasi – 231

Hak-Hak Asasi Manusia: *No* untuk Pelanggaran HAM – 232

Pertahanan dan Keamanan: Sikap Mendua Peran Militer – 237

Amandemen Lanjutan Kekuasaan DPR – 240

**BAB ENAM: PERUBAHAN KETIGA: PERUBAHAN PENTING,
BELUM JUGA TERJARING – 243**

- Impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid – 244
 - Problematika Hukum Pemakzulan Presiden – 245
 - Proses *Impeachment* terhadap Presiden Wahid – 248
 - Perlunya Reformasi Konstitusi – 252
- Proses Perubahan Ketiga – 253
 - Dilema Merombak Konstitusi Otoriter – 254
 - Terus Turunnya Legitimasi MPR – 265
 - Terbatasnya Partisipasi Publik – 271
- Hasil Perubahan Ketiga – 274
 - Pasal-Pasal Reformasi yang Penting – 274
 - Negara Hukum – 274
 - Pembatasan terhadap Kekuasaan MPR – 274
 - Memperkuat Sistem Presidensial – 275
 - Pembentukan DPD – 277
 - Mereformasi Proses Pemilihan Umum – 277
 - Mereformasi BPK – 278
 - Mereformasi Yudikatif – 278
 - Tertundanya Usulan-Usulan Amandemen yang Krusial – 279
 - Komposisi MPR – 279
 - Putaran Kedua Pemilihan Presiden – 280
 - Kekosongan Kursi Presiden dan Wakil Presiden – 280
 - Masalah Piagam Jakarta – 280

**BAB TUJUH: PERUBAHAN KEEMPAT: KRISIS KONSTITUSI
ATAU REFORMASI KONSTITUSI? – 282**

- Menuju Krisis Konstitusi? – 282
 - Amandemen yang Krusial – 282
 - Suara Mendukung dan Menentang Amandemen – 285
 - Dekrit Presiden – 291
- Proses Perubahan Keempat – 292
 - Empat Amandemen atau Satu Konstitusi Baru? – 295

| | |
|---|-------|
| Komisi Konstitusi Akal-akalan MPR | – 306 |
| Perbaikan Partisipasi Publik | – 314 |
| Hasil Perubahan Keempat | – 316 |
| Pasal-Pasal yang Diamandemen | – 316 |
| Susunan dan Kedudukan MPR | – 316 |
| Putaran Kedua Pemilihan Presiden | – 317 |
| Pembubaran DPA | – 318 |
| Mata Uang dan Bank Sentral | – 318 |
| Pendidikan dan Kebudayaan | – 319 |
| Aturan Ekonomi yang Dikompromikan | – 319 |
| Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar | – 320 |
| Aturan Perubahan dan Aturan Tambahan | – 321 |
| Proposal Penting yang Ditolak: Pasal 29 | – 322 |

BAGIAN LIMA: EVALUASI, REKOMENDASI DAN KESIMPULAN
– 327

BAB DELAPAN: KACAU PROSESNYA, LEBIH DEMOKRATIS
HASILNYA – 329

| | |
|--|-------|
| Keempat Amandemen: Prosesnya | – 330 |
| Kapan Pembuatan Konstitusi Harus Dilakukan | – 330 |
| Periode Pra-Amandemen | – 330 |
| Periode Transisi Tahun 1999-2002: Momentum Keemasan | – 333 |
| Periode Amandemen Tahun 1999-2002: Jadwal yang Terus Berubah | – 333 |
| Bagaimana Pembuatan Konstitusi Dilakukan | – 335 |
| UUD 1945 sebagai Sebuah Konstitusi Transisi | – 335 |
| Lima Kesepakatan Dasar | – 337 |
| Empat Amandemen, Satu Konstitusi Baru | – 338 |
| Proses: <i>By Accident</i> , Bukan <i>By Design</i> | – 341 |
| Kepentingan-Kepentingan Politik | – 342 |
| Masalah Transparansi | – 344 |

| | |
|---|-------|
| Siapa Lembaga Pembuat Konstitusi | — 346 |
| MPR | — 347 |
| Komisi Konstitusi | — 351 |
| Komisi Konstitusi Palsu | — 353 |
| Partisipasi Masyarakat: Terbatas | — 355 |
| Proses Amburadul Tak Terhindarkan | — 358 |
| Keempat Amandemen: Hasil-hasilnya | — 366 |
| Reformasi Legislatif | — 367 |
| Reformasi Struktural | — 367 |
| Reformasi Fungsional | — 367 |
| Kekurangan-Kekurangan | — 372 |
| Rekomendasi | — 374 |
| Reformasi Eksekutif | — 374 |
| Menuju Sebuah Sistem Presidensial Konvensional | — 374 |
| Kekurangan-Kekurangan | — 379 |
| Rekomendasi | — 380 |
| Reformasi Yudisial | — 381 |
| Reformasi Struktural | — 381 |
| <i>Judicial Review</i> | — 383 |
| Rekomendasi | — 385 |
| Reformasi di Bidang Hak-Hak Asasi Manusia (HAM) | — 385 |
| Reformasi yang Mengesankan | — 385 |
| Kekurangan-Kekurangan | — 386 |
| Rekomendasi | — 387 |
| Masalah Nasionalisme vs Negara Islam | — 387 |
| | |
| Kesimpulan | — 388 |
| | |
| Catatan-Catatan | — 393 |
| | |
| Kepustakaan | — 459 |
| Risalah Rapat MPR | — 459 |
| Perubahan Pertama | — 459 |

| | |
|---|--------------|
| Perubahan Kedua | — 459 |
| Perubahan Ketiga | — 460 |
| Perubahan Keempat | — 461 |
| Wawancara | — 462 |
| Buku | — 463 |
| Bab dalam Buku | — 473 |
| Disertasi, Tesis, dan Makalah | — 477 |
| Jurnal Ilmiah | — 480 |
| Laporan-Laporan (<i>Reports</i>) | — 487 |
| Internet | — 489 |
| Majalah, Surat Kabar, dan Transkrip Radio | — 494 |
| Indeks | — 509 |

Pengantar Cetakan ke-2

Alhamdulillah, buku ini dicetak ulang. Saya terkejut ketika dihubungi untuk memberikan masukan dan koreksi atas cetakan ke-2 ini, hanya dalam rentang 2 bulan sejak cetakan pertama. Jika pencetakan ulang karena banyak pihak yang berminat untuk memiliki buku ini, tentu saja saya harus bersyukur, dan berterima kasih.

Pada cetakan ke-2 ini saya, manusia yang tak lepas dari khilaf, ingin melakukan pengakuan dosa karena belum berterima kasih kepada banyak pihak. Tetapi, di antara yang banyak tersebut, yang sewajibnya tidak boleh saya lupakan adalah Bapak Janedjri M. Gaffar (sekarang Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI), yang banyak membantu pengumpulan bahan ketika penelitian disertasi. Beliau memberikan semua bahan notulen rapat pembahasan MPR yang berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Tanpa bantuan bahan dari beliau, sulit membayangkan saya bisa mengulas pembahasan 4 tahun amandemen dengan detail dan menyeluruh.

Dalam upaya penerbitan ini, saya juga wajib berterima kasih kepada Nur Hasanah yang membantu saya melakukan cek dan ricek catatan kaki dari buku ini. Pekerjaan teknis yang memerlukan ketelitian luar biasa. Karena, beberapa catatan kaki sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, dan karenanya harus kembali dibahasa-Indonesiakan, sesuai dengan aslinya. Nur harus menyisir lagi satu per satu catatan kaki yang jumlahnya lebih dari 1.700, suatu pekerjaan melelahkan yang berhasil dilakukannya. Tanpa bantuan Nur, buku ini tidak akan lahir.

Pembetulan juga wajib saya lakukan dengan mencantumkan dua sobat karib, sahabat dan Guru saya, Peri Umar Farouk dan Refly Harun sebagai editor. Banyak yang membantu saya membaca naskah awal terjemahan buku ini, namun di antara yang banyak itu, mereka berdualah yang telah dengan tulus dan tekun membantu membaca ulang seluruh draft awal naskah ini. Bahkan, pada cetakan ke-2 ini, Peri Umar Farouk pun berkenan membuatkan narasi Tentang Penulis, yang lebih terasa mengalir dibandingkan versi cetakan pertama.

Akhirnya, terima kasih kepada semua saja yang telah membaca buku ini. Merekalah penyemangat saya bahwa buku ini *insya Allāh* ada manfaatnya. Mereka juga yang terus mendorong saya untuk melahirkan buku-buku baru, semoga utang akademik tersebut dapat segera saya lunasi.

Yogyakarta, 28 November 2007

Denny Indrayana

Pengantar Penulis

Alhamdulillah, buku ini akhirnya ada di tangan hadirin pembaca. Saya memang terus bermimpi untuk menulis banyak buku. Iri rasanya melihat beberapa orang sangat produktif menulis buku. Ratusan artikel saya di banyak media massa belum berarti apa-apa tanpa satu buku yang merupakan pikiran utuh. Akademisi tanpa karya buku, batal demi hukum haknya untuk mengaku diri sebagai akademisi.

Berkait mimpi itulah buku ini akhirnya hadir. Walaupun, buku ini pada awalnya adalah penelitian disertasi saya di University of Melbourne, Australia. Judul aslinya adalah *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Tujuannya jelas menganalisis proses dan hasil Perubahan Pertama hingga Keempat. Kesimpulannya, meskipun prosesnya banyak yang mesti diperbaiki, hasilnya adalah konstitusi yang lebih baik daripada naskah “asli” UUD 1945. Meski, tentu saja masih ada substansi konstitusi yang masih perlu disempurnakan. Karenanya, ide untuk terus melakukan penyempurnaan konstitusi sebaiknya didukung dan diupayakan menjadi pintu masuk penyempurnaan lanjutan UUD 1945.

Beberapa substansi “ideologis romantis” konstitusi selalu mengemuka ketika ada wacana perubahan UUD. Dasar negara Pancasila yang ada di Pembukaan adalah jaminan Indonesia sebagai negara bukan agama; sistem pemerintahan presidensial; negara kesatuan adalah hal-hal yang sudah baku disepakati untuk tidak diubah, dan menjadi syarat dasar bagi terlaksananya perubahan UUD 1945. Karenanya, ide untuk membuat UUD baru, sudah tertolak sebelum dilakukan. Substansi “ideologis romantis” itu pula yang mewarnai pembahasan perubahan UUD 1945. Meski tidak sehangat perdebatan di tahun 1945 dan 1956-1959, tetap saja masalah pencantuman Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29 membutuhkan energi ekstra sebelum akhirnya ditarik dari hasil akhir Perubahan Keempat. Berangkat dari kesadaran adanya mitos ideologis romantis itulah, di tengah-tengah keterdesakan untuk memperbarui UUD 1945, maka hasil penelitian ini kemudian diberi judul, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*.

Mitos “ideologis romantis” menjadi modal dan syarat awal perubahan UUD 1945 di masa 1999-2002. Sebagai mitos, tidak semuanya berlandaskan pada logika yang argumentatif. Tentang bakunya relasi agama dan negara lebih karena panggilan ideologis. Sedangkan masalah negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial lebih karena alasan romantis anti “konsep ketatanegaraan barat” yang dianggap pernah gagal diterapkan di era 1950-an. Faktanya, amat banyak konsep ketatanegaraan yang sudah tak dapat dipisahkan secara tegas antara “barat” dan “timur”. Empat perubahan UUD 1945 pun sebenarnya masih banyak diwarnai konsep yang berarah “barat”. Akibatnya, meskipun proses perubahan berjalan secara tertatih-tatih, di tengah rambu-rambu mitos “ideologis romantis”, hasil perubahan sebenarnya adalah konstitusi yang merombak secara signifikan naskah “asli” UUD 1945. Inilah metamorfosis UUD 1945 menjadi konstitusi baru yang lebih baik, dengan tetap berfondasi mitos “ideologis romantis” yang lama.

Sebagai buku yang lahir dari penulisan disertasi, ada beberapa catatan teknis yang perlu saya jelaskan. *Pertama*, beberapa istilah yang sangat dasar bagi Indonesia, terpaksa tetap dijelaskan karena pembaca disertasi ini pada awalnya tidak terbatas hanya orang Indonesia, tetapi juga akademisi luar negeri, khususnya akademisi di University of Melbourne, Australia. Maka, misalnya, sila-sila dari Pancasila yang sudah dihafal kita semua, tetap harus dielaborasi. *Kedua*, masih ada nama-nama yang disebutkan berdasarkan nama keluarganya (*family name*) sebagai metode yang memang lazim dilakukan di dunia “barat” sana.

Dalam proses membukukan hasil disertasi ini saya harus mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang membantu. Lebih khusus kepada Prof. Dr. M. Amien Rais dan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie yang berkenan memberi kata pengantar. Saya merasa terhormat Prof. Amien Rais (Ketua MPR 1999-2004), yang melakukan proses perubahan UUD 1945, bersedia memberikan sambutan atas terbitnya buku ini. Saya menduga, tanpa kepemimpinan tangan dingin seorang Amien Rais, proses perubahan mungkin saja lebih sulit dilakukan. Demikian pula saya merasa lega, Prof. Jimly Asshiddiqie berkenan memberikan kata pengantarnya. Sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, beliau tentu saja menjadi salah satu pintu utama pengawalan interpretasi konstitusi. Dari produktivitas luar biasa Prof. Jimly dalam menulis buka pula, saya terpacu untuk segera merampungkan penulisan buku ini.

Selanjutnya, terima kasih tentu harus pula dihaturkan kepada Penerbit Mizan yang berkenan menerbitkan penelitian disertasi ini; kepada Refli Harun, Peri Umar Farouk, Hasrul Halili, Zainal Arifin Muchtar, Eddy O.S. Hiariej yang telah turut membaca, mengedit, dan mengoreksi kesalahan yang muncul dalam draft awal buku ini; juga kepada masukan sobat-sobat seperjuangan Saldi Isra, Indra J. Piliang, Irman Putra Sidin, dan *Daeng* Marwan Mas; akhirnya, tentu terima kasih pula kepada E. Setiyawati A. yang dengan ketelitiannya telah menerjemahkan disertasi ini ke dalam bahasa Indonesia.

Hingga akhirnya, terima kasih wajib dihaturkan kepada semua keluarga besar saya, khususnya *Bunda Os*, *Varis*, dan *Varras* yang terus melapangkan dada untuk memberi ruang waktu kreasi bagi saya. Banyak waktu kebersamaan kami yang didedikasikan untuk terbitnya buku pertama saya ini. Kepada merekalah buku ini saya persembahkan.

Semoga buku ini dapat menjadi pembuka jalan bagi lahirnya buku karya saya selanjutnya. Tentu, dengan kewajiban untuk senantiasa membuka ruang koreksi dan kritik dari seluruh sidang pembaca.

Selamat membaca.

Pekalongan, 2 Juni 2007

Denny Indrayana

Perihal Amandemen Konstitusi Indonesia

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Secara substansial, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, setelah empat kali perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, dari sudut isinya UUD 1945 Pasca-Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Banyaknya perubahan tersebut semakin menunjukkan wajah Indonesia yang lebih demokratis. Perubahan-perubahan itu juga memengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir

lama. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu.

Beberapa hal penting untuk sekadar menyebut beberapa di antaranya adalah; *Pertama*, perihal cita demokrasi dan nomokrasi. Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Penghargaan yang lebih terhadap kehendak rakyat dapat terlihat melalui pemilihan langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Penghargaan kuat terhadap demokrasi dan nomokrasi ini juga ditunjukkan dengan makin dipertegas dan diperkuatnya jaminan ketentuan mengenai hak-hak konstitusional warga negara (*citizen's constitutional rights*) dan bahkan hak-hak asasi manusia (*human rights*).

Kedua, pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat itu selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai

prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi Majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, di samping lembaga legislatif, dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, dibentuk dewan pertimbangan yang tidak lagi berkedudukan sebagai 'lembaga tinggi negara' sebagaimana pengertian sebelumnya. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu, pada bab kekuasaan kehakiman juga dimasukkan lembaga baru, yaitu Komisi Yudisial dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang selanjutnya akan diatur dengan undang-undang, serta lembaga-lembaga yang diatur pada bagian lain, seperti komisi pemilihan umum, bank sentral, TNI dan Polri.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu itu. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Ketiga, sistem pemerintahan presidensial. Terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer pernah gagal dipraktikkan dalam sejarah Indonesia modern di masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer di mata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidensial yang diterapkan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 yang cenderung sangat *executive heavy* sudah dapat diatasi melalui pembaruan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, ekses-ekses atau efek samping dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial seperti selama ini terjadi tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidensial justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial tersebut.

Keempat, format baru kelembagaan, misalnya BPK. Keberadaan badan pemeriksa ini mengalami perubahan yang sangat mendasar. Semula, ketentuan mengenai BPK ini hanya diatur sepintas lalu dalam Pasal 23 UUD 1945, yaitu pada Pasal 23 ayat (5) yang menyatakan: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal ini berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan. Tetapi, sekarang berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001, hal ini diatur dalam bab baru yang tersendiri, yaitu Bab VIIA Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri dari Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Isinya pun lebih lengkap, yaitu masing-masing berisi tiga ayat, dua ayat, dan dua ayat sehingga seluruhnya berjumlah tujuh ayat atau 7 butir ketentuan. Pada perubahan tersebut, setidaknya ada dua perkembangan baru yang terjadi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu me-

nyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan menyangkut perluasan jangkauan tugas pemeriksaannya secara fungsional.

Selain keempat hal itu, masih terdapat banyak hal penting lainnya sebagai akibat Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945. Artinya, keempat tahap perubahan tersebut benar-benar telah menyebabkan terjadinya perubahan mendasar dalam sistem konstitusi negara kita yang memang biasa terjadi dalam setiap upaya pembaruan konstitusi. Meskipun demikian, kita syukuri bahwa perubahan mendasar itu tetap berada dalam semangat proklamasi yang di dalamnya Pancasila tetap merupakan ruh dari undang-undang dasar sebagaimana tecermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang tetap tidak berubah dan dengan dimasukkannya berbagai nilai yang terkandung dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945.

* * *

Buku yang ditulis Saudara Denny Indrayana ini juga mencatatkan perubahan-perubahan tersebut, meski lebih banyak berfokus pada proses perubahannya. Fakta-fakta terserak di keempat tahapan perubahan seperti tiadanya *blue print* yang jelas, kepentingan politik sesaat yang mencemari usulan-usulan perubahan, dan minimnya partisipasi publik menjadi catatan 'tinta merah' yang dia kembangkan di buku ini ketika mengomentari proses perubahan amandemen konstitusi. Menarik memang, karena meski pada intinya dia mengakui bahwa prosesnya kacau dan terkesan tidak demokratis, dalam buku ini dia tetap mengapresiasi UUD 1945 hasil amandemen ini, karena berhasil membuat konstitusi yang jauh lebih demokratis. Bahkan, mampu mewujudkan wajah ketatanegaraan yang lebih rapi dibandingkan dengan sebelum amandemen.

Pola penggambaran tata cara perubahan amandemen yang diidealkan oleh Denny Indrayana akan menemukan kontekstualitasnya pada setiap perubahan konstitusi. Apalagi, meski telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, konstitusi hasil amandemen tentunya bukan hal final yang 'haram' tersentuh oleh perubahan berikutnya. Nah,

jika suatu saat nanti ada keinginan kuat untuk melakukan perubahan berikutnya, pokok penting buku ini adalah bagaimana prinsip-prinsip dasar yang sebaiknya dikembangkan dalam melakukan perubahan konstitusi perlu untuk dikaji. Biar bagaimanapun, dengan prinsip yang diidealkan tersebut, maka akan ada proses lebih demokratis yang sangat berpeluang menghasilkan konstitusi yang lebih demokratis lagi.

Tentu, tidak mudah menelaah tema aktual perubahan UUD dalam sebuah buku, ketika proses perubahan itu sendiri terus bergerak dinamis. Tapi, Denny berhasil melakukannya dengan cerdas. Saya turut berbahagia karena telah muncul lagi generasi baru ahli hukum tata negara sekelas Denny di tengah beraneka persoalan ketatanegaraan yang terjadi di tanah air kita yang memerlukan banyak ahli yang bersedia untuk menekuninya dan mampu menawarkan ide-ide segar yang menjanjikan solusi.

Di samping itu, buku ini juga bukanlah sekadar sebuah buku 'memorable' yang hanya memuat fakta-fakta tanpa analisis. Sebagai buku yang diangkat dari disertasi ilmiah, buku ini berisi analisis yang kritis dan menarik. Karena itu, buku ini sangat penting untuk dikonsumsi oleh berbagai kalangan yang berminat akan masalah-masalah ketatanegaraan di tengah kebutuhan kita untuk memperbanyak literatur yang berkenaan dengan semua hal, khususnya menyangkut persoalan hukum tata negara.

Akhirnya, kepada para pembaca, saya dan kita semua mengucapkan selamat membaca, dan kepada penulisnya, Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., kita doakan terus berprestasi.

Jakarta, 10 Juni 2007

Mereformasi Konstitusi, Mendorong Demokratisasi

Prof. Dr. M. Amien Rais

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat RI 1999-2004

Setiap karya intelektual tentunya harus disambut dengan baik. Apalagi apabila karya intelektual itu berupa buku yang berasal dari hasil penelitian disertasi. Karenanya saya menyambut hangat penerbitan disertasi saudara Denny Indrayana ini.

Penelitiannya yang berkait proses dan hasil Perubahan UUD 1945 adalah kajian yang juga teramat penting untuk dilewatkan. Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia ada lima kali upaya pembuatan konstitusi di tahun 1945, 1949, 1950, 1956-1959 dan 1999-2002; kelimanya hanya menghadirkan kajian ilmiah yang dapat dihitung dengan jari tangan. Maka, kajian saudara Denny tentu harus disambut dengan dahaga ilmu untuk menikmatinya.

Terlebih, proses perubahan UUD 1945 pasca-rezim Orde Baru adalah salah satu langkah penting dan kritis untuk mengantarkan masa reformasi Indonesia menuju era kehidupan bernegara yang lebih demokratis. Ketika memberikan sambutan pada saat pengesahan Perubahan Keempat, saya menyatakan keempat rangkaian Perubahan UUD 1945 adalah satu langkah raksasa yang mentransformasi UUD

1945 menjadi dokumen hukum dasar yang lebih anti-sistem bernegara otoriter.

Perubahan UUD 1945 menghasilkan sistem saling kontrol-saling imbang (*checks and balances*) yang lebih efektif. Mahkamah Konstitusi menegaskan pengadopsian konsep *judicial review*; Komisi Yudisial mengawasi perilaku hakim yang tidak jarang menyimpang; Dewan Perwakilan Daerah lahir meski dengan kewenangan yang masih terbatas; pemilihan presiden langsung menegaskan sistem pemerintahan presidensial dengan masa jabatan yang dibatasi maksimal hanya dua kali periode. Di bidang perlindungan hak asasi manusia, pengaturan konstitusi Indonesia diakui sebagai salah satu yang terlengkap. Semua perbaikan itu adalah buah kerja keras anggota MPR (1999-2004), utamanya Panitia Ad Hoc yang khusus bertugas mempersiapkan materi perubahan UUD 1945.

Tentu saja, semua proses dan hasil perubahan UUD 1945 itu patut diberikan catatan kritis. Buku saudara Denny, misalnya, menegaskan substansi perubahan konstitusi yang lebih baik, meski tetap memerlukan penyempurnaan. Denny juga menyoroti proses perubahan yang masih menyimpan banyak masalah khususnya dalam minimnya partisipasi publik, sehingga kesempatan menghadirkan konstitusi rakyat (*people constitution*) terlewatkan. Semua hasil kajian saudara Denny tersebut tentu perlu dicatat dan mendapatkan tempat terhormat dalam sejarah kajian konstitusi republik.

Apalagi, konteks kenegaraan terkini menghadirkan perdebatan perlunya lagi Perubahan Kelima UUD 1945, khususnya terkait dengan upaya Dewan Perwakilan Daerah untuk lebih mengefektifkan kewenangan legislasinya. Maka, hasil kajian saudara Denny seharusnya dapat menjadi masukan bagaimana proses perubahan konstitusi Indonesia ke depan sebaiknya dilakukan. Di dalam penelitian ini, secara detail direkam proses perubahan dengan sumber-sumber dokumen yang amat lengkap. Nyaris tidak ada catatan penting proses perubahan yang terlewatkan. Dengan alur kelengkapan dan ketelitian, ditambah daya analisis yang tajam, buku ini menjadi referensi wajib bagi siapa

pun yang ingin mengerti lika-liku perubahan pertama hingga keempat atas UUD 1945.

Dengan membaca hasil kajian yang utuh seperti ini, semoga bangsa ini dapat belajar. Inilah suatu penelitian yang mampu meletakkan arti penting konstitusi dalam mengawal proses transisi Indonesia menuju negara yang lebih demokratis. Perjalanan bangsa ini masih teramat panjang, di sana-sini bercokol batu gunung korupsi, ketamakan dan halangan-halangan lain yang siap menerkam bangsa ini jika terlena dalam kelengahan. Konstitusi tentu adalah salah satu alarm pengingat, agar bangsa ini tidak selalu lupa akan aturan main bernegara, yang melarang kekuasaan digunakan untuk mengabdikan pada nafsu kekuasaan semata.

Kita tunggu karya-karya berbobot saudara Denny Indrayana selanjutnya, demi terus melakukan pengawalan kehidupan demokrasi bangsa ini yang masih rentan berbagai godaan dan rintangan, di umurnya yang teramat muda. Semoga para intelektual muda Indonesia, dari berbagai disiplin ilmu, bersemangat mengikuti jejak saudara Denny Indrayana, agar khazanah pengetahuan di negara kita semakin subur dan kaya. Akhirnya, selamat membaca, selamat menikmati.[]

Daftar Tabel

- Tabel 1** Hasil-Hasil Pemilu Orde Baru Tahun 1971-1997
- Tabel 2** Hasil-Hasil Pemilu 1999 dan Komposisi DPR
- Tabel 3** Struktur MPR 1999-2004
- Tabel 4** Fraksi-Fraksi dan Komposisi MPR 1999-2004
- Tabel 5** Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Pertama
- Tabel 6** Perbandingan antara Usulan-Usulan Amandemen dari Masyarakat dan dari MPR
- Tabel 7** Pergeseran Kekuasaan Legislatif dari Presiden ke DPR
- Tabel 8** Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Kedua oleh MPR
- Tabel 9** Partisipasi Publik selama Perubahan Kedua
- Tabel 10** Status Bab-Bab yang Diusulkan dalam Rapat Komisi A
- Tabel 11** Perbandingan Prosedur *Impeachment* Indonesia dan Amerika Serikat
- Tabel 12** Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Ketiga
- Tabel 13** Asal Usul Proposal Perubahan Ketiga

- Tabel 14** Proposal Pembentukan Komisi Konstitusi pada Sidang Tahunan MPR 2001
- Tabel 15** Alternatif-Alternatif Pasal 2(1), 6A(4), dan 29(1)
- Tabel 16** Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Keempat
- Tabel 17** Usulan-Usulan tentang Komisi Konstitusi dalam Sidang Tahunan MPR 2002
- Tabel 18** Partisipasi Publik dalam Perubahan Keempat
- Tabel 19** UUD 1945: Sebelum dan Sesudah Amandemen
- Tabel 20** Amandemen dan Kepentingan-Kepentingan Politik
- Tabel 21** MPR: Sebelum dan Sesudah Amandemen
- Tabel 22** DPR: Sebelum dan Sesudah Amandemen
- Tabel 23** Sistem Presidensial: Sebelum dan Sesudah Amandemen
- Tabel 24** Yudikatif: Sebelum dan Sesudah Amandemen

BAGIAN SATU
PRAWACANA

1

Mencari Konstitusi yang Demokratis

Prawacana

Pada tahun 1999, MPR¹ melakukan Perubahan Pertama terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Setelah itu, selama tiga tahun berturut-turut, lembaga itu meloloskan tiga perubahan lainnya, masing-masing satu setiap tahunnya. Meski amat penting kontribusinya bagi transisi Indonesia dari rezim otoriter Soeharto, belum ada kajian yang komprehensif tentang substansi keempat perubahan itu maupun proses yang melahirkannya. Untuk mengisi kekosongan tersebut, tulisan ini melakukan evaluasi secara kritis atas proses dan hasil perubahan konstitusi itu, dengan menggunakan kajian teori konstitusi dan pengalaman negara lain, khususnya Afrika Selatan dan Thailand.²

Buku ini berpendapat bahwa perubahan terhadap UUD 1945 yang dilakukan dalam rentang waktu 1999-2002 itu tidak memiliki apa yang umum diterima akademisi konstitusi sebagai faktor-faktor kunci yang semestinya tersedia pada sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis. Pada prosesnya: (i) tidak ada rencana yang jelas untuk menentukan pertanyaan kunci, misalnya, kapan dan bagaima-

mana amandemen akan dilakukan, dan akan seperti apa amandemen itu; (ii) MPR gagal merebut kepercayaan rakyat dalam kapasitasnya sebagai sebuah lembaga pembuat konstitusi; dan (iii) partisipasi publik sangat terbatas dan tidak diorganisasikan dengan baik.

Tetapi, akar masalah yang mewarnai proses reformasi konstitusi tersebut sebenarnya bertali-temali dengan aspek-aspek fundamental UUD 1945 itu sendiri. Konstitusi yang satu ini mengandung dua aspek yang, oleh kebanyakan kelompok nasionalis, termasuk kalangan militer, dipandang sebagai elemen penting bagi identitas dan keberlangsungan hidup bangsa: penolakan terhadap negara Islam; dan, diberlakukannya, sebagai gantinya, sebuah ideologi negara nasionalis, yaitu Pancasila. Keduanya terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Kalangan nasionalis khawatir, membuka peluang perubahan terhadap UUD 1945 akan membahayakan kedua prinsip dasar tersebut, yang sejak dahulu, dan bahkan hingga sekarang, mereka pandang sebagai landasan yang tak bisa ditawar-tawar lagi bagi tegaknya Republik. Hasilnya adalah sebuah proses perubahan konstitusi yang lamban, tak beraturan, serta ditandai dengan banyak tawar-menawar politik. Karena, kebanyakan pihak berusaha keras mencari cara untuk terlepas dan melucuti sistem kediktatoran Soeharto tanpa mengutak-atik dua serangkai prinsip dasar tersebut.

Kendati menghadapi masalah-masalah teoretis reformasi konstitusi, di akhir proses, UUD 1945 menjadi lebih demokratis bentuknya. Keempat perubahan itu menghadirkan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta perlindungan yang lebih tegas atas hak-hak asasi manusia. Hal ini dimungkinkan karena euforia periode transisi memberi nuansa suasana yang mendorong dilakukannya perdebatan-perdebatan tentang konstitusi secara terbuka di MPR, dan memungkinkan partisipasi publik dalam perdebatan tersebut. Sekalipun tetap terdapat kekurangan dalam tata kerja MPR untuk lebih banyak menjaring keterlibatan publik.

Tetap harus dinyatakan, UUD 1945 pasca-amandemen ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, tulisan ini merekomendasikan

perubahan konstitusi lanjutan, guna, *pertama*, memperkuat sistem saling kontrol saling imbang (*checks and balances*) yang sudah mulai dilahirkan pada reformasi konstitusi 1999-2002, dan, *kedua*, membakukan Pembukaan UUD 1945 serta terus menjamin relasi konstitusional antara Islam dan negara dalam rupa bentuknya saat ini.

Pertanyaan Penelitian

UUD 1945 begitu terbatas, substansi yang diaturnya jauh dari memadai, dan begitu dekat dengan otoritarianisme³, sehingga kebanyakan ahli memandang bahwa hanya sebuah revolusi konstitusilah yang bisa mengubahnya menjadi sebuah dokumen yang demokratis. Tetapi, revolusi demikian tidak terjadi. MPR justru mengambil pendekatan evolusioner, mengubah konstitusi ini melalui perubahan yang lambat, selangkah demi selangkah.⁴

Tulisan ini mengevaluasi apakah pendekatan yang rumit-berbelit tersebut memungkinkan MPR melakukan proses pembuatan konstitusi yang demokratis; dan apakah hasilnya adalah sebuah konstitusi yang lebih demokratis.

Pentingnya Penelitian

Penelitian ini dilakukan berdasarkan dua motivasi utama. *Pertama*, sepanjang sejarahnya, Indonesia belum pernah berhasil melakukan reformasi konstitusi. Keempat usaha yang dilakukan pada tahun 1945, 1949, 1950, dan 1956-1959 gagal menciptakan sebuah konstitusi yang demokratis, terutama yang tidak bersifat sementara. *Kedua*, usaha reformasi konstitusi yang kelima pada kurun waktu 1999-2002 sangat krusial untuk mengantarkan transisi Indonesia dari kekuasaan otoriter Soeharto ke sebuah tatanan kelembagaan yang demokratis. Untuk menjelaskan relatif berhasilnya usaha yang kelima, perlu dipahami terlebih dahulu penyebab gagalnya keempat upaya sebelumnya.

Sebagai latar belakang, paparan berikut mendiskusikan sejarah kegagalan keempat upaya reformasi konstitusi Indonesia tersebut.

Paparan demikian mengantarkan bab selanjutnya yang menguraikan teori perubahan konstitusi kontemporer.

Empat Upaya Reformasi Konstitusi yang Gagal

Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Sementara yang Kilat dan Revolusioner

Tahun 1945, pasca-penjajahan, adalah usaha pembuatan konstitusi pertama bagi Indonesia. Lahirnya konstitusi kemerdekaan itu mengawali sejarah konstitusi Indonesia sebagai sebuah negara konstitusional modern yang lepas dari penjajahan.⁵ Tetapi, situasi genting pada akhir Perang Dunia Kedua memaksa para pendiri Republik membuat rancangan undang-undang dasar dengan sangat terburu-buru—hanya dalam waktu dua puluh hari kerja.⁶ Jelaslah bahwa prioritas para pendiri negara ini adalah bagaimana memiliki sebuah konstitusi minimal, sekadar untuk memenuhi syarat dasar kemerdekaan Indonesia. Jadi, memang tidak menjadi prioritas untuk membuat sebuah konstitusi yang lengkap dan demokratis.⁷ Rancangan undang-undang dasar ini disiapkan oleh BPUPKI,⁸ dan disahkan oleh PPKI.⁹ Akan tetapi, legitimasi kedua komite itu sering dipertanyakan, terutama karena keduanya dibentuk oleh pemerintah Jepang.¹⁰

Menyadari kekurangan dan ketidaksempurnaan UUD 1945, para pendiri negara dengan arif memutuskan bahwa UUD 1945 ini akan menjadi konstitusi sementara. Undang-Undang Dasar itu sendiri secara eksplisit menyatakan, “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”.¹¹ Pada tanggal 18 Agustus 1945, Soekarno, salah satu perancang utama UUD 1945, yang kemudian menjadi presiden pertama Republik, menyatakan di dalam sebuah pidato—yang isinya membela rancangan undang-undang dasar—bahwa: UUD 1945 adalah sebuah dokumen sementara dan revolusioner, dan oleh karena itu, harus diganti dengan konstitusi yang lebih baik sesegera mungkin. Soekarno menyatakan:

... undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti, kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.¹²

Sayangnya, pemilihan umum untuk membentuk MPR dan membuat sebuah konstitusi yang lebih demokratis terpaksa harus ditunda berulang-ulang karena situasi yang tidak stabil akibat berlangsungnya revolusi. Karenanya, meski sifatnya sementara, UUD 1945 diterapkan selama lebih dari empat tahun sebelum diganti dengan UUD 1949 pada tanggal 27 Desember 1949.

Undang-Undang Dasar 1949: Konstitusi Federal Sementara

UUD 1949 dibuat di bawah bayang-bayang Konferensi Meja Bundar, yaitu perundingan resmi antara Belanda dan Indonesia yang mengakhiri revolusi yang dimulai sejak 1945. Konferensi ini menghasilkan penyerahan kedaulatan secara resmi dari Belanda ke tangan bangsa Indonesia.¹³ Menurut Konstitusi 1949, Indonesia menjadi negara federal. Hal ini sebenarnya bukan merupakan tujuan para pendiri negara yang lebih memilih bentuk negara kesatuan. Bahkan, secara luas diyakini bahwa sistem federal adalah upaya Belanda untuk memecah-belah Indonesia, dengan menggunakan strategi penjajahan: *divide et impera*.¹⁴

Dalam konteks ini, bisa dipahami bahwa Undang-undang Dasar 1949 tidak lebih dari sekadar strategi yang digunakan oleh Indonesia untuk mendapatkan pengakuan internasional atas kemerdekaannya. Anthony Reid menyatakan, bagi banyak republiken tulen, Republik Indonesia Serikat bisa ditoleransi hanya sebagai batu pijakan ke arah tujuan sejati revolusi, yaitu Republik Kesatuan yang diproklamasikan pada tahun 1945.¹⁵ Dengan berpegang pada pendapat yang sama,

Muhammad Yamin, salah satu di antara bapak pendiri bangsa yang paling berjasa, pada tahun 1960 menulis bahwa format Indonesia Serikat itu bersifat sementara, serta dimaksudkan justru untuk merangsang pembentukan negara kesatuan Indonesia.¹⁶ Sebagai sebuah strategi, wajarlah jika konstitusi ini jelas-jelas disebut sebagai konstitusi yang bersifat sementara. Kesementaraan tersebut terlihat jelas dalam Pasal 186 Undang-Undang Dasar itu sendiri:

Konstituante, bersama-sama dengan pemerintah, selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini.

Tujuan ‘strategis’ serta sifatnya yang sementara itu, membuat UUD 1949 ini tidak berumur panjang. Konstitusi ini hanya berlaku selama kurang dari delapan bulan, yaitu sejak tanggal 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950; jangka waktu tersingkat berlakunya sebuah konstitusi di Indonesia, serta salah satu di antara konstitusi-konstitusi yang paling pendek umurnya di dunia.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950: Konstitusi yang Lebih Demokratis, tetapi [tetap saja] Sementara

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 menggantikan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat tahun 1949. Konstitusi ini sebenarnya lebih demokratis ketimbang konstitusi-konstitusi sebelumnya. Diatur dengan tegas komitmen kedaulatan rakyat. Perlindungan hak asasi manusia pun lebih terperinci, misalnya, mengadopsi Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan memasukkan ke dalamnya hak untuk melakukan unjuk rasa dan pemogokan.¹⁷

Sekalipun demokratis sifatnya, UUDS 1950—lagi-lagi—dimaksudkan untuk menjadi konstitusi sementara. Hal ini jelas terlihat dari nama resmi yang disandangkan kepadanya: Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Pasal 134 UUDS ini secara eksplisit

menyatakan—dalam kata-kata yang persis sama dengan yang terdapat dalam Pasal 186 UUD 1949—bahwa:

Konstituante, bersama-sama dengan pemerintah, selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini.

Atas dasar pasal ini, akhirnya pemerintah menggelar pemilihan umum yang pertama pada tahun 1955 untuk memilih anggota-anggota Konstituante. Paparan berikut membahas tentang Konstituante, yaitu lembaga negara yang memiliki tanggung jawab khusus merancang sebuah konstitusi baru untuk Indonesia, yang memainkan satu peran penting dalam sejarah konstitusi Indonesia.

Rancangan Konstituante: Konstitusi Demokratis yang Tak Rampung?

Sejak sidang pertamanya pada tanggal 10 November 1956 hingga yang terakhir pada tanggal 2 Juni 1959, Konstituante sudah melakukan banyak pembahasan untuk membuat sebuah konstitusi baru.¹⁸ Selama kurun itu, perdebatan sengit banyak terjadi seputar masalah falsafah negara, hak asasi manusia, dan kemungkinan diberlakukannya kembali UUD 1945.¹⁹ Memuji sidang-sidang Konstituante, Adnan Buyung Nasution menulis:

Seluruh kerja keras Konstituante ... merupakan perwujudan dari sebuah semangat demokrasi yang sesungguhnya, sebuah kebebasan yang sempurna untuk menyatakan pendapat dan sebuah komitmen mendasar terhadap reformasi konstitusi pemerintah yang dimiliki oleh mayoritas anggota-anggotanya Usaha keras Konstituante dapat dipandang sebagai puncak upaya bangsa Indonesia untuk mencapai pemerintahan yang konstitusional.²⁰

Buyung tidak setuju dengan pendapat—yang dikemukakan oleh rezim Soekarno maupun rezim Soeharto—bahwa Konstituante telah gagal melaksanakan tugasnya merancang sebuah undang-undang dasar. Menurut Buyung:

Tidak ada bukti-bukti atas tuduhan-tuduhan yang menyatakan bahwa Konstituante telah gagal merancang sebuah konstitusi oleh karena adanya konflik-konflik ideologis yang tampak sangat jelas dalam perdebatan tentang Dasar Negara.²¹ Faktanya adalah bahwa Konstituante tidak memiliki kesempatan untuk menyelesaikan sidang-sidangnya tentang masalah ini; sebelum sikap-sikap terakhir berkaitan dengan persoalan Dasar Negara ini benar-benar selesai diambil oleh fraksi-fraksi yang bertentangan, maka penilaian apa pun terhadap hasil akhir perdebatan ideologis ini tetap harus dianggap prematur.²²

Seperti dikatakan Buyung, pembahasan dan perdebatan yang demokratis dalam sidang-sidang Konstituante dalam rentang waktu 1956-1959 memang tidak pernah terselesaikan, karena terpotong oleh Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959²³ yang secara sepihak membubarkan Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945.²⁴ Padahal, saat itu Konstituante sudah hampir merampungkan sebuah rancangan undang-undang dasar dan hanya perlu menyelesaikan perdebatan-perdebatan dalam masalah Dasar Negara.²⁵ Jadi, Dekrit itu membunuh peluang bangsa Indonesia untuk memiliki sebuah konstitusi yang mengabdikan kepada demokrasi, khususnya perlindungan hak-hak asasi manusia, dan pembatasan kekuasaan.²⁶

Dekrit Presiden itu adalah kebijakan yang aneh. Soekarno sendiri sebelumnya sepakat bahwa Konstituante adalah lembaga pembuat undang-undang dasar yang lebih kukuh mandatnya dibandingkan dengan badan pembuat konstitusi lainnya di masa lalu—termasuk panitia yang menghasilkan UUD 1945. Konstituante dipilih secara langsung dalam sebuah pemilihan umum yang relatif bebas dan rahasia, dengan tugas khusus untuk merancang sebuah konstitusi baru.²⁷ Namun, hal ini tidak mampu menjadi penghalang bagi Soekarno untuk membubarkannya.

Kekecewaan atas dibubarkannya Konstituante lebih membesar karena: Soekarno lebih suka menerapkan kembali UUD 1945 ketimbang

undang-undang dasar Indonesia lainnya, yang sebenarnya lebih demokratis.²⁸ Pilihan Soekarno demikian sangat tidak konsisten dengan sikapnya terdahulu. Karena, Soekarnolah yang pada hari pemberlakuan UUD 1945 (18 Agustus 1945), dengan tegas menyatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara, kilat, dan revolusioner. Meski demikian, sejak 1959 hingga kekuasaannya sebagai Presiden tamat pada tahun 1966, Soekarno tidak lagi memperlakukan UUD 1945 sebagai konstitusi sementara. Dengan menerapkan kembali UUD 1945 dan mengimplementasikan kekuasaan personalnya di bawah label Demokrasi Terpimpin, Soekarno menciptakan rezim otoriternya sendiri, sebuah rezim yang bertahan hingga tahun 1966.

Memang, seperti yang akan dibicarakan dalam Bab Tiga, sifat kabur dan tak-lengkap UUD 1945-lah yang ikut membidani lahirnya rezim-rezim otoriter di bawah Presiden Soekarno dan kemudian, penggantinya, Presiden Soeharto.²⁹ Maka tak mengherankan kalau salah satu tuntutan dasar gerakan mahasiswa menyusul lengsernya Soeharto pada tahun 1998 adalah mengamandemen UUD 1945.³⁰

Penutup

Upaya-upaya untuk membuat konstitusi pada tahun 1945, 1949, dan 1950 gagal salah satunya karena semuanya dilakukan dengan sangat terburu-buru, dalam jangka waktu yang singkat. Di dalam ketiga upaya tersebut, legitimasi lembaga pembuat konstitusi yang bersangkutan sangatlah lemah. Soal siapa pembuat konstitusi ini sebenarnya sudah teratasi dalam upaya keempat, pada tahun 1956-1959. Konstituante memiliki legitimasi yang kuat, karena para anggotanya dipilih secara demokratis melalui Pemilu tahun 1955. Lagi pula, lembaga ini sudah hampir tiga tahun merancang sebuah konstitusi. Tetapi, masalahnya, Konstituante adalah lembaga yang tidak memiliki proses pengambilan keputusan yang strategis dan antisipatif. Konstituante tidak dilengkapi dengan sebuah mekanisme yang efektif untuk mengatasi *deadlock*. Kemungkinan terjadinya *deadlock* inilah yang digunakan oleh Soekarno—dengan dukungan militer—untuk mela-

kukan intervensi dan menyingkirkan jauh-jauh rancangan konstitusi menjanjikan yang dibuat Konstituante.³¹

Peluang *deadlock* di Konstituante terkait sangat erat dengan perdebatan tentang apakah negara Indonesia harus tegak di atas dasar paham nasionalis ataukah Islam. Bagian berikut ini akan mengupas persoalan ini secara lebih terperinci.

Perdebatan Konstitusional Negara Islam vs Nasionalis

Sejarah konstitusi Indonesia tidak dapat dipisahkan dari eksistensi Piagam Jakarta. Masalah Piagam Jakarta selalu menjadi persoalan yang paling kontroversial dalam proses pembuatan konstitusi di Indonesia. Masalah itu pula yang paling hangat diperdebatkan, baik pada tahun 1945 maupun sepanjang periode 1956-1959. Paragraf-paragraf berikut akan mengkajinya lebih dalam.

Perdebatan Konstitusi Sepanjang Tahun 1945

Piagam Jakarta—nama yang diberikan Muhammad Yamin—selesai disusun pada tanggal 22 Juni 1945. Piagam ini dimaksudkan sebagai naskah Pembukaan di dalam konstitusi negara merdeka nantinya. Rancangan atau draftnya ditulis oleh sebuah komite yang disebut Panitia Sembilan,³² sebuah badan pekerja bentukan BPUPKI. Komite ini beranggotakan lima orang wakil faksi nasionalis dan empat orang dari faksi Islam.³³ Komposisi ini mencerminkan tingginya derajat perbedaan pandangan di antara orang-orang yang ingin mempertahankan negara yang bebas dari pengaruh agama, dan mereka yang menganjurkan sebuah negara Islam.³⁴ Soepomo menyatakan:

Memang ada dua pendapat, yaitu pendapat para anggota yang merupakan ahli-ahli agama yang bersikeras bahwa Indonesia harus didirikan sebagai sebuah negara Islam, dan pendapat lainnnya ... [yang menginginkan] sebuah negara kesatuan nasional yang memisahkan urusan-urusan kenegaraan dari urusan-urusan [agama] Islam; dengan lain perkataan, bukan sebuah negara Islam.³⁵

Dalam rapat-rapat Panitia Sembilan ini, para pemimpin Islam sepakat untuk menarik kembali usulan mereka tentang negara Islam. Sebagai gantinya, faksi ini mengusulkan agar Piagam Jakarta memasukkan Pancasila, tetapi dengan ‘tujuh kata’ dalam sila pertamanya, yaitu: *dengan kewajiban menjalankan syariat³⁶ Islam bagi pemeluk-pemeluknya*. Kompromi yang terkandung di dalam Piagam Jakarta ini dinyatakan sebagai sebuah ‘*gentlemen’s agreement*’. Soekiman, seorang anggota BPUPKI dari faksi Islam, berpendapat bahwa baik faksi Islam maupun faksi nasionalis harus berpegang teguh kepada kesepakatan tersebut.³⁷

Akan tetapi, ketika disampaikan ke hadapan sidang-sidang BPUPKI, Piagam itu disambut dengan perdebatan sengit.³⁸ Faksi nasionalis khawatir bahwa ‘tujuh kata’—begitulah kadang-kadang Piagam itu dijuluki—itu akan memicu diskriminasi terhadap agama-agama selain Islam. Faksi nasionalis juga masygul, karena ketujuh kata itu juga disisipkan ke dalam rancangan Pasal 29(1) UUD 1945. Pasal ini pada awalnya sudah menyebutkan, “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Selain itu, rancangan Pasal 6 konstitusi mensyaratkan bahwa calon Presiden haruslah seorang Muslim. Piagam Jakarta dan rancangan-rancangan Pasal 29(1) dan Pasal 6 itu nyaris menyeret sidang-sidang BPUPKI ke jurang *deadlock*. Radjiman Wedyodiningrat, Ketua BPUPKI, mengusulkan voting untuk menghindari terjadinya *deadlock*. Tetapi, itu tidak terjadi karena para anggota BPUPKI sepakat bahwa masalah agama tidak boleh diputuskan melalui pemungutan suara karena substansinya yang amat sensitif.³⁹

Pada tanggal 16 Juli 1945, setelah Soekarno menyampaikan pendapatnya yang persuasif, wakil-wakil Kristen dengan setengah-hati sepakat menerima rancangan konstitusi buatan BPUPKI ini. Bakal undang-undang dasar ini meliputi Piagam Jakarta berikut rancangan Pasal 29(1) serta Pasal 6.⁴⁰

Tetapi, pada tanggal 18 Agustus 1945, satu hari setelah proklamasi kemerdekaan, Hatta mengusulkan untuk mencabut ‘tujuh kata’ itu

dari rancangan undang-undang dasar yang sudah disiapkan.⁴¹ Menurut Nasution, intervensi Hatta ini disebabkan oleh:

... ketakutannya bahwa daerah-daerah Kristen di Indonesia Timur tidak akan mau bergabung dengan Republik yang baru diproklamasikan itu, apabila Islam diberi status istimewa di dalam Undang-Undang Dasar [1945].⁴²

Usulan Hatta ini diterima, dan rancangan Undang-Undang Dasar itu pun kemudian disahkan, dengan beberapa perubahan, yang merupakan sebuah kompromi besar dalam sejarah pembuatan konstitusi di Indonesia. Perubahan-perubahan dimaksud adalah:

- Piagam Jakarta disahkan sebagai pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan mengubah judulnya, dari 'Mukaddimah', sebuah kata dalam bahasa Arab, menjadi 'Pembukaan'.
- Tujuh kata yang berkaitan dengan syariah dihilangkan dari Pembukaan dan Pasal 29(1).
- Syarat bahwa calon-calon Presiden harus beragama Islam dihapuskan dari Pasal 6.⁴³

Perdebatan Konstitusi Sepanjang Tahun 1956-1959

Menurut Basalim, faksi Islam menyetujui perubahan-perubahan yang diusulkan Hatta tersebut demi menyelamatkan negara yang baru lahir itu dari potensi disintegrasi.⁴⁴ Tetapi ini bukanlah akhir dari perbedaan-perbedaan di antara faksi Islam dan faksi nasionalis. Perbedaan-perbedaan itu terus berlanjut dalam proses pembuatan konstitusi di tubuh Konstituante sepanjang rentang tahun 1956-1959. Nasution menunjuk bahwa dalam perdebatan-perdebatan itu, faksi nasionalis mengusulkan Pancasila, sedangkan faksi Islam menyodorkan Islam sebagai falsafah negara.⁴⁵ Tak satu pun di antara keduanya mendapat dukungan mayoritas mutlak untuk bisa menggolkan usulannya. Faksi Islam hanya mendapat 44,75% dari total jumlah kursi di Konstituante.⁴⁶ Demikianlah, perbedaan-perbedaan di antara kedua

kelompok itu lagi-lagi menyeret perdebatan-perdebatan tentang masalah konstitusi kala itu ke bibir jurang *deadlock*.

Selama berlangsungnya berbagai perdebatan di sidang-sidang itu, pemerintah mengusulkan untuk kembali memberlakukan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁷ Faksi nasionalis menyambut baik usulan tersebut.⁴⁸ Di sisi lain, menanggapi usulan demikian, faksi Islam mengusulkan perubahan-perubahan guna menyisipkan ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta ke dalam Pembukaan, dan Pasal 29(1) UUD 1945.⁴⁹ Mengomentari usulan ini, Abdul Wahab, salah seorang anggota Konstituante menyatakan bahwa:

Kalau ini diterima, 100% umat Islam akan mendukung Undang-Undang Dasar 1945 lagi. Kalau ini ditolak, 100% umat Islam tidak akan menerimanya. Pokoknya, itulah keyakinan saya.⁵⁰

Pada tanggal 1 Juni 1959, usulan faksi Islam ditolak.⁵¹ Sebagai balasannya, usulan pemerintah untuk kembali ke UUD 1945 ditolak oleh faksi Islam.⁵² Karena situasi ini, Konstituante pun memutuskan untuk reses. Kemudian, seperti sudah disebutkan sebelumnya, dengan alasan bahwa Konstituante telah gagal memenuhi tugasnya, Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang membubarkan Konstituante dan memberlakukan lagi UUD 1945.⁵³ Dengan dukungan militer, Dekrit ini pun diberlakukan. Hal ini tentu saja mengakibatkan tamatnya semua kerja Konstituante yang sudah memulai sidang-sidangnya dengan membawa begitu banyak harapan sejak November 1956.⁵⁴

Untuk meraih dukungan dari faksi Islam, Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 ini mengandalkan Piagam Jakarta.⁵⁵ Dekrit ini menyebutkan, Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan merupakan satu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.⁵⁶

Di bagian lain buku ini, penulis akan menunjukkan bahwa perubahan konstitusi tahun 1999-2002 juga dibayang-bayangi oleh isu sensitif upaya pengadopsian ‘tujuh kata’ dalam Piagam Jakarta itu

ke dalam UUD 1945. Lagi-lagi masalah ini hampir membawa proses perubahan konstitusi ke ambang *deadlock*.

Pentingnya Reformasi Konstitusi Tahun 1999-2002

Proses reformasi konstitusi tahun 1999-2002 karenanya memikul beban sejarah, sekaligus berusaha mengantisipasi nasib bangsa Indonesia ke masa depan. Beban sejarah muncul karena terus berlanjutnya kegagalan reformasi konstitusi di tahun 1945, 1949, 1950, dan 1956-1959, seperti yang sudah dibicarakan sebelumnya. Sebagaimana dikatakan Harun Alrasid, kegagalan beruntun itu telah membuat Indonesia selalu menerapkan konstitusi yang bersifat sementara.⁵⁷ Pada tahun 1998, Harun menulis bahwa meski sudah lebih dari setengah abad merdeka, Indonesia belum pernah memiliki konstitusi yang stabil, yang tidak berkarakteristik sementara.⁵⁸

Tugas MPR (1999-2004) untuk mereformasi UUD 1945 adalah satu hal yang esensial untuk memutus mata rantai kegagalan sejarah, dan mengamankan proses transisi dari pemerintahan otoriter Soeharto. Bidang-bidang reformasi lainnya, misalnya politik dan ekonomi, bergantung kepada reformasi hukum. Sedangkan reformasi hukum sendiri bergantung kepada reformasi konstitusi. Reformasi konstitusi dengan demikian merupakan pra-syarat bagi keberhasilan reformasi secara keseluruhan, dan kegagalannya akan menjadi indikator awal bagi matinya masa transisi Indonesia yang rapuh menuju ke demokrasi.⁵⁹ Hal ini dinyatakan dengan jelas oleh Alrasid:

... untuk memiliki sistem yang lebih baik, kita harus melakukan sebuah 'reformasi total', khususnya reformasi konstitusi ... jadi, hal pertama yang harus dilakukan adalah mereformasi UUD 1945.⁶⁰

Buku Ini Selayang Pandang

Fokus Penelitian

Tahun 1999 sengaja dipilih sebagai tanggal mula kajian, karena inilah tahun di mana MPR secara formal menginisiasi sebuah reformasi konstitusi. Tahun 2002 dipilih sebagai tahun akhirnya, karena inilah tahun yang ditetapkan MPR sebagai batas akhir untuk menyelesaikan reformasi konstitusi.⁶¹ Peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah tahun 1999-2002 tidak menjadi objek penelitian, kendati beberapa pengecualian khusus diambil, di mana masalah-masalah yang muncul setelah tahun 2002 sangat signifikan bagi argumen-argumen dalam penelitian ini.⁶²

Metodologi Penelitian

Tulisan ini didasarkan pada kajian pustaka maupun penelitian lapangan, dan pendekatan sosial-legal diadopsi secara luas, serupa dengan pendekatan yang digunakan dalam karya fenomenal Nasution yang berjudul *The Aspiration for Constitutional Government: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959*.

Dalam konteks kajian pustaka, penulis mengumpulkan data dari berbagai jurnal, terbitan berkala, buku, surat kabar, peraturan perundang-undangan, situs Internet, dan berbagai macam materi sekunder pilihan, sebagaimana tercantum dalam Kepustakaan.

Penelitian lapangan dilakukan di Indonesia, khususnya di Jakarta tempat dilakukannya sebagian besar rapat dan sidang MPR yang bertujuan mengamandemen UUD 1945. Penelitian lapangan mengumpulkan bahan-bahan yang teramat sulit untuk diakses dari luar Indonesia, seperti risalah lengkap rapat-rapat MPR. Di samping itu, penulis melakukan berbagai wawancara, terutama dengan tokoh-tokoh penting yang terlibat dalam proses pembuatan-konstitusi. Wawancara-wawancara tersebut meliputi berbagai narasumber, seperti:

- Anggota-anggota MPR
- Pakar-pakar dari Panitia Kerja MPR
- Para anggota berbagai LSM yang ikut terlibat dalam memantau dan mengampanyekan proses amandemen, misalnya Cetro (Center for Electoral Reform), dan
- Para anggota komunitas akademik, terutama mereka yang mengkhususkan diri dalam bidang politik dan hukum konstitusi.

Wawancara tersebut sengaja dikonsentrasikan pada pengalaman langsung para responden dalam proses perubahan konstitusi, serta pendapat mereka atas proses yang dan hasil amandemen UUD 1945.

Alur Penulisan

Tulisan ini dipilah menjadi lima bagian besar dan delapan bab, diawali dengan Prawacana pada Bagian Satu yang sekaligus merupakan bab pendahuluan.

Bagian berikutnya adalah Bagian Dua, yang berisikan Bab Dua. Titik tekannya adalah pada pemaparan kerangka teori yang digunakan untuk memahami hal ihwal reformasi konstitusi dalam sebuah proses transisi dari sebuah pemerintahan otoriter. Pengalaman dari beberapa negara pilihan, khususnya Afrika Selatan dan Thailand, dikaji untuk melihat apakah pendekatan-pendekatan mereka membantu penulis menganalisis Indonesia, serta untuk membandingkan pengalaman-pengalaman mereka dengan pengalaman Indonesia dalam melakukan reformasi konstitusi pada masa transisi.

Latar belakang berupa transisi politik Indonesia digambarkan di Bagian Tiga (Bab Tiga). Bab ini menggambarkan betapa Indonesia, di bawah rezim Orde Baru, tidaklah demokratis. Sistem yang tak demokratis ini dimungkinkan oleh UUD 1945, dan karenanya, dokumen negara itu perlu direformasi demi mengamankan transisi Indonesia dari kekuasaan yang otoriter.

Bab Tiga diikuti dengan sebuah kajian terperinci tentang proses pembuatan konstitusi di Bagian Empat, yang terdiri dari Bab Empat hingga Bab Tujuh. Setiap bab tersebut membahas satu perubahan. Format keempat bab tersebut serupa; masing-masing menggambarkan latar belakang, proses, dan hasil dari masing-masing perubahan konstitusi yang terjadi.

Data dari bab keempat hingga ketujuh tersebut dianalisis pada Bagian Lima (Bab Delapan). Bab ini mengevaluasi apakah proses pembuatan konstitusi dari keempat perubahan tersebut demokratis. Bab ini juga mengupas apakah hasil dari keempat perubahan itu adalah sebuah konstitusi yang lebih demokratis, dan merekomendasikan beberapa amandemen lanjutan yang diperlukan untuk memperkuat sistem saling kontrol salingimbang. Sebagai penutup, bab terakhir juga menyajikan kesimpulan penelitian ini.[]

BAGIAN DUA
PENDEKATAN TEORETIS

2

Kerangka Teoretis Pembuatan Konstitusi yang Demokratis

Pembuatan konstitusi adalah aktivitas politik paling kaya sekaligus paling intens selama masa transisi. Di dalamnya, manuver-manuver, tawar-menawar, dan negosiasi-negosiasi politik terjadi; pendirian-pendirian, kesepakatan, serta ketidaksepakatan politik di antara kelompok-kelompok dan pemimpin-pemimpin pun mengemuka. Bagaimana para pembuat rancangan konstitusi yang bersangkutan menangani masalah-masalah ini, dapat memberi kita informasi tentang hal-hal krusial menyangkut transisi yang bersangkutan dan tentang rezim yang akan dilahirkannya. Ketimpangan-ketimpangan antara kata-kata yang disepakati dalam konstitusi dan realitas politik yang muncul bisa jadi menunjukkan adanya potensi konflik-konflik serius di masa yang akan datang. Karakter umum yang ada pada proses dan hasilnya bisa menjadi petunjuk yang menggambarkan potensi stabilitas atau instabilitas rezim yang baru. (Andrea Bonime-Blanc).⁶³

Prawacana

Bab kajian pustaka ini bertujuan memberikan kerangka teoretis untuk memahami pembuatan konstitusi yang demokratis dalam suatu masa transisi dari sebuah kekuasaan yang otoriter. Kerangka teoretis ini mendukung desertasi yang meyakini bahwa pembuatan konstitusi di masa transisi adalah hal yang sentral sifatnya dalam meletakkan sebuah sistem hukum yang mendasar bagi lahirnya sebuah negara demokratis, seperti dinyatakan oleh Bonime-Blanc dalam kutipan sebelumnya.

Bab ini dipilah ke dalam tiga bagian. Bagian awal mengintrodusir dan menjelaskan beberapa konsep dasar yang digunakan dalam penelitian. Bagian selanjutnya menimbang aspek-aspek kunci yang diperlukan dalam proses pembuatan konstitusi, dan akan diaplikasikan nanti ketika penulis menjelaskan, menggambarkan, dan mengevaluasi proses pembuatan konstitusi Indonesia tahun 1999-2002 dalam Bab Empat hingga Bab Delapan. Bagian terakhir mengidentifikasi elemen-elemen kunci yang harus ada dalam sebuah konstitusi yang demokratis. Bagian ini juga akan digunakan dalam Bab Empat sampai dengan Bab Delapan saat penulis menganalisis apakah keempat perubahan konstitusi Indonesia sudah berhasil menciptakan sebuah konstitusi yang lebih demokratis.

Secara spesifik, pembahasan dalam bab ini berpijak pada tiga dasawarsa terakhir pembuatan konstitusi di kehidupan bernegara yang sedang mengalami transisi di seantero dunia. Periode ini menjadi saksi berkembangnya konstitusi di negara-negara Afrika,⁶⁴ Amerika Latin,⁶⁵ Eropa Tengah, Timur, dan Selatan,⁶⁶ serta Asia⁶⁷, sebuah fenomena yang oleh John Elster disebut sebagai gelombang keenam dan ketujuh dalam sejarah pembuatan konstitusi di dunia.⁶⁸

Meski ulasan perbandingannya luas, penulis lebih memfokuskan diri terutama pada reformasi konstitusi yang pernah terjadi di dua negara: Afrika Selatan (1994-1997) dan Thailand (1996-1997). Ada empat alasan mengapa penulis melakukannya. *Pertama*, di kedua negara itu reformasi konstitusi terjadi dalam sebuah masa transisi

dari kekuasaan yang otoriter, seperti halnya di Indonesia. *Kedua*, reformasi Afrika Selatan dipimpin oleh parlemennya, yang duduk sebagai Majelis Konstituante. Ini mirip dengan reformasi konstitusi di Indonesia, yang dilakukan oleh MPR, parlemen Indonesia. *Ketiga*, reformasi konstitusi di Thailand dilakukan dalam sebuah periode krisis ekonomi, yang juga penuh dengan pergolakan politik. Di Indonesia pun anjloknya nilai tukar rupiah pada pertengahan 1997—yang dipicu oleh naiknya nilai tukar mata uang baht Thailand—mengawali sebuah krisis finansial dan politik yang kemudian memunculkan krisis berkepanjangan di negeri ini. *Keempat*, seperti Indonesia, kedua negara tersebut adalah negara berkembang. Lagi pula, masing-masing negara itu mewakili kawasan yang berbeda: Afrika Selatan—jelas—dari Afrika, sedangkan Thailand, seperti Indonesia, dari Asia Tenggara.

Penulis akan mulai dengan menjelaskan tiga konsep dasar: konstitusi, pembuatan konstitusi, dan transisi dari kekuasaan yang otoriter. Ketiga konsep ini merupakan ide utama yang memengaruhi penelitian ini.

Konstitusi

Francois Venter mencatat bahwa karakteristik dasar sebuah negara konstitusional modern adalah adanya sebuah konstitusi tertulis yang memiliki nilai hukum yang tinggi.⁶⁹ Menurut Giovanni Sartori, kata *constitutio* dalam bahasa Latin tidak ada kaitannya dengan apa yang kita sebut 'konstitusi'.⁷⁰ Pada zaman Romawi Kuno, *constitutio* berarti tindakan pemerintahan tertentu.⁷¹ Pada pertengahan abad ketujuh belas, dokumen-dokumen tertulis yang berisi prinsip organisasi pemerintahan disebut perjanjian, instrumen, kesepakatan, dan hukum dasar—tetapi tidak pernah disebut 'konstitusi'.⁷² Bahkan, Charles Howard McIlwain berpendapat bahwa definisi modern konstitusionalisme berasal dari akhir abad kedelapan belas.⁷³ K.C. Wheare menulis bahwa istilah 'konstitusi', yang dipakai untuk menyebut sekumpulan prinsip fundamental pemerintahan, baru mulai digunakan ketika bangsa Amerika mendeklarasikan konstitusinya, pada tahun 1787,

bahwa: “Kami rakyat serikat negara-negara bagian ... menyatakan dengan sungguh-sungguh ... dan menetapkan *konstitusi* ini untuk Amerika Serikat”.⁷⁴ Setelah diadopsinya Konstitusi Serikat Negara-Negara Bagian, Thomas Paine berpendapat bahwa:

... sebuah Konstitusi bukanlah tindakan suatu pemerintah, melainkan tindakan rakyat yang membentuk sebuah pemerintahan, dan pemerintahan tanpa konstitusi adalah kekuasaan tanpa hak.⁷⁵

Meyakini pendapat yang sama dengan Paine, Wheare, yang menulis di akhir tahun 1950-an, mendefinisikan konstitusi sebagai dokumen tertulis yang menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan sebuah negara, sekumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau memerintah pemerintah itu.⁷⁶ Sartori, menulis di awal tahun 1960-an, menggambarkan konstitusi sebagai sebuah “teknik kemerdekaan”.⁷⁷ Dia beropini bahwa sebuah konstitusi adalah sebuah dokumen teknis yang menunjukkan bagaimana kekuasaan politik dibatasi, dan bagaimana hak-hak individu dan masyarakat dilindungi.⁷⁸ Pada tahun 1990-an, Sartori mengubah sikapnya dengan memperkuat definisinya ke arah pembatasan kekuasaan politik, yaitu dengan mengklaim bahwa perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia tidaklah begitu penting.⁷⁹ Dia beranggapan bahwa:

... sebuah konstitusi tanpa deklarasi hak-hak asasi manusia masih tetap sebuah konstitusi, sedangkan konstitusi yang inti sarinya bukan merupakan bingkai pemerintahan bukanlah sebuah konstitusi ... Jadi, konstitusi, pertama-tama dan terutama, adalah instrumen-instrumen pemerintahan yang membatasi, mengendalikan, dan menegakkan kontrol terhadap pelaksanaan kekuasaan politik.⁸⁰

Definisi yang belakangan disodorkan oleh Sartori itu mendapat dukungan dari Richard-Holder Williams yang beropini bahwa sebuah konstitusi adalah sebuah dokumen hukum yang berisi “aturan main politik”.⁸¹ Senada dengannya, Carl Friedrich mencatat bahwa arti

sebuah konstitusi dalam pemikiran politik modern sangat khas, yaitu proses yang dengannya aktivitas-aktivitas pemerintahan dikendalikan secara efisien.⁸² Atas dasar pandangan ini, Friedrich memilah-milah rezim mengikuti sebuah kontinum, mulai dari pemerintahan yang tidak konstitusional (yang tak lain adalah rezim-rezim yang tak kenal batasan-batasan alias berkuasa mutlak), lalu pemerintahan aktual (yaitu yang mengenal sejumlah pembatasan kekuasaan), hingga ke pemerintah yang konstitusional (yang memiliki batasan-batasan yang 'lengkap').⁸³

Pandangan tentang konstitusi yang lebih banyak condong kepada kontrol terhadap kekuasaan politik itu tidak menegasi ide tentang sebuah konstitusi yang bertindak sebagai pengayom hak-hak individu dan hak-hak masyarakat. Pada tahun 1995, S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden menyatakan bahwa:

Konstitusi adalah seperangkat norma yang bertujuan mengatur pembagian fungsi-fungsi kekuasaan serta tugas-tugas di antara berbagai agen-agen dan kantor-kantor pemerintah, serta membatasi hubungan antara agen-agen dan kantor-kantor itu dengan masyarakat.⁸⁴

Hemat penulis, untuk memastikan bahwa hak asasi manusia terlindungi, sebuah deklarasi perlindungan hak asasi manusia harus disebutkan secara eksplisit. Kalau perlindungan hak asasi manusianya tidak jelas, peluang bagi pelanggaran hak-hak dasar pasti meningkat. Dalam pengalaman Indonesia, perlindungan terbatas yang diberikan terhadap hak-hak asasi manusia oleh UUD 1945 ikut andil dalam terjadinya berbagai pelanggaran hak asasi manusia pada masa rezim Soeharto yang otoriter. Hal ini perlu dipaparkan karena berkait erat dengan pembahasan tentang Perubahan Kedua UUD 1945, terutama dalam hal kemungkinan untuk memasukkan berbagai aturan tentang hak asasi manusia.⁸⁵

Sebuah konstitusi bisa berupa satu dokumen, atau kombinasi dari hukum-hukum dasar dan kebiasaan.⁸⁶ Atas dasar inilah, orang

memilah konstitusi menjadi konstitusi tertulis dan tak tertulis.⁸⁷ Tetapi, menurut C.F. Strong, dasar pemilahan semacam itu menyekatkan: tidak ada konstitusi yang sepenuhnya tertulis atau sepenuhnya tidak tertulis.⁸⁸ Sebelumnya sudah dinyatakan bahwa klasifikasi semacam ini seharusnya dibuang saja.⁸⁹ Strong menunjukkan bahwa Inggris—yang biasanya dianggap sebagai contoh paling terkemuka sebuah negara yang memiliki konstitusi tak-tertulis—nyatanya benar-benar punya beberapa hukum tertulis (misalnya, Bill of Rights tahun 1689, dan Parliament Act tahun 1911) yang sudah merepresentasikan eksistensi undang-undang dasarnya.⁹⁰ Di sisi lain, Strong beropini bahwa di dataran praktik, Konstitusi Amerika Serikat, yang dianggap sebagai konstitusi tertulis yang paling lengkap,⁹¹ menggunakan konvensi-konvensi tak tertulis atau adat istiadat untuk melengkapi undang-undang dasarnya.⁹² Bahkan, menurut Jan-Erik Lane:

Tak ada satu negara pun yang hidup 100 persen sesuai dengan dokumen-dokumen tertulisnya. Hukum adat memainkan peranan yang besar dalam konstitusi setiap negara di dunia.⁹³

Tapi, di dataran realitas, klasifikasi—tertulis dan tak tertulis—ini selalu digunakan, dan, karenanya, Lane pun beranggapan bahwa istilah ‘konstitusi’ punya arti ganda: pasal-pasal dalam sebuah dokumen tertulis, dan aktivitas-aktivitas negara yang keberadaan dan keberlangsungannya sudah menjadi kebiasaan (*on going state activities*).⁹⁴ Jadi, demi kepraktisan, kadang-kadang perlu juga kita membedakan antara apa yang disebut konstitusi tertulis dan konstitusi tak tertulis. Bahkan Strong pun mengakui keniscayaan ini, kendati dia juga menawarkan satu terminologi yang sedikit berbeda: kodifikasi dan non-kodifikasi.⁹⁵

Di sebagian besar negara di dunia, kecuali Inggris, Selandia Baru dan Israel,⁹⁶ kata ‘konstitusi’ dipakai untuk menggambarkan sekumpulan hukum yang mengatur pemerintahan negara yang bersangkutan dan hukum yang sudah dikumpulkan menjadi sebuah dokumen tertulis.⁹⁷ Penelitian ini mendefinisikan ‘konstitusi’ dalam pengertian

demikian. Di sini, ‘konstitusi’ selalu mengacu pada satu dokumen tertulis; salah satunya karena Indonesia belum berhasil mengembangkan sebuah yurisprudensi hukum konstitusional tak tertulis yang memadai dan bisa diterima.⁹⁸

Jadi, ketika penulis membahas pembuatan konstitusi, perubahan konstitusi, dan reformasi konstitusi, yang penulis maksudkan sematamata adalah membuat, mengubah, dan/atau mengganti sebuah konstitusi tertulis. Meminjam kata-kata Wheare, tulisan ini berfokus pada amandemen ‘formal’, bukan amandemen ‘informal’.⁹⁹ Yang disebut pertama dilakukan menurut mekanisme perubahan yang diatur dalam konstitusi itu sendiri, sedangkan yang belakangan terjadi melalui praktik konvensi atau interpretasi peradilan konstitusi.¹⁰⁰ Tulisan ini mengamini pendapat Friedrich bahwa sekalipun informal amandemen bisa saja menghasilkan perubahan-perubahan penting, sedangkan perubahan-perubahan tertentu—seperti struktur sebuah negara federal dan pembagiannya menjadi negara-negara bagian—akan mustahil dilakukan tanpa adanya sebuah amandemen formal.¹⁰¹

Pembuatan Konstitusi

Menurut Venter, konsep ‘konstitusi’ itu sendiri sifatnya dinamis.¹⁰² John P. Wheeler, Jr., terang-terangan berpendapat bahwa perubahan konstitusi adalah satu keniscayaan.¹⁰³ Romano Prodi bahkan mengatakan, “konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah”, karena “ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas; padahal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah”.¹⁰⁴ Bahkan, menurut Brannon P. Denning, sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif “menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah.”¹⁰⁵ Watak konstitusi nasional yang terus berubah ini disoroti oleh Venter yang berpendapat bahwa:

... Konstitusi yang ‘final’ itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak

manusia yang berpikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang [keberadaannya] tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.¹⁰⁶

Pendapat Venter ini mirip dengan gagasan Thomas Jefferson bahwa:

... hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring sejalan dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan berubahnya situasi dan kondisi, lembaga-lembaga pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.¹⁰⁷

James L. Sundquist mencatat bahwa tak lama setelah diberlakukannya konstitusi tertulis pertama di Amerika, James Madison menyatakan, “Penulis bukanlah salah satu di antara orang-orang—kalau memang ada—yang berpikir bahwa Konstitusi yang baru saja diberlakukan ini adalah sebuah karya tanpa cacat.”¹⁰⁸ Dua puluh delapan tahun kemudian, Gubernur Morris menulis:

... segala yang manusiawi tak mungkin bisa sempurna. Dikepung oleh kesulitan-kesulitan, kami sudah lakukan yang terbaik yang kami bisa; [lalu kami] serahkan semuanya kepada penerus-penerus kami untuk belajar dari pengalaman, dan dengan cara yang bijaksana menggunakan kekuasaan untuk melakukan amandemen, yang sudah kami berikan.¹⁰⁹

Menyuarakan hal serupa, Edward McWhinney berpendapat bahwa, seperti halnya sebuah konstitusi, konstitusionalisme adalah konsep yang juga dinamis.¹¹⁰ Hubungan antara konstitusionalisme dan pemerintah terus-menerus berubah, di mana konstitusi itu sendiri adalah bukti paling gamblang dari perubahan itu.¹¹¹ Lebih jauh McWhinney

menggarisbawahi bahwa tugas dan tanggung jawab utama elite politik dalam sebuah pemerintahan yang konstitusional adalah mengantisipasi, mengoreksi, dan mengubah substansi sebuah konstitusi demi memastikan bahwa konstitusi itu berada di jalan yang sama ke arah proses menuju demokrasi.¹¹² Karenanya, menurut Friedrich, dalam konstitusi modern yang baik, aturan-aturan untuk melakukan amandemen merupakan satu bagian yang vital.¹¹³ Sealur dengan Friedrich, McWhinney menyatakan bahwa:

... setiap sistem konstitusi harus selalu memiliki satu sifat inheren untuk selalu berubah; dan konstitusionalisme itu sendiri tidak semata-mata menjadi nilai-nilai substantif yang dituliskan menjadi sebuah piagam konstitusi, tetapi proses-proses aktual perubahan-perubahan konstitusi itu sendiri.¹¹⁴

Penelitian ini mengakui bahwa perubahan konstitusi itu perlu dan harus difasilitasi. Sebuah konstitusi yang tak bisa diamandemen tidaklah lebih dari sebuah dokumen palsu penuh kepura-puraan. Sebuah konstitusi yang tidak bisa diubah tidak lebih dari sekadar dokumen basa-basi. Menerapkan argumen demikian ke dalam pengalaman Indonesia, tak mengherankan bahwa kebijakan pemerintahan Soeharto yang menganggap UUD 1945 sebagai sebuah dokumen yang sakral, dan karenanya tak boleh diubah, ditolak dengan serta-merta begitu Soeharto sendiri terguling dari takhtanya.¹¹⁵

Perubahan konstitusi hanyalah bagian dari pembuatan konstitusi.¹¹⁶ Wheeler membedakan antara amandemen (*amendment*) konstitusi dan revisi (*revision*) konstitusi.¹¹⁷ Dia mendefinisikan sebuah 'amandemen' sebagai "perubahan dalam lingkup yang terbatas, yang mencakup satu atau sejumlah terbatas aturan dalam sebuah konstitusi"; sedangkan 'revisi' didefinisikannya sebagai "menimbang-ulang (*reconsideration*) keseluruhan atau sebagian besar dari sebuah konstitusi".¹¹⁸ Venter menolak pemilahan ini dan berpendapat bahwa pembuatan konstitusi (*constitution-making*) mencakup baik amandemen maupun revisi.¹¹⁹

Menurut Bonime-Blanc, pembuatan konstitusi adalah sebuah proses pembuatan kebijakan di mana elite-elite politik menentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban warga negara.¹²⁰ Gabriel L. Negretto mendefinisikan pembuatan konstitusi sebagai:

... sebuah proses temporer yang terbatas, di mana sekelompok aktor politik terlibat dalam merancang, membahas, dan mengesahkan sebuah dokumen tertulis yang dimaksudkan untuk mengatur mekanisme pemerintahan, hubungan antara individu dan otoritas-otoritas publik, perkecualian-perkecualian dan prosedur amandemen.¹²¹

Bagi Daniel J. Elazar, pembuatan konstitusi adalah sebuah tindakan yang amat sangat politis karena konsepsi kita tentang konstitusi bergantung pada “hubungan antara isi dokumen konstitusi itu dan karakter fundamental atau bentuk pemerintahan yang akan diabdikannya”.¹²² Bonime-Blanc menyatakan bahwa, paling banter, pembuatan konstitusi adalah sebuah upaya ekstensif untuk memecahkan persoalan sosial dan politik.¹²³ Tetapi, definisi ini lebih condong kepada elite dan mengabaikan peran rakyat. Semestinya, setelah mengakui bahwa pembuatan kebijakan berurusan langsung dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban rakyat, serta kekuasaan-kekuasaan pemerintah, Bonime-Blanc memberikan lebih banyak ruang bagi keterlibatan publik dalam proses pembuatan konstitusi.

Dia mengakui bahwa “dua gugus keputusan-keputusan utama” harus ditangani dalam proses pembuatan konstitusi: “rumusan politik” dan “rumusan sosial-pemerintahan”.¹²⁴ Rumusan politik mengacu pada bentuk, batas-batas dan fungsi pemerintah, sedangkan rumusan sosial-pemerintahan berisikan hubungan antara pemerintah dan rakyat.¹²⁵ Rumusan sosial-pemerintahan berimplikasi bahwa segala proses pembuatan konstitusi harus melibatkan rakyat agar dapat mencakup hubungan antara pemerintah dan individu-individu sebagaimana mestinya. Ini tak berarti bahwa rakyat tak punya hubungan dengan rumusan politik. Kedua rumusan itu terkait sangat erat.

Sehubungan dengan metode pembuatan konstitusi, Rosen memandang bahwa metode ini bisa memengaruhi perkembangan konstitusionalisme secara signifikan.¹²⁶ Bentuk yang diambil dalam proses pembuatan konstitusi akan mencerminkan karakter konfigurasi politik di masa yang akan datang, terutama kalau prosesnya berlangsung selama masa transisi dari sebuah pemerintahan yang otoriter.¹²⁷

Tulisan ini mendefinisikan proses perubahan konstitusi tahun 1999-2002 sebagai “proses pembuatan konstitusi Indonesia selama masa transisi dari pemerintahan otoriter Soeharto”. Sebuah proses yang demokratis adalah sebuah keniscayaan demi memastikan lahirnya sebuah konstitusi yang demokratis, dan dengan demikian, mengamankan transisi Indonesia ke alam demokrasi. Konsep transisi itu sendiri akan dipaparkan sebagai berikut.

Transisi dari Pemerintahan yang Otoriter

Menurut Samuel P. Huntington, bentuk-bentuk spesifik rezim otoriter ditandai dengan sistem satu-partai, sistem totaliter, kediktatoran personal, rezim militer, dan sebagainya.¹²⁸

Mendefinisikan ‘transisi’, Bonime-Blanc merujuk pada sebuah periode reformasi dari bentuk pemerintahan otoriter ke bentuk pemerintahan yang demokratis.¹²⁹ Sebuah rezim yang otoriter, demikian Juan J. Linz, adalah sebuah sistem politik yang memiliki:

... pluralisme politik yang terbatas, tetapi tidak bertanggung jawab; tidak memiliki ideologi pembimbing yang lengkap (tetapi memiliki mentalitas-mentalitas yang khas); tak memiliki mobilisasi politik yang intensif maupun ekstensif ... dan di mana seorang pemimpin (dan kadang-kadang satu kelompok kecil) menjalankan kekuasaannya di dalam batas-batas yang secara formal tidak ditetapkan dengan jelas tetapi sesungguhnya sangat gampang diprediksi.¹³⁰

Berlawanan dengan definisi Linz tentang rezim yang otoriter, Bonime-Blanc percaya bahwa rezim-rezim yang demokratis adalah:

... sistem-sistem politik yang memiliki pluralisme yang bertanggung jawab dan kebanyakan tak terbatas; memiliki beragam ideologi dan mentalitas; memiliki mobilisasi politik dan partisipasi tertentu yang dimungkinkan melalui partai-partai politik; dan di mana pemimpinya menjalankan kekuasaannya di dalam batas-batas yang secara formal ditetapkan dengan baik dan jelas (yaitu batas-batas konstitusional) yang biasanya sangat mudah diprediksi.¹³¹

Akan tetapi, Guillermo O'Donnell dan Phillippe C. Schmitter berpendapat lain. Bagi mereka, transisi yang berawal dari rezim otoriter tertentu tidak selamanya berakhir dengan pemerintahan yang demokratis.¹³² Malahan, suatu transisi bisa jadi justru beranjak ke 'sesuatu yang lain', entah apa, termasuk, misalnya, kembalinya sebuah tipe rezim otoriter baru, yang justru lebih kejam.¹³³

Menurut Bonime-Blanc, dibutuhkan empat pengembangan untuk memastikan bahwa pemerintahan yang demokratis menjadi titik akhir sebuah masa transisi: *pertama*, pluralisasi dan mobilisasi masyarakat dari bawah; *kedua*, liberalisasi kebijakan-kebijakan sosial-ekonomi; *ketiga*, konstitusionalisasi aktivitas politik; dan, *keempat*, liberalisasi dan demokratisasi birokrasi.¹³⁴ Pendapat demikian mencerminkan pandangan Bonime-Blanc bahwa transisi adalah sebuah proses yang evolusioner,¹³⁵ bukan sebuah 'transformasi revolusioner'¹³⁶ atau pergantian pemerintahan di dalam struktur konstitusional yang sama.¹³⁷ Ini definisi yang lebih sempit tentang transisi. Dalam pengertian yang lebih luas, transisi bisa saja terjadi melalui revolusi, perang sipil, atau kudeta sekalipun.¹³⁸

Transisi Evolusioner dan Transisi Revolusioner

Ralf Dahrendorf punya pandangan serupa dengan gagasan Bonime-Blanc tentang transisi evolusioner. Baginya, transisi adalah:

... transformasi terkendali [mengubah] negara tak liberal menjadi negara liberal. Transisi ... bisa jadi merupakan respons terhadap tekanan-tekanan yang lebih atau kurang populer, tetapi transisi

itu dibawakan oleh pemerintah yang tengah berkuasa. Pemerintah semacam itu pada umumnya menjalani perubahan besar sejalan dengan berlanjutnya transisi. Kendati dampak transisi bisa bersifat revolusioner, alur kontinuitasnya tidak pernah putus sama sekali.¹³⁹

Untuk membedakan antara transisi dan revolusi ini, teori keberlangsungan hukum (*legal continuity*) Hans Kelsen menjadi relevan. Bagi Kelsen, revolusi dalam pengertian yang paling umum:

... terjadi apabila tatanan hukum masyarakat ditiadakan dan diganti dengan sebuah tatanan baru dengan cara yang tidak sah, yaitu, dengan cara yang tidak dianjurkan oleh tatanan sebelumnya.¹⁴⁰

Kelsen menyodorkan sebuah tes untuk mengidentifikasi keberlangsungan ini: kalau sebuah konstitusi diubah menurut aturannya sendiri, negara dan tatanan hukumnya akan tetap sama.¹⁴¹ Tidak soal seberapa fundamentalnya perubahan-perubahan itu pada hakikatnya. Jika perubahan-perubahan itu dilakukan sejalan dengan aturan konstitusi yang bersangkutan, keberlangsungan sistem hukum yang ada tidak akan terganggu.¹⁴²

Peter Paczolay, meski menggunakan istilah ‘revolusi konstitusi’, mendukung definisi transisi evolusioner Bonime-Blanc.¹⁴³ Merujuk pada pembuatan konstitusi Hungaria di akhir 1980-an, Paczolay berpendapat bahwa ‘revolusi konstitusi’ berarti preferensi orang atas superioritas hukum di atas kekuasaan dan paksaan.¹⁴⁴ Dalam kerangka ini, dilakukan upaya untuk memastikan bahwa transisi-transisi itu “tidak hanya dipersiapkan secara sah, tetapi juga didasarkan pada konstitusi yang ada dan ditekankan pada keberlangsungan sistem hukum yang ada”.¹⁴⁵

Konsep transisi evolusioner dan transisi revolusioner perlu dibahas, karena di dalam perubahan konstitusi Indonesia selama rentang waktu 1999-2002, salah satu perdebatan terhangat adalah: apakah diperlukan sebuah revolusi konstitusi untuk memperbarui UUD 1945, ataukah evolusi konstitusi melalui amandemen sudah cukup untuk

mereformasi UUD 1945? Penulis akan memaparkan lebih jauh perdebatan tentang masalah ini dalam Bab Empat hingga Bab Delapan. Tetapi, penting untuk memahami bahwa penelitian ini hanya berfokus pada tahap ketiga dari analisis Bonime-Blanc, yaitu 'menata-kembali (*reordering*) dan merestrukturisasi (*restructuring*) aturan dan lembaga politik'.¹⁴⁶ Terakhir, tulisan ini mendefinisikan 'pembuatan konstitusi yang demokratis pada masa transisi' sebagai proses pembuatan kebijakan di mana aturan tertulis yang baru diberi status konstitusional formal, dengan cara yang demokratis dalam sebuah masa transisi.

Aspek Kunci Pembuatan Konstitusi

Bagian ini akan mengelaborasi empat aspek utama dalam proses pembuatan konstitusi: (i) *kapan* pembuatan konstitusi harus dilakukan, (ii) *bagaimana* pembuatan konstitusi harus dilakukan; (iii) *siapa* yang harus menjadi lembaga pembuat konstitusi; dan (iv) *bagaimana partisipasi masyarakat* semestinya digalang. Ada juga aspek kelima berupa apa yang semestinya dikandung dalam sebuah konstitusi, tetapi aspek ini akan dibahas dalam Bagian Unsur-Unsur Konstitusi Demokratis pada Bab ini, yaitu yang membahas elemen-elemen sebuah konstitusi yang demokratis.

Ada pendapat bahwa aspek ketiga dan keempat berupa lembaga pembuat konstitusi dan partisipasi masyarakat seharusnya disisipkan ke dalam aspek ketiga tentang bagaimana seharusnya pembuatan konstitusi dilakukan. Bagi penulis, bagian ini disusun dan dibahas sedemikian rupa untuk memungkinkan penulis dengan saksama mengevaluasi proses pembuatan konstitusi tahun 1999-2002 secara terstruktur dan sistematis. Selama proses ini berlangsung, persoalan seputar lembaga pembuat konstitusi dan partisipasi masyarakat selalu muncul dan menjadi kontroversi, dan karenanya, harus dibahas secara lebih serius.

Kapan Pembuatan Konstitusi Dilakukan

Pertanyaan tentang kapan pembuatan konstitusi harus dilakukan menjadi penting karena proses pembuatan konstitusi tahun 1999-2002 diwarnai dengan perdebatan-perdebatan tentang persoalan ini. Sedikitnya ada dua masalah yang bertalian dengan waktu pembuatan konstitusi muncul di Indonesia: *pertama*, apakah masa transisi dari rezim otoriter Soeharto kondusif untuk melakukan reformasi; dan *kedua*, apakah diperlukan satu jadwal spesifik untuk membuat konstitusi.

Robert A. Goldwin dan Art Kaufman berpendapat bahwa pembuatan konstitusi hanya mungkin dilakukan pada “momentum luar biasa” dalam sejarah suatu bangsa.¹⁴⁷ Menurut Von Savigny, momentum semacam itu terjadi ketika sebuah bangsa telah “sepenuhnya mencapai kematangan politik dan hukumnya”.¹⁴⁸ Melakukan proses pembuatan konstitusi sebelum kematangan ini tercapai hanya akan melahirkan sebuah “kodifikasi yang prematur” dan melakukannya setelah kematangan itu tercapai akan membawa negara yang bersangkutan kepada sebuah “tindakan yang sia-sia”.¹⁴⁹ Elster mengangkat argumen lain bahwa, idealnya, sebuah proses pembuatan konstitusi dilakukan dalam “kondisi-kondisi yang paling tenang dan tanpa gangguan”.¹⁵⁰

Momentum Konstitusi

Faktanya, baik persyaratan “kematangan politik dan hukum” yang disodorkan Savigny maupun “kondisi-kondisi yang paling tenang dan tanpa gangguan” yang dipatok oleh Elster tak gampang diraih. Bahkan Paczolay mewanti-wanti, “luar biasa sulit untuk mendapatkan momentum luar biasa tentang kapan tepatnya sebuah konstitusi yang adil bisa dirancang”.¹⁵¹ Nyatanya, momentum bagi proses pembuatan konstitusi justru kerap terjadi dalam masa-masa sulit dan penuh gejolak.¹⁵² Elster yakin bahwa kerap kali konstitusi ditulis di “saat-saat krisis yang membutuhkan tindakan-tindakan yang luar biasa dan dramatis”.¹⁵³ Dia menengarai delapan peristiwa yang memicu pembuatan

konstitusi: krisis sosial dan ekonomi; revolusi; runtuhnya sebuah rezim; ketakutan akan runtuhnya sebuah rezim; kekalahan dalam perang; rekonstruksi pasca-perang; pembentukan sebuah negara baru; dan kemerdekaan dari kekuasaan kolonial.¹⁵⁴ Meyakini pandangan yang sama, McWhinney berkesimpulan bahwa tindakan-tindakan kodifikasi konstitusi yang berhasil nyaris selalu terjadi secara konsisten pada saat, atau segera setelah, berlangsungnya masa-masa sulit semacam itu; atau setelah masa-masa antusiasme publik yang diikuti oleh euforia publik.¹⁵⁵ Inilah saat-saat ketika lembaga-lembaga pembuat konstitusi merasa lebih mudah menemukan watak *mood* publik dan mengubahnya menjadi sebuah teks konstitusi.

Bagi Bogdanor, gejala politik diperlukan untuk mereformasi sebuah konstitusi, karena gejala itu:

... hadir sebagai tekanan yang menuntut perubahan konstitusi ketika konstitusi suatu negara tidak lagi sebangun-sejalan dengan nilai-nilai sosial dan kecenderungan-kecenderungan politik yang tengah berubah; ... dalam situasi dan kondisi ini, partai-partai politik akan mampu, dengan satu tingkat keberhasilan tertentu, mengadopsi reformasi konstitusi ke dalam program-program mereka.¹⁵⁶

Meyakini pendapat yang sama dengan Bogdanor, Wheare menyatakan bahwa layak-tidaknya sebuah reformasi konstitusi tidak hanya bergantung pada pakem-pakem hukum yang mengatur metode perubahan itu, tetapi juga konfigurasi kelompok politik dan sosial.¹⁵⁷ Selama kelompok-kelompok ini puas dengan kinerja konstitusi yang ada, maka reformasi konstitusi tidak akan mungkin terjadi.¹⁵⁸ Karenanya, dalam situasi politik yang bergolak, ketika konfigurasi politik biasanya berubah secara dramatis, peluang terjadinya reformasi konstitusi pun menjadi lebih besar.

Bagi Huntington, krisis adalah saat yang sempurna untuk menstimulasi munculnya gelombang demokratisasi. Gelombang ini adalah sebuah transisi dari rezim totaliter ke rezim demokratis yang terjadi

dalam satu rentang waktu tertentu.¹⁵⁹ Masih menurut Huntington, ada tiga gelombang demokratisasi yang sudah pernah terjadi di dunia modern ini.¹⁶⁰ Gelombang pertama, sejak tahun 1828 hingga 1926, diawali dengan revolusi Amerika dan revolusi Prancis. Gelombang kedua, 1943 sampai dengan 1962, terjadi setelah Perang Dunia II. Sementara gelombang ketiga berakar pada berakhirnya kediktatoran Portugis pada tahun 1974. Dalam rentang waktu lima belas tahun, sekitar tiga puluh negara lainnya di seantero Eropa, Asia, dan Amerika Latin menyusul langkah Portugal mengganti rezim diktator dengan rezim yang demokratis.¹⁶¹

Terkait dengan kurun-kurun waktu yang disebut-sebut dalam 'gelombang-gelombang demokratisasi'nya Huntington, Elster menengarai tujuh gelombang pembuatan konstitusi dalam sejarah politik modern.¹⁶² Gelombang *pertama* terjadi sepanjang 1780-1791, ketika Amerika Serikat, Prancis, dan Polandia menulis konstitusi mereka masing-masing. Gelombang *kedua* menyapu sepanjang masa revolusi di Eropa pada tahun 1848. Yang *ketiga* bermula setelah Perang Dunia Pertama, dan yang *keempat* terjadi menyusul Perang Dunia Kedua. Gelombang *kelima* muncul berkaitan dengan proses dekolonisasi, terutama di daerah-daerah koloni Inggris dan Prancis di tahun 1940-an dan 1960-an, dan gelombang *keenam* lahir setelah runtuhnya kediktatoran-kediktatoran di Eropa pada pertengahan 1970-an. Terakhir, gelombang *ketujuh* melanda ketika negara-negara komunis Eropa Timur dan Tengah menerapkan konstitusi-konstitusi baru pasca-runtuhnya imperium Soviet di akhir 1980-an.¹⁶³

Bertumpu pada analisis Elster itu, penulis berpendapat bahwa sejak tahun 1990-an hingga awal abad kedua puluh telah terjadi gelombang *kedelapan* dalam pembuatan konstitusi. Merujuk kepada dokumentasi di situs Universitas Wuerzburg,¹⁶⁴ Saunders menemukan lebih dari enam puluh konstitusi baru yang sudah diberlakukan dalam dua dasawarsa terakhir.¹⁶⁵ Situs yang sama juga menunjukkan bahwa, sepanjang periode yang sama, lebih dari dua puluh enam konstitusi lainnya telah mengalami perubahan yang substansial.¹⁶⁶ Kelompok

enam puluh negara ini meliputi Afrika Selatan pasca-rezim apartheid, Filipina selepas Ferdinand Marcos, dan Nigeria serta Thailand setelah jatuhnya rezim militer masing-masing pada tahun 1990-an. Proses amandemen UUD 1945 yang terjadi di Indonesia pada periode 1999-2002, yang tak lain adalah fokus kajian penelitian ini, harus dimasukkan ke dalam gelombang pembuatan kontstitusi yang terakhir tersebut.

Waktunya Tak Lama

Sayangnya, atmosfer euforia yang kondusif bagi proses pembuatan konstitusi biasanya tak berumur panjang.¹⁶⁷ Seni membuat konstitusi adalah mengambil keuntungan dari periode-periode pendek semacam itu. Menunda-nunda awal proses itu terlalu lama akan berisiko tidak hanya hilangnya pil perangsang reformasi konstitusi, tetapi juga dukungan kuat rakyat untuk mendapatkan sebuah konstitusi rakyat yang akan memuluskan jalan untuk “mendobrak masa lalu yang kelam dan melahirkan sebuah jembatan ke masa depan yang menjanjikan”.¹⁶⁸

Thailand pernah mengalami dilema ini. Pernah terbetik pertanyaan, apakah tahun 1996-1997 adalah waktu yang tepat untuk melakukan pembuatan konstitusi atau tidakkah sebaiknya begitu banyak upaya dan tenaga diarahkan untuk mengatasi krisis ekonomi saja.¹⁶⁹ Jawaban Thailand akhirnya adalah: persoalan ekonomi “terkait sangat erat dan tak terpisahkan dari” persoalan konstitusi dalam menangani isu pemerintahan yang baik.¹⁷⁰ Prudhisana Jumbala mengatakan bahwa krisis ekonomi telah membuat jalan ke reformasi konstitusi Thailand lebih mudah dari yang pernah dibayangkan sebelumnya.¹⁷¹ Bahkan, menurut Harding, pemerintahan Chuan Leekpai (1996-2001) berhasil menangani masalah ekonomi dan masalah pemerintahan.¹⁷² Kendati Leekpai kehilangan takhtanya setelah Pemilu Januari 2001, reformasi konstitusi yang dilakukan di bawah pemerintahannya akan dicatat dalam sejarah sebagai “pelopor reformasi fundamental” di Thailand.¹⁷³

Meskipun pembuatan konstitusi di masa transisi adalah satu tugas yang tak gampang, sebuah negara biasanya tak punya pilihan

selain melakukannya. Per Strand berpendapat bahwa “transisi-transisi ke demokrasi pasti melibatkan satu elemen berupa reformasi konstitusi”.¹⁷⁴ Mengamini hal itu, Paczolay beranggapan bahwa:

... merancang dan memberlakukan sebuah konstitusi baru bagi sebuah masyarakat yang sedang memasuki satu periode eksistensi baru adalah satu tugas yang sangat melelahkan sekaligus serius dan luar biasa.¹⁷⁵

Dalam hubungan yang problematik antara masa transisi dan pembuatan konstitusi ini, Elster melihat adanya dua paradoks mendasar. *Pertama*, pembuatan konstitusi pada umumnya muncul dalam kondisi-kondisi yang cenderung menghambat sebuah proses pembuatan konstitusi yang konstruktif.¹⁷⁶ *Kedua*, pembuatan konstitusi yang penting dan substansial tidak mungkin terjadi kecuali ketika krisis sudah ada di ambang pintu.¹⁷⁷ Paradoks ini bisa jadi adalah sebuah berkah tersembunyi. Sulitnya situasi dan kondisi selama masa transisi akan menciptakan suatu situasi kritis yang memungkinkan bermacam-macam elemen dalam sebuah negara bersatu dan mengatasi masalah-masalahnya, termasuk membuat sebuah sistem pemerintahan yang lebih baik melalui reformasi konstitusi. Dengan demikian, seperti pernyataan Peter H. Russell, “sebuah negara terkadang harus berada dalam posisi terjepit, sebelum para pemimpin dan rakyatnya mau menerima perbedaan di antara mereka.”¹⁷⁸

Jadwal yang Spesifik

Dalam mengatur waktu untuk membuat konstitusi, orang harus ingat bahwa waktunya tidak boleh terlalu lama atau terlalu singkat. Rentang waktu yang terlalu panjang untuk membuat konstitusi hanya akan semakin menambah ketidakpastian dalam transisi dari kekuasaan yang otoriter, di samping memperbesar kemungkinan hilangnya ‘momentum’ konstitusional negara yang bersangkutan untuk membuat sebuah konstitusi di masa transisi.¹⁷⁹ Tetapi, kalau waktunya terlalu pendek pun tentu tidak bijaksana. Waktu yang dialokasikan untuk

membuat konstitusi harus fleksibel agar lembaga pembuat konstitusi bisa melakukan negosiasi di antara faksi-faksi yang ada di lembaga itu dan melakukan berbagai konsultasi dengan publik. Tetapi, tidak ada rumusan baku yang menentukan lamanya waktu yang diperlukan untuk proses-proses semacam itu. Pengalaman dari berbagai negara menunjukkan beragamnya jadwal. Majelis Perancang Konstitusi (Constitutional Drafting Assembly) di Thailand diberi waktu 240 hari untuk menulis draft konstitusi yang baru,¹⁸⁰ sedangkan Majelis Konstituante Afrika Selatan (South African Constituent Assembly) punya waktu dua tahun untuk meracik rancangan konstitusi negaranya.¹⁸¹

Sebaiknya ada alokasi waktu tertentu untuk membuat konstitusi.¹⁸² Ini sangat penting demi memberikan mandat yang jelas kepada lembaga pembuat konstitusi. Alokasi waktu yang spesifik membantu lembaga itu untuk menata rencana kerjanya. Selain itu, alokasi waktu semacam itu dapat menekan lembaga yang bersangkutan untuk menyelesaikan pekerjaannya tepat waktu. Jika tidak ada rentang waktu kerja yang jelas, tak mustahil lembaga pembuat konstitusi akan terus menunda-nunda pekerjaannya setiap kali ia menghadapi kesulitan-kesulitan dalam mengambil keputusan-keputusan konstitusional. Reformasi konstitusi Indonesia tahun 1999-2002 mengalami masalah ini.¹⁸³ Karenanya, saran Arato, lembaga pembuat konstitusi “harus bekerja dengan satu tenggat waktu tertentu, sehingga tidak ada kelompok yang bisa menggunakan taktik mengulur waktu demi kepentingannya sendiri”.¹⁸⁴

Sebuah sistem yang ‘lebih baik’ membutuhkan sebuah konstitusi yang ‘lebih baik’; atau, meminjam kata-kata Howard, “zaman baru membutuhkan konstitusi baru”.¹⁸⁵ Lembaga-lembaga pembuat konstitusi harus memanfaatkan atmosfer euforia yang dilahirkan oleh transisi politik. Situasi yang sulit harus dipandang oleh lembaga pembuat konstitusi sebagai sebuah peluang dan tantangan. Dalam hal ini, memilih lembaga pembuat konstitusi yang tepat adalah salah satu kunci keberhasilan. Bagian Tiga tentang lembaga pembuat konstitusi akan menyoal masalah ini lebih terperinci.

Di sisi lain, demi memanfaatkan momentum konstitusi transisi untuk membuat sebuah konstitusi, orang harus menjalankan proses pembuatan konstitusi yang demokratis, sebuah persoalan yang akan dibahas dalam bagian berikut ini.

Bagaimana Proses Pembuatan Konstitusi Demokratis

Di bagian ini, akan dibahas dua hal: *pertama*, pentingnya proses, dan, *kedua*, tahap-tahap sebuah proses pembuatan konstitusi.

Proses: Pentingkah?

Dalam pembuatan konstitusi, proses benar-benar penting. Menurut Vivien Hart:

... bagaimana konstitusi dibuat, begitu juga apa yang dikatakannya, jelas penting. Proses sudah menjadi sama pentingnya dengan isi sebuah dokumen final untuk melegitimasi sebuah konstitusi baru Sebuah konstitusi yang demokratis bukan lagi sekadar konstitusi yang membakukan pemerintahan yang demokratis, melainkan juga sebuah konstitusi yang dibuat dalam sebuah proses yang demokratis.¹⁸⁶

Julius Ihonvbere percaya bahwa sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis “teramat sangat penting sifatnya bagi kekuatan, akseptabilitas, dan legitimasi produk finalnya”.¹⁸⁷ Dengan cara yang sama, dari sudut pandang teori demokrasi, Arato berpendapat bahwa ragam proses yang membakukan aturan main dalam politik yang demokratis sama sekali tak bisa dianggap irrelevant.¹⁸⁸ Lebih jauh, Rosen menekankan bahwa kalau tujuan global sebuah konstitusi adalah untuk menciptakan sebuah sistem politik yang demokratis, proses pembuatannya “sejauh mungkin harus murni demokratis”.¹⁸⁹

Meski begitu, secara implisit Rosen mengakui bahwa mengabaikan sama sekali elemen-elemen yang tak demokratis di dalam sebuah proses pembuatan konstitusi jelas tak mungkin. Baginya,

harus ada perlakuan yang berbeda antara proses pembuatan konstitusi di negara yang—memang sudah—demokratis dan proses serupa di negara yang baru mulai belajar bagaimana menjadi demokratis. Rosen berpendapat bahwa:

... di sebuah masyarakat yang sudah beroperasi sebagai sebuah demokrasi, bukan hal sulit untuk menulis sebuah konstitusi baru tanpa melanggar norma-norma demokrasi apa pun. Tetapi, sebuah masyarakat di mana demokrasi merupakan tujuan para perancang konstitusi yang belum terwujudkan, di titik tertentu dalam prosesnya sebuah elemen non-demokrasi atau “pra-demokrasi”, jelas tak mungkin dihindari.¹⁹⁰

Mendukung pendapat Rosen, Arato menyatakan bahwa untuk menghasilkan sebuah konstitusi yang demokratis, sebuah negara tidak hanya memerlukan prosedur-prosedur yang demokratis, tetapi juga harus memerhatikan pengaruh elemen anti-demokrasi.¹⁹¹ Berkaca pada pengalaman Prancis ketika membuat Konstitusi Republik Keempat tahun 1946, Arato berkesimpulan bahwa sekalipun memiliki prosedur-prosedur pembuatan konstitusi yang “ultra-demokratis”—karena proses pembuatannya meliputi disahkannya terlebih dulu tiga referenda—soal seberapa demokratisnya Konstitusi Republik Keempat itu masih tetap diperdebatkan,¹⁹² karena elemen-elemen anti-demokrasi terlibat dalam Undang-Undang Pemilu Prancis yang diberlakukan untuk memilih Majelis Konstituante Prancis.¹⁹³

Pengalaman Prancis ini membuktikan bahwa proses pembuatan konstitusi adalah satu persoalan yang rumit. Bahkan, prosedur-prosedur yang “ultra-demokratis” sekalipun tidak menjamin dihasilkannya sebuah konstitusi yang demokratis pula.

Tetapi, ini tidak lantas berarti bahwa sebuah proses yang demokratis tak lagi penting. Sebaliknya, hal ini harus diperlakukan sebagai sebuah tantangan untuk bisa menemukan sebuah pendekatan proses pembuatan konstitusi yang lebih demokratis sejak awal hingga akhir.

Dalam soal pembuatan konstitusi dalam masa transisi dari sebuah pemerintahan yang otoriter, Bonime-Blanc menyatakan bahwa proses pembuatan konstitusi bersifat “sentral bagi keberhasilan transisi ke demokrasi”¹⁹⁴ Hal ini bisa dijadikan indikasi apakah transisi ke demokrasi itu sukses atau tidak. Pertarungan antara para pendukung dan para penentang demokrasi akan terlihat sangat jelas dalam proses ini. Yang jelas, kalau para pendukung demokrasi di lembaga pembuat konstitusi lebih kuat ketimbang para penentangannya, transisi ke demokrasi berpeluang lebih besar untuk bisa berhasil.

Tipe-Tipe Proses Pembuatan Konstitusi

Argumen lain tentang mengapa dalam pembuatan konstitusi proses menjadi penting adalah karena adanya fakta bahwa proses memengaruhi substansi konstitusi.¹⁹⁵ Tentang hal yang satu ini, Bonime-Blanc menggolongkan proses menjadi tiga tipe: proses ‘konsensual’ (*consensual*), ‘disensual’ (*dissensual*), dan ‘gagal’ (*stillborn*).¹⁹⁶

Proses konsensual adalah yang terbaik di antara ketiga bentuk proses pembuatan konstitusi, karena pembuatan konstitusi yang konsensual mempunyai empat karakteristik. *Pertama*, proses konsensual mensyaratkan partisipasi dari semua—atau setidaknya sebagian besar—kelompok politik yang ada.¹⁹⁷ *Kedua*, kesepakatan-kesepakatanannya dicapai dengan memastikan adanya tanggung jawab politik yang menjamin tidak adanya solusi dogmatik dan pemanfaatan kompromi.¹⁹⁸ *Ketiga*, kompromi ini kerap kali menimbulkan kerancuan-kerancuan pada pasal-pasalannya.¹⁹⁹ *Keempat*, walaupun kerancuan ini sering menyulitkan satu atau lebih kelompok politik, tak satu pun di antara kelompok-kelompok itu benar-benar tak sepakat dengan teksnya secara keseluruhan, mayoritasnya tetap mendukung konstitusi yang dihasilkan.²⁰⁰

Dalam proses disensual, pembuatan konstitusi tidak melibatkan semua kelompok politik.²⁰¹ Solusi dogmatik jadi hal yang lumrah dan masalah-masalah yang ada tak bisa dipecahkan sebagaimana mestinya.²⁰² Kesepakatan susah dibuat, dan walaupun bisa dicapai, kesepa-

katan itu sering melibatkan penolakan dan/atau keberatan terhadap pendapat yang disodorkan oleh satu atau lebih kelompok politik utama.²⁰³ Konstitusi yang disensual sangat mungkin mengandung solusi-solusi yang hanya memuaskan kelompok-kelompok politik yang dominan.²⁰⁴ Akibatnya, potensi ancaman bagi sistem politik yang baru akan meningkat, terutama dari barisan sakit hati.²⁰⁵

Penting juga dicatat bahwa proses pengambilan keputusan pada masa pembuatan draft sering terbentur pada sejumlah kendala. Sekalipun sudah melakukan yang terbaik, bisa jadi lembaga pembuat konstitusi tetap tak mampu menghasilkan sebuah draft konstitusi yang final, karena adanya hambatan demikian. Inilah tipe ketiga pembuatan konstitusi: gagal (*stillborn*) alias gugur sebelum berkembang. Ini adalah “proses pembuatan konstitusi yang gagal sebelum disahkan dan diberlakukan”.²⁰⁶ Kegagalan ini terjadi karena perbedaan-perbedaan antara kelompok-kelompok politik yang ada terlalu dalam, sehingga orang “tak mungkin membentuk sebuah koalisi yang dominan”.²⁰⁷ Karakteristik utama dari sebuah proses yang gagal adalah bahwa konstitusi gagal dibuat, atau, walaupun sudah berhasil diracik, tidak disetujui secara nasional.²⁰⁸

Rumusan tentang Proses Pembuatan Konstitusi

Kendati orang sepakat bahwa proses memang penting, Elster melihat belum ada literatur yang berhasil menjelaskan proses pembuatan konstitusi secara komprehensif.²⁰⁹ McWhinney percaya bahwa:

... orang-orang yang mencari aturan umum atau aksioma-aksioma tentang bagaimana merancang konstitusi tidak akan menemukan apa-apa. Yang ada justru adalah konvensi-konvensi atau model-model alternatif, yang bergantung pada gaya hukum nasional masing-masing, dan aliran-aliran hukum dan filsafat konstitusional tertentu yang dominan pada saat tertentu dalam masa penyusunan draft.²¹⁰

Wheare pun mengatakan, “ada bermacam-macam variasi dalam proses amandemen yang ditawarkan dalam berbagai konstitusi, dan

tidak mudah untuk menemukan prinsip-prinsip umum yang sama di baliknya”.²¹¹ Selain itu, Paczolay yakin tidak ada satu pun cara yang universal dalam pembuatan konstitusi.²¹² Menurut Saunders situasi dan kondisi yang khas dan spesifik yang mengepung proses yang bersangkutan memengaruhi bagaimana proses itu akan dijalankan.²¹³ Jadi, dalam pandangannya, konstitusi harus dibuat “dengan cara apa pun yang bisa diterima oleh komunitas yang untuknya sistem pemerintahan itu dibentuk”.²¹⁴ Akibatnya, muncul proses yang berbeda-beda antara satu negara dan negara lainnya, dan dengan demikian, meminjam Arato, “orang dengan mudah terjebak ke dalam lingkaran setan ketika menuntut agar konstitusi harus dibuat secara demokratis”.²¹⁵

Rumusan Umum

Wheare melihat bahwa, meskipun metode-metode dan prinsip-prinsipnya bisa berbeda-beda, proses pembuatan konstitusi harus bertujuan mengamankan empat tujuan.²¹⁶ *Pertama*, konstitusi harus dibuat hanya atas dasar musyawarah.²¹⁷ *Kedua*, rakyat harus punya kesempatan untuk memberikan pendapatnya selama proses berlangsung.²¹⁸ *Ketiga*, dalam sistem federal, tidak boleh ada pihak yang bertindak sendiri untuk mengamandemen kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh unit-unitnya maupun pemerintah federal.²¹⁹ *Keempat*, hak-hak individu maupun hak-hak masyarakat—khususnya hak-hak kelompok-kelompok minoritas—harus dilindungi.²²⁰

Penulis berpandangan bahwa sekalipun tidak ada satu rumusan baku tentang proses pembuatan konstitusi, proses tetap penting. Pengalaman Indonesia dalam pembuatan konstitusi selama tahun 1999-2002 sudah menunjukkan bahwa meskipun hasil perubahan itu adalah sebuah konstitusi yang lebih demokratis, karena prosesnya tak dilengkapi dengan apa yang sudah masyarakat luas terima sebagai segi-segi kunci yang biasa ada dalam proses pembuatan konstitusi yang demokratis, legitimasi UUD 1945 setelah perubahan justru luas dipertanyakan. Bab Empat sampai Delapan akan membahas soal ini lebih jauh.

Tahap-Tahap Pembuatan Konstitusi

Saunders berpendapat bahwa proses pembuatan konstitusi bisa dibagi menjadi tiga tahap: penentuan agenda; pengembangan dan perancangan; serta pengesahan.²²¹

Penetapan Agenda

Tahapan yang kritis ini meliputi persiapan dasar sebuah proses pembuatan konstitusi.²²² Tahap ini terdiri dari: menciptakan sebuah *terms of reference* atau patokan-patokan dasar bagi lembaga pembuat konstitusi; mengembangkan prinsip-prinsip konstitusi yang harus menjadi dasar sebuah konstitusi; menciptakan kesepakatan awal di antara tokoh-tokoh kunci; dan memutuskan sebuah prosedur pengesahan yang disepakati bersama, yaitu prosedur yang akan dilalui oleh rancangan konstitusi yang bersangkutan.²²³

Masa Pra-Konstitusi

Pada masa transisi dari pemerintahan yang otoriter, disarankan agar, dalam proses pembuatan konstitusi, penetapan agendanya diawali dengan sebuah pemilihan umum (pemilu). Pemilu amat krusial, karena, menyusul runtuhnya rezim otoriter, biasanya tidak ada lembaga sah yang dipercaya oleh rakyat untuk membuat konstitusi.²²⁴ Karenanya, segera setelah runtuhnya sebuah rezim otoriter, pemerintah sementara yang baru harus mempersiapkan sebuah “masa pra-konstitusi”.²²⁵ Bonime-Blanc mendefinisikan periode ini sebagai satu rentang waktu setelah titik balik dari rezim otoriter ke pemerintahan transisi yang baru dan sebelum dilakukannya proses pembuatan konstitusi.²²⁶

Menurut Bonime-Blanc, ada tiga kondisi yang harus dibangun selama masa pra-konstitusi ini.²²⁷ Salah satu di antaranya adalah menggelar sebuah pemilu legislatif di seantero negara bersangkutan, dengan didahului oleh legalisasi partai-partai politik dan pembuatan undang-undang pemilu.²²⁸ Dua kondisi lainnya adalah: adanya sebuah proses “legalisasi sosial-politik” di mana jerat-ikatan otoriter terhadap berbagai kebebasan asasi dihilangkan; dan adanya sebuah proses

“ilegalisasi otoriter” di mana larangan-larangan dan pembatasan-pembatasan diberlakukan terhadap mekanisme-mekanisme otoriter yang paling sewenang-wenang.²²⁹ Kalau kondisi-kondisi masa pra-konstitusi ini tak lengkap, maka seluruh proses pembuatan konstitusi akan terancam gagal.²³⁰

Perubahan atau Pembaruan?

Selanjutnya, penetapan agenda harus memutuskan apakah hasil dari proses pembuatan konstitusi itu akan berupa sebuah konstitusi yang sama sekali baru, ataukah berupa perubahan-perubahan terhadap konstitusi yang sudah ada. Kebanyakan negara yang sedang dalam masa transisi dari pemerintahan yang otoriter lebih suka meracik konstitusi baru, ketimbang merombak konstitusi lama. Menyoal hal ini, Paczolay berargumen bahwa mengadopsi sebuah konstitusi baru lebih disukai karena empat alasan.²³¹ *Pertama*, konstitusi itu sendiri menegaskan urgennya mengadopsi sebuah konstitusi baru.²³² *Kedua*, legitimasi hilir (*downstream legitimacy*) yang lebih kuat akan lebih baik kalau didasarkan pada sebuah “dokumen yang diundangkan secara besar-besaran”.²³³ *Ketiga*, kalau pemberlakuan konstitusi yang baru dilakukan dengan referendum, hal ini akan memberi dokumen yang baru itu sebuah legitimasi hilir yang tak mungkin diganggu-gugat.²³⁴ Terakhir, konstitusi yang baru dapat menghilangkan inkonsistensi dalam konstitusi yang lama.²³⁵

Pengalaman Thailand

Di Thailand, tahap penetapan agenda dimulai dengan mengamandemen Pasal 211 Konstitusi 1991, yang menentukan prosedur pembuatan konstitusi. Pasal yang diubah itu mengatur: pembentukan Majelis Perancang Konstitusi sebagai lembaga resmi yang akan meramu draft konstitusi; proses seleksi keanggotaan Majelis Perancang Konstitusi; menetapkan 240 hari sebagai masa kerja Majelis Perancang Konstitusi; dan meratifikasi mekanisme-mekanisme konstitusi yang baru.²³⁶

Pengembangan dan Perancangan

Pada tahap ini, lembaga pembuat konstitusi mempersiapkan sebuah naskah bakal konstitusi. Dalam periode ini, mekanisme-mekanisme pengambilan keputusan dan konsultasi publik memainkan peran yang krusial.²³⁷ Konsultasi publik akan dibahas lebih jauh pada bagian berikutnya dalam bab ini, sedangkan pengambilan keputusan akan dibicarakan pada bagian berikut.

Rumusan Pengambilan Keputusan

Menurut Saunders, ada dua rumusan utama dalam pengambilan keputusan: mayoritas dan konsensus.²³⁸ Kedua pilihan ini sama-sama memiliki kelebihan dan kekurangan. Pengambilan keputusan mayoritas relatif lebih cepat dicapai untuk mengatasi perbedaan pendapat. Tapi, akan problematik jadinya kalau pengesahannya mensyaratkan mayoritas khusus.²³⁹ Keputusan yang diambil pada tahap perancangan bisa jadi akan sia-sia pada tahap pengesahan. Di sisi lain, rumusan konsensus jadi menarik karena menciptakan potensi harmoni, tetapi butuh lebih banyak waktu, terutama kalau ada kelompok minoritas militan yang menentang posisi mayoritas.²⁴⁰

Bagi Arato, dalam pembuatan sebuah konstitusi, konsensus lebih disukai ketimbang pengambilan keputusan mayoritas.²⁴¹ Bahkan, dia menegaskan bahwa konsensus adalah salah satu prinsip dalam proses pembuatan konstitusi, di samping publisitas, kesinambungan hukum, dan pluralitas demokrasi.²⁴² Jika keseimbangan antara konsensus dan prinsip-prinsip lain tidak tercapai, “penyusunan konstitusi tidak akan berhasil”.²⁴³

Untuk memancing konsensus, teramat penting bahwa publik harus dilibatkan dalam proses pembuatan konstitusi. Partisipasi masyarakat ini membuat proses itu terbuka bagi pendapat luar, sesuatu yang akan membantu faksi-faksi politik mempertimbangkan lagi posisi-posisi mereka. Menurut Cass R. Sunstein, keterlibatan masyarakat dalam konteks ini memainkan peran sebagai “external shock” untuk menghentikan “permainan polarisasi”.²⁴⁴ Maksudnya, kejutan dari

opini masyarakat luar akan mencegah terjadinya polarisasi di antara faksi-faksi politik yang bermain. Jika tidak dikejutkan demikian, para faksi berpotensi mengambil posisi yang lebih ekstrem.²⁴⁵

Sehubungan dengan keterlibatan publik, akses rakyat ke dalam proses penyusunan draft harus dijamin karena aksesibilitas adalah satu prinsip kunci dalam membuat konstitusi yang demokratis.²⁴⁶ Akses juga memastikan adanya proses yang lebih terbuka dan transparan.²⁴⁷ Tetapi, Elster menegaskan bahwa dalam proses ini harus ada keseimbangan antara kerahasiaan dan publisitas.²⁴⁸ Baginya, dengan kerahasiaan total, kepentingan-kepentingan partisan dan balas jasa politik akan mengemuka, sedangkan publisitas penuh akan mendorong sikap pamer dan drama retorik yang berlebihan”.²⁴⁹ Lebih jauh Elster menyatakan bahwa:

... kerahasiaan perdebatan-perdebatan itu bisa mengakibatkan dua hal. Di satu sisi, kerahasiaan itu akan cenderung menggeser titik gravitasi dari pembahasan yang imparisial ke tawar-menawar kepentingan. Di sisi lain, kerahasiaan cenderung meningkatkan kualitas pembahasan apa pun yang benar-benar terjadi, karena memungkinkan para anggota lembaga mengubah sikap mereka ketika terpengaruh oleh kebenaran pandangan lawan mereka. Sebaliknya, meskipun mampu mengusir segala penampilan atau tarik ulur, perdebatan publik mendorong munculnya sikap keras kepala, taruhan secara berlebihan, dan sikap pamer dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan pembahasan aslinya.²⁵⁰

Persetujuan

Persetujuan adalah tahap terakhir dalam sebuah proses pembuatan konstitusi. Tujuannya adalah untuk memberikan “efek hukum” bagi sebuah konstitusi.²⁵¹ Memilih prosedur persetujuan yang efektif merupakan satu hal yang krusial, karena hal itu akan memengaruhi legitimasi hilir konstitusi yang bersangkutan.²⁵² Tetapi, bagi Saunders, tidak ada bentuk persetujuan yang baku.²⁵³ Sebaliknya, prosedur

persetujuan akan bervariasi sesuai dengan kondisi negara masing-masing.²⁵⁴

Prosedur persetujuan yang memadai harus memberikan berbagai alternatif antisipasi guna menghindari jalan buntu yang bisa bermuara pada sebuah krisis konstitusi. Krisis demikian amat berbahaya, khususnya kalau terjadi selama masa transisi dari kekuasaan yang otoriter. Kondisi transisi yang rapuh tidak akan cukup kuat untuk mengatasi sebuah krisis sistemik.

Persetujuan oleh rakyat dalam sebuah referendum adalah salah satu cara untuk meratifikasi sebuah konstitusi, di samping ratifikasi oleh sebuah lembaga perwakilan.²⁵⁵ Saunders berpandangan bahwa referendum “memiliki makna simbolis dan cenderung menimbulkan rasa memiliki di kalangan rakyat banyak”.²⁵⁶ Bagi Paczolay, “ratifikasi sebuah konstitusi dengan pemungutan suara rakyat akan memberinya legitimasi mutlak”.²⁵⁷ Kendati begitu, masih menurut Paczolay, sebuah referendum hanya cocok dalam kasus di mana ratifikasi perlu dilakukan atas sebuah konstitusi baru. Tetapi, dalam kasus amandemen kecil, persetujuan oleh parlemen saja biasanya sudah cukup.²⁵⁸ Selain itu, Saunders memperingatkan bahwa sebuah referendum tanpa partisipasi publik yang memadai adalah sebuah “gerak-langkah tanpa makna”.²⁵⁹

Pengalaman Afrika Selatan

Di Afrika Selatan, langkah pengesahan diatur dalam Pasal 73 Konstitusi Sementara, yang berisi aturan-aturan tentang “digunakannya konteks konstitusional yang baru”. Pasal ini secara memadai mengantisipasi potensi *deadlock* dengan cara menyiapkan berbagai metode persetujuan yang bersifat antisipatif. Pasal ini mengatur bahwa draft konstitusi yang sudah diracik oleh Majelis Konstitusi pertamanya harus mendapat persetujuan dari mayoritas, yaitu, sedikitnya dua pertiga dari semua anggota Majelis. Seandainya hal ini tidak bisa dicapai, ada metode kedua: meminta pendapat dari sebuah panel yang terdiri dari pakar-pakar konstitusi yang diundang ke hadapan

Majelis Konstitusi untuk membuat sebuah keputusan. Kalau cara ini masih juga gagal, prosedur persetujuan ketiga bakal diterapkan, yaitu dicarikan persetujuan dari 60% suara yang diberikan pada suatu referendum nasional (itu pun setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan setuju bahwa draft itu tidak melanggar atau menyimpang dari dasar-dasar Konstitusi). Kalau dukungan ini tidak bisa dicapai dalam referendum, ada jurus keempat: sebuah pemilu akan digelar untuk membentuk sebuah Majelis Konstitusi baru. Majelis baru inilah yang akan melaksanakan tugas menyetujui dan mengesahkan konstitusi.²⁶⁰

Pada kenyataannya, Majelis Konstitusi berhasil mengesahkan draft konstitusi hanya dengan menggunakan dua metode pertama, karena dua alasan penting. Pertama, Afrika Selatan mendorong partisipasi aktif rakyatnya dalam proses pembuatan konstitusi. Ini melahirkan akseptasi *de facto* rakyat terhadap draft konstitusi yang diajukan.²⁶¹ Jeremy Sarkin merasa bahwa:

... mekanisme-mekanisme *deadlock* adalah insentif yang kuat untuk mencapai kesepakatan. Di samping itu, konstitusi yang final itu sangat kuat mencerminkan proses partisipatif yang autentik.²⁶²

Faktor yang kedua adalah adanya konfigurasi politik yang mendukung agenda reformasi politik. Partai Kongres Nasional Afrika, pimpinan Nelson Mandela, meraih 62% kursi di Majelis Konstitusi.²⁶³ Karenanya, partai reformis ini—yang mendukung kuat upaya pembuatan konstitusi yang demokratis—hanya butuh sedikit lagi dukungan dari partai-partai lain guna mencapai target dua pertiga total suara yang diperlukan untuk menyetujui Konstitusi itu.

Pengalaman Thailand

Thailand pernah menggunakan metode serupa untuk menyetujui Konstitusinya. Draft konstitusi harus diserahkan kepada parlemen untuk disetujui. Jika lebih dari setengah anggota Parlemen setuju, draft itu akan dibawa ke hadapan raja untuk diratifikasi. Tetapi, kalau Parlemen tak sepakat, ada mekanisme kedua: referendum.²⁶⁴

Meski demikian, seperti halnya di Afrika Selatan, Thailand pun berhasil meratifikasi draft yang diajukan, tanpa perlu menjalani mekanisme *deadlock*. Draft hasil ramuan Majelis Perancang Konstitusi sudah dijelaskan dengan baik ke hadapan publik dan, karenanya, didukung dengan baik pula oleh mayoritas dan akhirnya diratifikasi oleh Parlemen Thailand.

Siapa Lembaga Pembuat Konstitusi

Bagian ini akan menyoroiti lembaga-lembaga pembuat konstitusi dari tiga perspektif: legitimasinya, kepentingan-kepentingannya, dan pengalaman negara-negara lain, khususnya Afrika Selatan dan Thailand. Legitimasi dan kepentingan-kepentingan dipilih karena MPR memiliki dua masalah ini selama proses pembuatan konstitusi tahun 1999-2002. Memilih lembaga yang tepat untuk membuat konstitusi adalah hal yang krusial dalam menciptakan sebuah konstitusi yang demokratis. Pilihannya akan ikut menentukan diterima/tidaknya atau dianggap sah/tidaknya hasil-hasil yang ditelurkan oleh proses pembuatan konstitusi itu nantinya. Dalam kutipan Renato Cristi, Carl Schmitt mengatakan bahwa sebuah konstitusi adalah sah “apabila kekuasaan dan kewenangan lembaga konstituen yang mengeluarkan keputusan itu diakui” oleh rakyat.²⁶⁵

Tipe-Tipe Legitimasi

John Elster menyebutkan tiga tipe legitimasi: legitimasi hulu (*upstream legitimacy*); legitimasi proses (*process legitimacy*); dan legitimasi hilir (*downstream legitimacy*).²⁶⁶ ‘Legitimasi hulu’ berhubungan dengan lembaga pembuat konstitusi; ‘legitimasi proses’ bertalian dengan proses pengambilan keputusan oleh lembaga pembuat konstitusi; dan ‘legitimasi hilir’ terkait dengan ratifikasi konstitusi.²⁶⁷

Sebuah konstitusi bisa memiliki legitimasi, menurut Elster, hanya kalau konstitusi itu dihasilkan oleh sebuah lembaga pembuat konstitusi yang lahir dengan cara yang sah.²⁶⁸ Ada beragam alternatif untuk membentuk sebuah lembaga pembuat konstitusi. Jadi, untuk

memilihnya, orang perlu pertimbangan yang teliti dan hati-hati. McWhinney mewanti-wanti bahwa tak satu pun alternatif-alternatif ini akan bebas-nilai nantinya.²⁶⁹

Klasifikasi Kepentingan

Syarat wajib lainnya untuk sebuah lembaga pembuat konstitusi adalah independensi lembaga. Ini sangat penting demi menghindari kepentingan apa pun yang berpeluang merecoki proses pembuatan konstitusi. Elster memilah kepentingan-kepentingan yang mungkin ada menjadi tiga kategori: kepentingan pribadi, kepentingan kelompok, dan kepentingan lembaga.²⁷⁰ ‘Kepentingan-kepentingan pribadi’ para pembuat konstitusi merupakan persoalan yang relatif kecil.²⁷¹ Kepentingan ini mengacu pada keuntungan-keuntungan pribadi yang diharapkan oleh seorang individu dari lembaga konstitusi tertentu.²⁷² Di sisi lain, isu ‘kepentingan-kepentingan kelompok’ jauh lebih signifikan.²⁷³ Termasuk dalam kategori ini adalah kepentingan-kepentingan partai-partai politik, berbagai sub-unit teritorial, atau korporasi-korporasi sosial ekonomi.²⁷⁴

Negretto mencatat bahwa ‘kepentingan-kepentingan lembaga’ dalam pembuatan konstitusi timbul “ketika sebuah lembaga yang ikut terlibat dalam proses itu memasukkan sebuah peran penting untuk dirinya sendiri ke dalam sebuah rancangan konstitusi”,²⁷⁵ misalnya, eksekutif atau legislatif.²⁷⁶ Dalam kasus amandemen konstitusi, kalangan eksekutif biasanya berusaha untuk mempertahankan (atau meningkatkan) independensi eksekutif dari campur tangan lembaga legislatif, di samping memperbesar kekuasaannya sendiri.²⁷⁷ Dengan cara serupa, kalangan legislatif yang menjadi lembaga pembuat konstitusi pun akan berusaha mengimbangi kontrol eksekutif, atau mendongkrak kekuasaan cabang legislatif.²⁷⁸

Soal penunjukan lembaga pembuat konstitusi perlu dibahas, karena sepanjang proses amandemen tahun 1999-2002 lalu, peran MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi terus-menerus digoyang oleh pihak-pihak yang berusaha membentuk sebuah Komisi Konstitusi.

Bab Empat hingga Bab Delapan akan membahas hal ini lebih jauh. Karenanya, kita perlu membahas dua alternatif berikut ini—komisi ahli dan parlemen biasa—secara lebih terperinci.

Komisi Ahli

Sebuah komisi ahli bisa juga dinamai Komisi Konstitusi atau “lembaga independen”.²⁷⁹ Lembaga ini bisa beranggotakan sejumlah ahli yang dianggap tepat untuk melakukan pengambilan keputusan yang efektif. Anggotanya harus memiliki pengetahuan tentang hal ihwal konstitusi yang dianggap perlu. Tetapi, praktik yang marak belakangan ini menunjukkan bahwa kepakaran bukanlah satu-satunya kriteria untuk menjadi anggota komisi ini.²⁸⁰ Demi memuaskan isu keterwakilan, dan dengan demikian mengatrol legitimasi, komisi ini harus dibuat seinklusif mungkin. Jadi, ia harus menggelembungkan jumlah kriteria keanggotaan demi merangkul wakil-wakil dari komunitas-komunitas kunci (bahkan dengan mengorbankan kepakaran sekalipun).²⁸¹ Mengangkat pengalaman Fiji sebagai sampel, Saunders menengarai bahwa dua dari tiga anggota Komisi Peninjauan Konstitusi (*Constitutional Review Commission*) dipilih masing-masing dari komunitas-komunitas penduduk asli Fiji dan Indo-Fiji.²⁸² Di Thailand pun, dari total sembilan puluh sembilan anggota Majelis Perancang Konstitusi, tujuh puluh enam di antaranya diambil dari perwakilan provinsi-provinsi dan hanya dua puluh tiga sisanya dipilih dari kategori ‘ahli’.

Masalah Legitimasi Hulu

Legitimasi hulu adalah satu titik lemah bagi sebuah komisi ahli, karena anggota-anggota komisi yang bersangkutan biasanya dipilih oleh eksekutif atau legislatif dan tidak dipilih langsung oleh rakyat.²⁸³ Akibatnya, bila dibandingkan dengan legislatur-biasa, komisi semacam ini mendapatkan lebih sedikit legitimasi dari rakyat. Masalah legitimasi ini bisa menjadi semakin parah jika rakyat tak punya kepercayaan dalam memilih lembaga.

Dalam masa transisi dari pemerintahan yang otoriter, mungkin tidak ada lembaga yang *legitimate* yang bisa menyeleksi anggota-anggota sebuah komisi ahli. Karena pengalaman buruk di masa lalu, baik eksekutif maupun legislatif tidak akan dipercaya oleh rakyat untuk memilih komisi semacam itu. Masalah ini dapat diatasi dengan menyelenggarakan pemilu untuk membentuk sebuah badan eksekutif atau legislatif yang *legitimate* yang bisa diikuti dengan sebuah prosedur yang demokratis untuk memilih anggota-anggota komisi tersebut.

Pengalaman Thailand

Di Thailand, komisi ahli, yang disebut Majelis Perancang Konstitusi, memiliki legitimasi hulu yang kuat. Ini adalah hasil dari prosedur pemilihan semi-langsung yang digunakan untuk membentuknya. Sembilan puluh sembilan anggota Majelis itu dipilih oleh Majelis Nasional melalui dua mekanisme: pemilihan dan nominasi-nominasi universitas.²⁸⁴ Mekanisme pertama digunakan untuk memilih tujuh puluh enam anggota yang mewakili provinsi-provinsi, sedangkan yang disebut belakangan diterapkan untuk menyeleksi dua puluh tiga anggota sisanya dari kalangan ahli.²⁸⁵ Jadi, Majelis Perancang Konstitusi Thailand harus digolongkan sebagai komisi ahli 'campuran'.

Mekanisme seleksinya diatur dalam amandemen Pasal 211 Konstitusi Thailand tahun 1991 dan Parlemen mengesahkan Undang-Undang Amandemen Konstitusi (*Constitution Amendment Bill*) pada bulan Mei 1996. Hajisalah menyebut Pasal 211 ini sebagai "gerbang menuju reformasi politik Thailand" karena aturan ini memberikan hak bagi rakyat Thailand untuk terlibat aktif dalam proses pembuatan konstitusi.²⁸⁶

Ketujuh puluh enam anggota (masing-masing satu dari tiap-tiap provinsi) dipilih oleh Majelis Nasional dari daftar yang masing-masing berisi sepuluh kandidat dari tiap-tiap provinsi yang sebelumnya telah lolos dalam pemilihan di tingkat provinsi.²⁸⁷ Sekitar 20.000 orang calon dari seluruh Thailand mengajukan lamaran untuk posisi ini.²⁸⁸

Kebanyakan adalah pengacara, ilmuwan politik, mantan anggota parlemen, pensiunan birokrat, atau pengusaha lokal terkenal.²⁸⁹ Seluruh proses seleksi ini berlangsung dalam waktu singkat, yaitu selama 17 hari (9-26 Desember 1996).²⁹⁰

Sisanya yang dua puluh tiga orang dipilih oleh Majelis Nasional dari sebuah daftar berisi nama-nama akademisi yang dinominasikan oleh berbagai universitas.²⁹¹ Untuk memastikan kapasitas pakar-pakar ini dalam membuat konstitusi, universitas-universitas yang menawarkan gelar ilmu politik, administrasi negara, atau hukum sajarah yang berhak menominasikan akademisi-akademisinya sebagai kandidat.²⁹² Di antara empat puluh lima akademisi bakal calon yang terpilih, ketiga bidang tersebut masing-masing diwakili oleh lima belas kandidat.²⁹³ Pada 26 Desember 1996, Majelis Nasional menyaring dan memilih delapan pakar dari bidang hukum, delapan lainnya dari ilmu politik dan tujuh orang sisanya dari bidang administrasi negara, untuk duduk dalam Majelis Perancang Konstitusi.²⁹⁴

Legitimasi Proses

Kalau sebuah komisi ahli bisa lolos dalam uji legitimasi hulu, proses uji legitimasi akan lebih mudah. Saunders berpendapat bahwa keunggulan sebuah komisi ahli terletak dalam dua hal: “kualitas draft konstitusinya” dan “penjagaan jaraknya dari proses politik”.²⁹⁵ Kualitas rancangan yang lebih baik akan dihasilkan dari dalamnya pemahaman para anggota komisi ini terhadap masalah-masalah konstitusi. Pemahaman ini teramat penting karena merancang sebuah konstitusi bukanlah tugas yang gampang. Bahkan di kalangan pakar-pakar konstitusi pun teori pembuatan konstitusi masih diperdebatkan. Di sisi lain, Saunders juga mengingatkan bahwa pakar-pakar itu bisa saja menghasilkan terlalu banyak alternatif konstitusi. Kurang atau tidak adanya kemauan untuk berkompromi di kalangan ahli juga bisa menciptakan kemungkinan *deadlock* yang serius.²⁹⁶

Kepentingan-Kepentingan Komisi Ahli

Menurut Saunders, sebuah komisi ahli lebih independen ketimbang lembaga-lembaga perwakilan dalam hal bahwa komisi ini cenderung jauh dari kepentingan-kepentingan kelompok dan lembaga.²⁹⁷ Hal ini bisa terjadi karena para anggota komisi itu dianggap bebas dari afiliasi politik apa pun.²⁹⁸ Independensi dari kepentingan-kepentingan kelompok adalah satu resep kunci bagi kemampuan komisi untuk bisa sukses meracik draft sebuah konstitusi.²⁹⁹ Lagi pula, independensi komisi dari kepentingan-kepentingan lembaga bertali-temali dengan watak sebuah komisi sebagai lembaga ad hoc. Komisi ini harus sudah membubarkan diri sebelum kontitusi yang diubah, atau diganti, yang melibatkannya dalam pembuatan draft, itu diberlakukan.

Tetapi, bagi McWhinney, efek berupa berkurangnya kepentingan-kepentingan kelompok dalam sebuah komisi bisa jadi hanya ada dalam teori.³⁰⁰ Ini terjadi karena hubungan antara konstitusi dan politik selalu dekat³⁰¹; seperti kata Friedrich, penyusunan sebuah konstitusi adalah sebuah proses yang secara inheren memang politis sifatnya.³⁰² Dengan begitu, lembaga tertentu bisa memengaruhi sebuah komisi dengan cara memilih anggota-anggotanya berdasarkan opini lama mereka tentang masalah-masalah konstitusi.³⁰³ Meminjam kata-kata McWhinney:

Komisi ahli cenderung dicurigai secara politik, kecuali kalau anggota-anggotanya dipilih atas dasar non-partisan yang benar-benar independen, atau kecuali jika *terms of reference*-nya didefinisikan sesempit dan seeksak mungkin sebelumnya sehingga komisi ini, dalam kerja-kerjanya, akan terpaksa membatasi dirinya sendiri untuk selalu berada hanya dalam koridor fungsi yang murni teknis, non-partisan, dan non-politis.³⁰⁴

Pengalaman Thailand

Untuk memaksimalkan independensi Majelisnya, hukum Thailand mensyaratkan agar semua kandidat yang melamar untuk menjadi anggota Majelis Perancang Konstitusi harus bebas dari afiliasi politik apa pun.³⁰⁵ Tetapi, Hajisalah tetap beranggapan bahwa syarat ini bukanlah jaminan bahwa anggota-anggota Majelis ini tidak akan terpengaruh oleh partai-partai politik.³⁰⁶ Dalam pandangannya, seleksi akhir yang dilakukan oleh Majelis Nasional rentan terhadap *cawe-cawe* politik.³⁰⁷ Partai-partai di Majelis Nasional cenderung memilih orang-orang yang mau menuliskan konstitusi yang paling pas dengan kepentingan-kepentingan partai mereka.³⁰⁸

Meski demikian, terdapat bukti bahwa dalam pengalaman Thailand, proses seleksi yang dilakukan memang mengurangi godaan kepentingan-kepentingan politik. Berkurangnya kepentingan ini tampak dari hasil kerja Majelis Perancang Konstitusi itu. Harding mencatat bahwa kendati sejumlah kompromi memang harus dilakukan, Majelis Perancang Konstitusi ini memberlakukan pendekatan “zero tolerance” dalam soal tujuan-tujuan konstitusi yang mendasar.³⁰⁹ Alhasil, draft yang dihasilkan oleh Majelis ini menerapkan sejumlah pembatasan dan pemeriksaan yang intens terhadap pemerintah yang berusaha memengaruhi para politisi di Majelis Nasional.³¹⁰ Jadinya, Majelis Nasional pun menyetujui draft yang disodorkan oleh Majelis Perancang Konstitusi itu meski dengan sedikit rasa enggan.³¹¹

Masalah Legitimasi Hilir

Saunders menengarai bahwa draft konstitusi yang disiapkan oleh sebuah komisi tidak bisa langsung berlaku.³¹² Biasanya draft itu harus diserahkan kepada sebuah lembaga pembuat hukum tertentu, entah itu legislatif atau referendum rakyat. Ini berbeda dengan draft yang dirancang oleh sebuah legislatur biasa, yang bisa langsung diserahkan oleh majelis atau legislatur itu sendiri.

Karenanya, demikian Wheeler, sebuah komisi adalah sebuah alat bantu dan “kerja utama sebuah komisi adalah meneliti, mengidenti-

fikasi persoalan-persoalan yang ada, dan mendidik masyarakat”.³¹³ Memang, satu cara untuk mengatasi masalah legitimasi hilir adalah memaksimalkan partisipasi masyarakat. Kalau ini sudah dilakukan, ketika draft disodorkan kepada parlemen atau referendum, peluang diadopsinya draft itu pun meningkat. Sebuah proses keterlibatan publik yang dikelola dengan baik akan menghasilkan sikap penerimaan yang baik terhadap draft konstitusi yang bersangkutan oleh rakyat, sehingga terciptalah tekanan publik terhadap parlemen untuk menerima draft konstitusi itu.

Pengalaman Thailand

Di Thailand, luasnya partisipasi publik meningkatkan legitimasi hilir Konstitusi 1997. Bagian yang membahas urgennya partisipasi semacam itu akan dipaparkan berikut ini berdasarkan pengalaman Thailand.

Selain partisipasi yang luas, satu faktor lain yang ikut memperkuat legitimasi hilir draft hasil racikan Majelis Perancang Konstitusi adalah prosedur persetujuan bagi Konstitusi itu sendiri. Prosedur ini mengamandemen Bagian 211 Konstitusi itu, yang mengatur bahwa Parlemen hanya punya kewenangan untuk menyetujui atau menolak draft yang disodorkan kepadanya. Parlemen tidak memiliki kewenangan untuk mengamandemen aspek-aspek lain draft tersebut. Jika Parlemen menolaknya, sebuah referendum publik akan digelar.³¹⁴ Tetapi, nyatanya, referendum tidak diperlukan. Sebagai hasil dari keterlibatan publik yang komprehensif, rakyat merasa bahwa mereka ‘memiliki’ dokumen itu.³¹⁵

Setelah memahami bahwa sebenarnya ada keengganan di pihak Parlemen untuk menerima draft itu,³¹⁶ orang jadi percaya bahwa persetujuan itu lebih merupakan hasil dari tekanan publik ketimbang dari sikap penerimaan sukarela kalangan Parlemen. Jumbala berpendapat bahwa draft itu disetujui di tengah kekhawatiran bahwa penolakan terhadap draft itu akan memicu krisis ekonomi dan politik lebih jauh, dan, dengan demikian, akan menyeret negara itu ke jurang

instabilitas.³¹⁷ Bahkan, Harding jelas menengarai adanya ancaman kudeta militer yang menghantui proses persetujuan itu.³¹⁸

Penutup

Pembahasan tentang komisi ahli ini mengisyaratkan bahwa jika persoalan legitimasi hulu sebuah komisi ahli bisa diatasi, dengan melakukan sebuah proses seleksi yang demokratis (seperti dalam kasus Thailand), legitimasi prosesnya akan meningkat dan komisi yang bersangkutan pun punya peluang yang lebih bagus untuk bisa menyelesaikan pekerjaannya dengan relatif bebas dari kepentingan-kepentingan kelompok atau lembaga. Di samping itu, peluang untuk menghasilkan sebuah konstitusi yang demokratis bertambah apabila prosesnya melibatkan masyarakat luas, dan, dengan demikian, meningkatkan legitimasi hilir proses pembuatan konstitusi yang bersangkutan.

Parlemen Biasa

Prinsip Keluwesan

McWhinney berpendapat bahwa memilih parlemen biasa sebagai lembaga pembuat konstitusi didasarkan pada prinsip ‘keluwesan’.³¹⁹ Prinsip ini berasal dari pengalaman Revolusi Prancis, yang menciptakan hambatan-hambatan teramat sulit untuk melakukan proses amandemen konstitusi. Akibatnya lahir “tindakan yang sia-sia dan mendorong orang untuk menggunakan kekerasan dan paksaan kalau semua usaha lainnya gagal”.³²⁰ Karenanya, lebih praktis kalau lembaga legislatif—yang memang bertugas menghasilkan undang-undang—lah yang memegang kekuasaan untuk membuat konstitusi.

Tetapi, McWhinney memperingatkan bahwa memberikan mandat ini kepada sebuah lembaga legislatif hanya akan efektif apabila sistem konstitusinya sudah berjalan³²¹ dan apabila perubahan konstitusinya tidak termasuk merestrukturisasi sistem negara secara radikal.³²² Dalam situasi semacam itu, sebuah proses pembuatan konstitusi yang banyak melibatkan rakyat secara langsung, seperti melalui sebuah

majelis konstituante, “tidak hanya bisa menjadi mahal dan makan banyak waktu, tetapi juga secara fungsional tidak perlu atau tidak relevan.”³²³

Transisi dari kekuasaan yang otoriter memiliki watak yang berbeda bila dibandingkan dengan sistem konstitusi yang sudah mapan. Selama proses pembuatan konstitusi dalam sebuah masa transisi, prinsip ‘keluwesan’ bisa menjadi prinsip ‘ketidakluwesannya’, karena parlemen biasa tidak hanya memfokuskan perhatiannya kepada proses. Parlemen harus membagi konsentrasinya untuk peran-peran legislatif lainnya. Sangat sering terjadi dalam masa transisi, tugas parlemen biasa sebagai lembaga pembuat konstitusi bisa rusak karena konflik-konflik yang terjadi antar-lembaga-lembaga negara. Jika konflik-konflik semacam itu terjadi, proses pembuatan konstitusi tidak akan lagi menjadi prioritas parlemen. Proses amandemen konstitusi Indonesia tahun 1999-2002 pun diwarnai dengan ketidakluwesannya dan konflik-konflik kelembagaan. Bab Lima dan Enam akan menyoal isu-isu ini lebih jauh.

Masalah Independensi

Independensi adalah titik terlemah yang dimiliki oleh lembaga parlemen biasa, karena biasanya tidak gampang mensterilkan sebuah parlemen dari kepentingan-kepentingan para anggotanya yang beragam. Sebagai sebuah lembaga politik, yang beranggotakan wakil partai-partai politik, sebuah lembaga legislatif akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan partai politik dalam menyusun sebuah draft konstitusi. Kepentingan-kepentingan kelompok ini bisa berpengaruh negatif terhadap proses pembuatan konstitusi.

Masalah Kepentingan-Kepentingan Lembaga

Selain itu, sebagai sebuah lembaga yang akan mengatur dirinya sendiri dalam sebuah konstitusi, lembaga legislatif akan sangat terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan lembaga. Elster berpendapat bahwa memiliki sebuah lembaga pembuat konstitusi yang juga mem-

bawakan diri sebagai parlemen akan menimbulkan tiga implikasi terhadap proses pembuatan konstitusi. Hal ini terbukti dalam proses-proses pembuatan konstitusi di Eropa Timur yang terjadi menyusul runtuhnya Imperium Soviet.³²⁴

Implikasi pertama adalah bahwa parlemen yang bersangkutan akan memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada cabang legislatif seraya mengorbankan pihak eksekutif dan yudikatif.³²⁵ Kecuali di Hungaria, belum ada negara yang menerapkan aturan-aturan yang akan memperkuat posisi eksekutif bila dibandingkan dengan legislatif.³²⁶ Tetapi, Elster juga mengakui bahwa, dengan Polandia dan Rumania sebagai perkecualian (di mana keputusan mahkamah konstitusi bisa dikalahkan oleh lembaga legislatif), negara-negara Eropa Timur sudah memiliki mahkamah konstitusi yang kuat yang diadopsi ke dalam konstitusi mereka masing-masing.³²⁷

Implikasi kedua adalah bahwa parlemen satu-kamar (*unicameral*) dan dua-kamar (*bicameral*) akan cenderung membuat, masing-masing, konstitusi satu-kamar dan dua-kamar.³²⁸ Misalnya, konstitusi satu-kamar di Bulgaria, Slovakia, dan Hungaria dihasilkan oleh parlemen satu-kamar, sedangkan konstitusi dua-kamar di Rumania dan Polandia diciptakan oleh parlemen dua-kamar.³²⁹ Tetapi, ada satu negara yang menyimpang dari pola ini, yaitu Republik Ceko, di mana parlemen satu-kamarnya membuat legislatur dua-kamar.³³⁰

Implikasi ketiga adalah bahwa parlemen akan sering memberi dirinya sendiri kekuasaan yang besar untuk mengubah konstitusi.³³¹ Contohnya, secara kelembagaan, badan ini tidak berkepentingan untuk merekomendasikan bahwa sejumlah amandemen konstitusi harus diserahkan kepada referendum.³³² Lagi-lagi hal ini bisa dilihat dalam pengalaman negara-negara Eropa Timur dalam pembuatan konstitusi, kecuali di Rumania, di mana ratifikasi oleh referendum adalah satu hal yang mutlak wajib.³³³

Karena adanya bahaya bahwa kepentingan-kepentingan kelompok dan kepentingan lembaga sebuah parlemen akan bisa mendistorsi proses pembuatan konstitusi, Elster mewanti-wanti:

... untuk mempersempit ruang gerak kepentingan-kepentingan lembaga, konstitusi-konstitusi harus ditulis oleh majelis-majelis yang dibentuk secara khusus, dan bukan oleh lembaga-lembaga yang juga bekerja sebagai parlemen biasa. Parlemen semacam ini juga tidak boleh diberi tempat yang sentral dalam proses ratifikasi.³³⁴

Pengalaman Afrika Selatan

Tak seperti pengalaman Eropa Timur, pengalaman Afrika Selatan menunjukkan bahwa sebuah parlemen pun bisa sukses membuat draft sebuah konstitusi yang demokratis. Salah satu argumen yang menjadi kunci keberhasilan ini adalah bahwa parlemen itu bukan lembaga legislatif 'biasa'. Sedikitnya ada lima faktor yang ikut menyumbang bagi keberhasilan Afrika Selatan itu: pemilu tahun 1994 yang demokratis, yang memberi legitimasi-hulu yang kuat bagi legislturnya; tanggung jawab khusus legislatur ini sebagai sebuah Majelis Konstitusi berdasarkan pada Konstitusi Sementara; adanya dukungan dari kalangan ahli; adanya keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam mengesahkan draft konstitusi; dan luasnya partisipasi publik.

Paragraf-paragraf berikut ini akan menjelaskan kelima faktor tersebut, satu per satu.

Pemilu yang Demokratis

Salah satu tahap kritis dalam proses reformasi Konstitusi Afrika Selatan adalah diberlakukannya Konstitusi Sementara pada tanggal 7 April 1994.³³⁵ Di hari yang sama, pemilu pertama dalam sejarah Afrika Selatan berhasil diselesaikan dengan damai.³³⁶ Konstitusi Sementara dan Pemilu itu adalah sebuah "terobosan yang demokratis" yang memungkinkan Konstitusi 'final' tahun 1997 ditulis secara sah.³³⁷ Dengan Konstitusi dan Pemilu ini, sebuah parlemen yang memiliki legitimasi yang kuat pun terbentuk; dan landasan untuk mengawali sebuah proses pembuatan konstitusi pun berhasil diletakkan. Kongres Nasional Afrika (ANC) dan sekutu-sekutunya menekankan bahwa

sebuah lembaga yang tidak terpilih tidak boleh mengklaim diri memiliki mandat yang diperlukan dari pemilih untuk menulis sebuah rancangan konstitusi.³³⁸

Aturan-Aturan Konstitusi

Mengikuti aturan dalam Pasal 68 Konstitusi Sementara, Majelis Nasional yang dipilih secara demokratis dan Senat menjadi Majelis Konstitusi.³³⁹ Landasan konstitusional yang jelas demikian merupakan satu mandat yang kuat bagi Majelis untuk melakukan misi utamanya, “menyusun draft dan memberlakukan sebuah konstitusi yang terpercaya dan tahan lama, yang didukung dan ditaati oleh seluruh rakyat Afrika Selatan”.³⁴⁰

Dukungan Kalangan Pakar

Seperti diatur dalam Konstitusi Sementara, Majelis Konstitusi membentuk sebuah Panel Independen Ahli-ahli Konstitusi (Independent Panel of Constitutional Experts) yang ahli di bidang konstitusi, bukan anggota Parlemen, dan tidak memegang jabatan di partai mana pun.³⁴¹ Di samping perannya sebagai pelindung penting dari *deadlock* pada tahap persetujuan,³⁴² Panel ini juga menghasilkan sejumlah dokumen pendukung untuk Majelis Konstituante.³⁴³ Misalnya, Panel ini membagi-bagikan makalah tentang gaya dan teknik bahasa,³⁴⁴ serta menetapkan kriteria tentang seberapa banyak detail yang harus dikandung oleh konstitusi yang baru tersebut.³⁴⁵

Sertifikasi oleh Mahkamah Konstitusi

Konstitusi Sementara menentukan bahwa teks konstitusi yang baru itu harus “sesuai dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi”.³⁴⁶ Kalau sebuah konstitusi sudah diadopsi oleh Majelis Nasional, tetapi Mahkamah Konstitusi mendapati bahwa konstitusi itu tidak mengikuti prinsip-prinsip konstitusi, Majelis itu diberi kesempatan untuk mengubahnya dan menyerahkannya kembali kepada Mahkamah.³⁴⁷ Sebanyak tiga puluh empat prinsip-prinsip yang harus ditaati oleh “Kon-

stitusi final” itu berisikan aturan-aturan konstitusional yang mendasar, seperti: supremasi konstitusi dan *judicial review*; independensi lembaga yudikatif; perlindungan terhadap hak asasi untuk mendapatkan kedudukan yang setara; pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances*; perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional dan pemerintah-pemerintah provinsi.³⁴⁸

Bagi Jagwanth, sertifikasi Mahkamah Konstitusi terhadap draft konstitusi yang diajukan kepadanya adalah cara Afrika Selatan untuk melakukan kompromi berkaitan dengan lembaga mana yang mesti dibebani tugas membuat draft konstitusi.³⁴⁹ Di satu sisi, cara ini membuka jalan bagi keterlibatan partai-partai politik. Sedangkan di sisi satunya, Mahkamah Konstitusi dituntut untuk mengesahkan konstitusi sebelum diberlakukan.³⁵⁰ Pengesahan oleh Mahkamah Konstitusi adalah sebuah mekanisme hukum yang mencegah agar kelompok-kelompok yang tak berkepentingan ataupun intervensi kepentingan lembaga dimasukkan ke dalam Konstitusi dengan cara yang tidak semestinya.³⁵¹

Pada kenyataannya, Mahkamah Konstitusi menolak usulan pertama dan memerintahkan Majelis Konstitusi untuk mengubah aturan-aturan tertentu.³⁵² Baru setelah usulan kedua diajukan, Mahkamah memberikan pengakuan bahwa draft itu sudah sesuai dengan prinsip-prinsip dasar konstitusi yang seharusnya.³⁵³

Partisipasi Publik

Partisipasi masyarakat yang luas adalah satu faktor lain yang mengurangi kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan lembaga dan kelompok yang mencemari Konstitusi ‘final’.³⁵⁴ Partisipasi masyarakat memastikan bahwa konstitusi yang dihasilkan tidak disusun draftnya hanya oleh sebuah “elite politik yang terisolasi hatinya”.³⁵⁵

Penutup

Sebuah parlemen pembuat konstitusi punya peluang yang lebih baik untuk mendapatkan legitimasi hulu yang kuat ketimbang sebuah

komisi ahli. Tetapi, parlemen demikian rentan sifatnya, karena ia bisa saja direcoki oleh kepentingan partai-partai politik dan kepentingan parlemen itu sendiri. Pengalaman Afrika Selatan menunjukkan bahwa kerentanan ini bisa diatasi dengan keterlibatan Mahkamah Konstitusi dan partisipasi luas masyarakat.

Pentingnya Partisipasi Masyarakat

Partisipasi publik sangatlah penting dalam membuat sebuah konstitusi yang demokratis, karena mampu memperkuat rasa memiliki di pihak rakyat terhadap konstitusi yang bersangkutan. Rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan oleh Commonwealth Human Rights Initiatives kepada Commonwealth Heads of Government Meeting tahun 1999, misalnya, menetapkan sebelas prinsip pembuatan konstitusi yang bertalian sangat erat dengan partisipasi publik: (i) legitimasi; (ii) inklusivitas; (iii) pemberdayaan masyarakat sipil; (iv) keterbukaan dan transparansi; (v) aksesibilitas; (vi) pengkajian yang berkesinambungan; (vii) akuntabilitas; (viii) pentingnya proses; (ix) peran partai-partai politik; (x) peran masyarakat sipil; dan (xi) peran para pakar.³⁵⁶

Wheare berpendapat bahwa urun rembuk rakyat dalam mengamandemen konstitusi mereka adalah hal yang krusial.³⁵⁷ Bagi Rosen, rakyat tidak boleh diatur-atur oleh konstitusi yang tidak mereka pahami.³⁵⁸ Keterlibatan publik memungkinkan sebuah konstitusi dinyatakan sebagai sebuah “produk kedaulatan rakyat atas kehendak rakyat sendiri ketimbang sebuah pernyataan kepentingan-kepentingan penguasa-penguasa mereka”.³⁵⁹ Lebih jauh, Ihonvbere menyatakan bahwa partisipasi akan membantu membangun rasa ikut-memiliki konstitusi.³⁶⁰ Konstitusi itu akan menjadi teks milik rakyat yang “akan selalu mereka bela dan pertahankan”.³⁶¹ Oleh karena itu, keterlibatan mereka bisa ikut memperkuat solidaritas dan identitas nasional.³⁶²

Bagi Wheeler, kekuasaan “untuk membuat dan mengubah konstitusi sebuah negara” tidak boleh terlalu bergantung kepada lembaga pembuat konstitusi.³⁶³ Bahkan, katanya, masalah prosedural utama

dalam pembuatan konstitusi adalah memastikan kontrol rakyat terhadap kekuasaan konstituante.³⁶⁴ Dalam kalimat-kalimat Ithonbere:

... sangat mudah membuat konstitusi yang benar-benar jelek. Yang perlu dilakukan oleh negara dan semua pejabatnya hanyalah memperlakukan proses itu sebagai proses pribadi atau proses rahasia, tanpa perlu berembuk dengan siapa pun, atau cukup dengan musyawarah minimal saja, dan lebih mengejar pengakuan legal ketimbang membangun legitimasi rakyat seputar konstitusi itu. Kalau proses semacam itu yang diikuti, bisa dijamin bahwa isi dari apa yang disebut Konstitusi itu pasti tidak akan demokratis dan tidak akan tanggap terhadap kehendak mayoritas masyarakat³⁶⁵

Aktif dan Inklusif

Menurut Saunders, konsultasi publik harus memenuhi sedikitnya dua aturan dasar: kontribusi yang aktif dan inklusif.³⁶⁶ Agar menjadi satu kontribusi aktif, konsultasi publik harus dimulai “sebelum aspek-aspek konstitusi yang baru ditetapkan secara efektif”.³⁶⁷ Kegiatan konsultasi atau musyawarah harus beranjak lebih dari sekadar mendidik publik yang pasif, dan harus melakukan segala usaha untuk bisa secara aktif melibatkan rakyat dalam proses pembuatan konstitusi.³⁶⁸ Kegiatan partisipasi harus “interaktif dan memberdayakan, mendorong rakyat untuk memberikan kontribusi yang konstruktif bagi proses tersebut.”³⁶⁹ Jadi, tindak lanjut adalah sesuatu yang krusial untuk menunjukkan kepada rakyat bahwa urun rembuk dari mereka memang dipertimbangkan dengan serius.³⁷⁰

Kemudian, untuk bisa menumbuhkan partisipasi publik yang inklusif, diperlukan strategi untuk mengatasi dominasi kelompok tertentu dan untuk merangsang partisipasi dari kelompok lain yang mungkin masih bungkam.³⁷¹ Sayangnya, isu-isu konstitusi yang penting justru jarang diminati masyarakat luas.³⁷² Karenanya, bagi Wheeler, apatisme publik terhadap persoalan-persoalan konstitusi harus dilawan.³⁷³ Untuk itu, partisipasi publik harus fokus; dan kompetisi

pemilu tidak boleh digelar pada saat yang sama dengan berjalannya proses pembuatan konstitusi.³⁷⁴ Lebih dari itu, Saunders beropini bahwa persoalan konstitusi harus dihadirkan dalam satu bentuk yang bisa dipahami dengan mudah oleh masyarakat umum.³⁷⁵ Segala jenis media (televisi, cetak, dan radio) harus dimanfaatkan, karena bermacam-macam kelompok yang ada di masyarakat menggunakan media komunikasi yang berbeda-beda.³⁷⁶

Pengalaman Afrika Selatan.

Di Afrika Selatan, kampanye pendidikan dan penyadaran masyarakat yang dilakukan oleh Majelis Konstitusi dirancang untuk mendidik publik tentang konstitusionalisme dan hak-hak asasi manusia, di samping untuk menjangking pandangan masyarakat tentang substansi Konstitusi yang baru.³⁷⁷

Kampanye-kampanye di media memanfaatkan berbagai surat kabar, televisi, dan radio—yang semuanya mengusung tajuk *Constitutional Talk*—di samping satu *hot-line* telepon dan satu situs Internet.³⁷⁸ Tambahan lagi, ribuan rapat umum digelar secara terbuka di seluruh negeri, sementara pertemuan-pertemuan sektoral dilakukan dengan 200-an organisasi yang mewakili sejumlah kelompok kepentingan yang berbeda-beda.³⁷⁹ Pertemuan-pertemuan kelompok pun gencar diprogramkan di televisi dan radio.³⁸⁰

Ternyata, radio menjadi salah satu alat komunikasi yang paling efektif, karena media ini berhasil menjangkau masyarakat di daerah-daerah urban maupun pedesaan (82 persen penduduk di atas usia 18 tahun di Afrika Selatan mendengarkan radio).³⁸¹ Lebih dari 10 juta orang dalam seminggu mendengarkan *talkshow* Majelis Konstitusi di radio dalam satu dari sebelas bahasa resmi negara itu.³⁸² Kampanye televisi dan program-program *Constitutional Talk* diluncurkan dalam tiga puluh tujuh edisi yang menjangkau 34 persen pemirsa televisi.³⁸³

Surat kabar Majelis diterbitkan setiap dua minggu sekali dalam sebelas bahasa dan didistribusikan kepada 160.000 orang.³⁸⁴ Sebuah situs media maya tentang konstitusi diluncurkan dan berisi semua

informasi yang diperlukan untuk memahami proses pembuatan konstitusi: notulensi rapat-rapat, draft-draft konstitusi, pendapat-pendapat dan usulan-usulan Majelis Konstitusi.³⁸⁵ *Hot-line Constitutional Talk* dibuat untuk memungkinkan masyarakat menyampaikan usulan-usulannya melalui telepon; dan memungkinkan mereka mendapatkan ulasan-ulasan singkat tentang pembahasan konstitusi.³⁸⁶ Layanan ini tersedia dalam lima bahasa dan dimanfaatkan oleh 10.000 orang.³⁸⁷ Selain itu, untuk anak-anak sekolah, draft Konstitusi yang sedang digarap itu juga dibuat komik bertema hak-hak asasi manusia; sedangkan untuk para tunanetra, disediakan kaset-kaset berisi rekaman draft konstitusi dan naskah-naskah cetakan dalam huruf braille.³⁸⁸

Keberhasilan strategi kampanye tersebut terlihat dari diterimanya lebih dari 2 juta usulan masyarakat oleh Majelis Konstitusi.³⁸⁹ Hal ini tidak mustahil, karena, menurut sebuah jajak pendapat independen, kampanye yang ekstensif itu menjangkau 73 persen penduduk Afrika Selatan dewasa (18,5 juta orang).³⁹⁰ Bagi Jagwanth, berhasilnya penggalangan partisipasi publik memungkinkan lahirnya sebuah konstitusi yang demokratis. “Salah satu alasan terpenting berhasilnya proses ini adalah kampanye pendidikan dan penyadaran masyarakat yang dilancarkan oleh Majelis Konstitusi”.³⁹¹ Selain itu, partisipasi juga meningkatkan kesadaran akan adanya Konstitusi baru, dan menciptakan rasa memiliki di kalangan rakyat terhadap teks tersebut.³⁹²

Pengalaman Thailand

Di Thailand, partisipasi publik dibakukan sebagai salah satu syarat, seperti diatur dalam Pasal 211 Konstitusi tahun 1991 negara itu. Bagian ini menyebutkan bahwa dalam membuat konstitusi, Majelis Perancang Konstitusi harus memberi perhatian khusus kepada opini publik. Dikutip oleh Jumbala, Bovornsak Uwanno menyatakan bahwa pembuatan konstitusi “semata-mata adalah soal menerjemahkan apa yang rakyat katakan dan menghasilkan sebuah dokumen hukum dari apa yang mereka katakan itu”.³⁹³ Untuk itu, Majelis membentuk sebuah komite khusus di setiap provinsi (Thailand memiliki tujuh

puluh enam provinsi). Kemudian, para anggota Majelis itu melakukan perjalanan keliling negara untuk berkampanye dan mendengarkan pendapat-pendapat dalam berbagai pertemuan lokal yang digelar oleh Majelis itu sendiri bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil.³⁹⁴ Diperkirakan 850.000 orang dan sedikitnya 300 organisasi tergugah dan berpartisipasi dalam pertemuan-pertemuan tersebut.³⁹⁵

Anukansai memuji peran kelompok masyarakat sipil yang memungkinkan partisipasi yang luas terjadi.³⁹⁶ Selagi Majelis membahas berbagai masalah konstitusi, kelompok ini bekerja efektif mengorganisasikan kampanye publik terbuka tentang isu-isu serupa.³⁹⁷ Mereka memublikasikan usulan-usulan dalam bentuk pernyataan sikap (*position papers*) dan surat terbuka (*public letters*); mengundang pakar-pakar untuk menghadiri pertemuan-pertemuan dengar-pendapat umum dan memberikan komentar-komentarnya tentang Konstitusi yang sedang dibahas di Majelis; serta memobilisasi gerakan massa untuk mendukung Konstitusi itu.³⁹⁸ Pada tanggal 26-27 September, ketika Parlemen dijadwalkan untuk melakukan pemungutan suara dalam soal Konstitusi ini, kelompok-kelompok tersebut mengorganisasikan rapat umum terbuka di seluruh negeri.³⁹⁹ Rapat umum demikian adalah satu bentuk tekanan efektif yang ikut mendorong persetujuan Parlemen terhadap Konstitusi itu.

Satu faktor lain yang ikut membangun dukungan publik terhadap Konstitusi itu adalah partisipasi aktif kalangan media.⁴⁰⁰ Sejumlah besar debat, drama, dan item-item berita televisi sering ditayangkan dan mendidik masyarakat tentang berbagai isu seputar konstitusi.⁴⁰¹ Radio dan media cetak pun memberi perhatian khusus terhadap masalah pembuatan konstitusi ini.⁴⁰²

Karena berhasilnya partisipasi publik, Konstitusi Thailand tahun 1997 pun diakui sebagai “Konstitusi yang populer”⁴⁰³ dan menghadirkan “Konstitusi rakyat”.⁴⁰⁴ Harding juga mengakui bahwa Konstitusi yang satu ini “mewakili upaya bersama yang pertama untuk memutus

siklus” lima belas konstitusi tak demokratis yang pernah dimiliki Thailand sebelumnya.⁴⁰⁵

Unsur-Unsur Konstitusi Demokratis

Fokus bagian ini adalah tentang apa saja yang harus ada dalam sebuah konstitusi yang demokratis. Masalah ini sangat penting artinya guna menganalisis apakah keempat perubahan yang dilakukan pada tahun 1999-2002 telah menghasilkan sebuah konstitusi yang lebih demokratis dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli.

Demokrasi dan Konstitusi

Demokrasi

Sebelum melangkah lebih jauh, istilah ‘demokrasi’ harus didefinisikan lebih dulu. Perdebatan-perdebatan tentang arti ‘demokrasi’ sudah berlangsung selama berabad-abad dan masih akan terus berlangsung, karena tidak ada satu pun definisi ‘demokrasi’ yang bisa diterima secara mutlak oleh semua ilmuwan.⁴⁰⁶ Menurut Dahl, ‘demokrasi’ ditafsirkan secara berbeda oleh orang yang berbeda pada waktu dan tempat yang berlainan.⁴⁰⁷ Tulisan ini tidak bermaksud menjadi pamungkas semua perdebatan tersebut; tetapi cukup sebagai panduan, pengertian ‘demokrasi’ yang dipakai dalam buku ini adalah pengertian yang umum dipahami dalam politik Indonesia, yaitu “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.⁴⁰⁸

Bagi Bagir Manan, demokrasi di Indonesia hanya bisa ditegakkan dengan cara menerapkan secara konsisten pandangan negara hukum, yaitu (i) menerapkan prinsip pemerintahan yang konstitusional, yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah melalui sebuah konstitusi; (ii) memiliki dan menerapkan sistem peradilan yang independen dan adil; (iii) menghormati prinsip kesetaraan di hadapan hukum; (iv) menjamin adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (v) melaksanakan pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil.⁴⁰⁹ Dengan alur serupa, Lubis menyodorkan tiga bahan baku sebuah

negara hukum: (i) adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; (ii) peradilan yang independen dan tidak memihak; dan (iii) ketundukan terhadap prinsip legalitas.⁴¹⁰

Di mata Lindsey, konsep negara hukum adalah “sebuah pandangan yang sangat strategis serta memainkan peran sentral” dalam sistem politik dan hukum Indonesia.⁴¹¹ Arti negara hukum sendiri selalu dipersoalkan sejak 1945, ketika istilah itu dituliskan dalam Penjelasan UUD 1945.⁴¹² Tema ini mengacu pada pandangan ala Belanda tentang *rechtsstaat* yang beroposisi dengan *machtsstaat*, yaitu negara yang berdasarkan hukum, bukan pada kekuasaan semata.⁴¹³ Tetapi, menurut David Bourchier, pada praktiknya, konsep negara hukum ini tidak diterapkan secara konsisten. Bourchier merujuk pada sikap pemerintahan Soeharto yang rutin mengatakan bahwa Indonesia adalah *rechtsstaat*, tetapi, di saat yang sama, selalu menolak doktrin pemisahan kekuasaan,⁴¹⁴ yang merupakan satu unsur fundamental dalam sebuah konstitusi yang demokratis, seperti akan ditunjukkan kemudian dalam tulisan berikut.

Pentingkah Konstitusi bagi Demokrasi?

Pertanyaan ini membuat kalangan ilmuwan terbelah. Sebagian berpendapat bahwa sebagian besar negara sudah punya konstitusi, tetapi sangat sedikit yang menjadi negara yang demokratis. Vernon Bogdanor, misalnya, menyatakan:

... mayoritas terbesar ... negara yang menjadi anggota PBB sudah mengodifikasi konstitusi, kendati kurang dari sepertiganya bisa dengan jujur mengklaim [memiliki] konstitusi yang demokratis. Yang disebut belakangan itu ... jumlahnya bisa dihitung dengan jari.⁴¹⁵

Wheare berpendapat bahwa mayoritas konstitusi yang ada di dunia ini ditolak atau terang-terangan dilecehkan.⁴¹⁶ Sebaliknya, Bogdanor merasa bahwa Inggris, Israel, dan Selandia Baru masing-masing tidak memiliki konstitusi yang terkodifikasi dengan baik, tetapi, mes-

kipun begitu, mereka mengikuti aturan-aturan bernegara yang mereka miliki dengan luar biasa konsisten dan berkesinambungan.⁴¹⁷

Ini adalah sebuah argumen yang didasarkan pada “inefektivitas konstitusi”.⁴¹⁸ Argumen ini percaya bahwa memiliki konstitusi adalah satu hal, dan menciptakan sebuah negara yang demokratis itu sudah lain soal. Bahkan para penentang konstitusionalisme berkesimpulan bahwa “konstitusi itu tak berguna”.⁴¹⁹ Jika rezim-rezim menerapkan pengaturan dan pembatasan terhadap dirinya sendiri dengan baik, konstitusi tertulis tak akan diperlukan; walaupun sebaliknya, konstitusi tidak akan efektif.⁴²⁰ Karenanya, Bogdanor pun sampai pada kesimpulan bahwa eksistensi “konstitusi, sudah barang tentu, tak terbatas pada negara-negara yang demokratis”.⁴²¹

Selain itu, menurut Lane, ide tentang sebuah konstitusi tidak bisa sejalan dengan pandangan tentang demokrasi.⁴²² Lane memilah konstitusionalisme menjadi konstitusionalisme yang ‘kuat’ vis a vis konstitusionalisme yang ‘lemah’, berdasarkan “sejauh mana sebuah negara membakukan kekebalan dan keengganan”.⁴²³ Di sebuah negara konstitusi yang kuat, terdapat banyak imunitas yang disertai dengan sebuah konstitusi yang dilembagakan sebagai hukum tertinggi, yang dilindungi oleh *judicial review* yang kuat, sehingga konstitusi itu akan sulit diubah.⁴²⁴ Di sisi lain, di negara konstitusi yang lemah, “hanya ada sedikit kekebalan dan keengganan, yang berpadu dengan *judicial review* yang lemah”.⁴²⁵

Konstitusionalisme yang kuat bertabrakan dengan demokrasi karena tidak mungkin ada terlalu banyak kekebalan dan terlalu banyak keengganan terhadap keputusan sosial.⁴²⁶ Hanya konstitusionalisme lemahlah yang bisa melengkapi demokrasi dengan memberinya lebih banyak stabilitas dalam keputusan sosial.⁴²⁷ Berpegang pada pendapat yang sama, Richard Bellamy Dario Catiglione menyatakan bahwa konstitusionalisme dan demokrasi bisa tampil sebagai dua hal yang saling bertentangan dan juga saling mendukung. Di satu sisi, konstitusionalisme mengacu pada pembatasan dan pembagian kekuasaan, se-

dangkan demokrasi berarti “penerapan yang padu dan bebas”.⁴²⁸ Begitupun, Carlos Santiago Nino memperingatkan bahwa:

... mengawinkan demokrasi dan konstitusionalisme tidaklah gampang ... Ketegangan-ketegangan muncul ketika ekspansi demokrasi menyebabkan lemahnya konstitusionalisme, atau ketika menguatnya ide konstitusi menyebabkan terbatasnya proses demokrasi.⁴²⁹

Wheare menengarai bahwa demokrasi tidak selalu melahirkan pemerintahan yang konstitusional.⁴³⁰ Katanya:

Kalau arti demokrasi tak lebih dari sekadar hak suara universal atau kesetaraan dalam segala hal, tak mungkin demokrasi itu menghasilkan pemerintahan yang konstitusional. Hak suara universal bisa saja menciptakan dan menyokong sebuah tirani mayoritas atau sebuah tirani minoritas, atau bahkan tirani satu orang. Hanya kalau demokrasi berarti kemerdekaan dan kesetaraanlah ia bisa diharapkan, dengan segala keyakinan, akan melahirkan pemerintahan yang konstitusional.⁴³¹

Sebaliknya, menurut pandangan para pendukung konstitusionalisme, konstitusi bukanlah sekadar sebuah simbol era politik yang mengadopsinya, tetapi, secara sistematis, konstitusi juga memengaruhi jalannya kebijakan publik. Bagi kelompok ini, konstitusi sudah dianggap sebagai sesuatu yang memberikan kerangka kerja yang diperlukan bagi sebuah demokrasi. Demokrasi adalah gagasan utama yang melandasi sebuah konstitusi.⁴³² Dalam konteks transisi ke demokrasi, Bonime-Blanc percaya bahwa konstitusi adalah “legitimator demokrasi. Konstitusi mewakili prasyarat demokrasi yang tanpanya demokrasi tak mungkin eksis”.⁴³³

Kendati mengakui bahwa ketegangan antara demokrasi dan konstitusi memang benar-benar ada, para penganjur konstitusionalisme menyarankan agar orang tak terlalu membesar-besarkan perbedaan-perbedaan di antara keduanya. Dalam soal martabat manusia, misalnya, meski tak sepakat dalam hal cara menjaga nilai itu, baik konstitusi

maupun demokrasi mengakui sentralitasnya.⁴³⁴ Akibatnya, hingga kadar tertentu, kedua teori itu terpaksa harus bekerja bahu-membahu.⁴³⁵ Bercampurnya konstitusionalisme dan demokrasi menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang cukup efektif tetapi tetap terbatas, yang kondang dengan sebutan ‘demokrasi konstitusional’. Bagi para pendukungnya, perpaduan antara kedua pandangan itu adalah “sebuah perkawinan yang bahagia antara dua cita-cita luhur”.⁴³⁶ Di mata mereka, demokrasi konstitusional adalah satu bentuk pemerintahan yang lebih baik ketimbang “demokrasi murni” ataupun “pemerintahan konstitusional yang non-demokratis”.⁴³⁷

Karenanya, dalam menanggapi argumen yang bersandar pada ‘inefektivitas konstitusi’, para pendukungnya bersikeras bahwa ‘pemerintahan yang konstitusional’ tak bersinonim dengan ‘pemerintahan yang demokratis’; orang harus membedakan keduanya.⁴³⁸ Sangat mungkin orang menemukan contoh-contoh pemerintahan yang konstitusional tetapi tidak demokratis. Kerap terjadi pemerintah otoriter mempekerjakan ‘konstitusi basa-basi’.⁴³⁹ Ini terjadi, misalnya, di banyak negara berkembang. Sekalipun pemerintah di masing-masing negara ini sudah mengadopsi konstitusi secara formal, pada umumnya mereka mengabaikan prinsip-prinsip konstitusi yang demokratis, seperti pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Begitulah, negara bisa saja memiliki konstitusi, tetapi sistem politik mereka tidak konstitusional. Bahkan, abad kedua puluh menjadi saksi begitu banyaknya negara yang hidup di bawah konstitusi semacam itu, tetapi konstitusi demikian “diabaikan atau direndahkan”.⁴⁴⁰

‘Konstitusi basa-basi’ eksis karena, menurut McWhinney, konstitusi bisa dipilah menjadi konstitusi ‘nominal’ dan konstitusi ‘normatif’.⁴⁴¹ Konstitusi ‘nominal’ lebih banyak mengandung unsur-unsur retorika dan simbol, dan kebanyakan memiliki fungsi hubungan masyarakat. Konstitusi tipe ini bisa jadi sah secara hukum, tetapi tidak diimplementasikan. Ia menjadi sebuah dokumen yang tidak dilaksanakan.⁴⁴² Sementara itu, konstitusi ‘normatif’ memiliki lebih banyak

karakteristik fungsional dan operasional. Ini adalah konstitusi yang pada praktiknya benar-benar diaktifkan dan berlaku secara efektif.⁴⁴³ Jadi, konstitusi harus lebih normatif demi memastikan lahirnya pemerintahan yang tidak hanya konstitusional, tetapi juga demokratis.

Para penganjur konstitusionalisme ditantang untuk memastikan bahwa pemerintahan yang konstitusional akan menjadi pemerintahan yang demokratis pula. Konstitusi formal tertulis harus diterjemahkan ke dalam praktik yang konstitusional. Tetapi, memindahkan sebuah konstitusi dari tahap dokumenter ke tahap institusional bukanlah urusan gampang, karena melibatkan banyak persoalan yang bertalian dengan rancang-bangun kelembagaan dan interpretasi hukum.⁴⁴⁴ Akibatnya, banyak konstitusi yang menjadi kertas-kerja yang mati. Peluang orang untuk bisa berhasil mengubah sebuah konstitusi, dari teks hukum yang ‘mati’ menjadi sebuah dokumen praktis, sangat tergantung pada berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial,⁴⁴⁵ di samping watak konstitusi itu sendiri.⁴⁴⁶ Lane menyatakan bahwa “konstitusi yang rumit dengan lembaga-lembaga yang saling bertentangan, terbukti lebih sulit diimplementasikan ketimbang sebuah dokumen konstitusi yang padat, ramping, dan sederhana”.⁴⁴⁷

Terakhir, tentang hubungan antara demokrasi dan konstitusi, penulis ingin mengutip Dahl yang berpendapat bahwa:

... sebuah konstitusi yang dirancang dengan baik akan membantu lembaga demokrasi tetap bertahan hidup; sedangkan konstitusi yang dirancang secara serampangan akan ikut menyebabkan runtuhnya lembaga demokrasi.⁴⁴⁸

Konstitusi yang Demokratis

Apa itu konstitusi yang demokratis? Ann Stuart Diamond berpandangan bahwa definisi dasar sebuah konstitusi yang demokratis adalah “konstitusi yang di dalamnya berlaku kehendak mayoritas, atau yang di dalamnya mayoritaslah yang berkuasa”.⁴⁴⁹ Bagi Andreas Kalyvas, sebuah konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang harus

“mewujudkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi”.⁴⁵⁰ Meminjam kata-kata Jan Erik Lane, sebuah konstitusi yang demokratis adalah konstitusi yang ‘adil’.⁴⁵¹ Lane mengaitkan definisinya dengan John Rawls yang mendefinisikan sebuah konstitusi yang adil sebagai “sebuah prosedur yang adil yang diatur untuk memastikan hasil yang adil pula”.⁴⁵²

Tak Ada Rumusan Tunggal

Definisi tentang konstitusi yang demokratis sebagaimana tersebut di atas jelas hanya sekadar contoh. Definisi tentang konstitusi yang demokratis berbeda-beda, karena demokrasi punya banyak interpretasi.⁴⁵³ Bagi Dahl, tidak ada satu pun struktur baku konstitusi yang demokratis.⁴⁵⁴ Bahkan di negara yang dianggap demokratis sekalipun, “konstitusi yang demokratis hadir dalam aneka gaya dan bentuk”.⁴⁵⁵ Keberagaman itu, antara lain, mulai dari apakah konstitusi yang bersangkutan tertulis atau tak-tertulis, federal atau kesatuan, lembaga pembuatnya satu-kamar atau dua-kamar, dan apakah sistem pemerintahannya presidensial ataukah parlementer.⁴⁵⁶ Jadi, bagi yang mencari satu rumusan baku tentang apa itu konstitusi yang demokratis, Dahl sudah mewanti-wanti bahwa:

Semua peraturan konstitusional punya kelemahan; tak ada yang bisa memuaskan semua kriteria yang masuk akal. Dari sudut pandang demokrasi, tidak ada konstitusi yang sempurna.⁴⁵⁷

Senada dengan Dahl, Wheare menyatakan bahwa “konstitusi-konstitusi dari negara-negara yang berlainan menunjukkan pula bahwa orang sangat berbeda-beda dalam hal apa yang menurut mereka perlu ada dalam sebuah konstitusi”.⁴⁵⁸ Tentang perbedaan demikian, Rawls berpendapat bahwa hal itu bergantung pada kondisi sosial di mana konstitusi yang bersangkutan diterapkan.⁴⁵⁹ Dalam kalimat Wheeler,

Membingkai sebuah konstitusi yang ‘ideal’ yang bisa diadopsi bulat-bulat oleh satu atau semua negara adalah hal yang mustahil. Sebuah

konstitusi, seperti halnya semua lembaga buatan manusia, pasti tumbuh dari sejarah, tradisi-tradisi, masalah-masalah yang khas, dan kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan oleh komunitas politik yang bersangkutan.⁴⁶⁰

Sedangkan menurut Ulrich K. Preuss,

Tak ada konstitusi yang sama. Semuanya berbeda, sesuai dengan tradisi, kondisi-kondisi fisik, ekonomi dan sosial, pandangan dunia, kebudayaan, dan pengalaman sejarah rakyat yang membuatnya untuk diri mereka sendiri.⁴⁶¹

Selain itu, penilaian tentang apakah sebuah konstitusi merupakan teks yang demokratis atau tidak, bisa berbeda antara satu dengan lain orang. Konstitusi Amerika, contohnya. Bagi Stephen Breyer, Konstitusi adalah sebuah dokumen demokratis yang merupakan kerangka kerja yang mengatur; (a) swa-pemerintahan yang demokratis; (b) pembagian kekuasaan; (c) harkat dan martabat individu; (d) kesetaraan di hadapan hukum; dan (e) *the rule of law*.⁴⁶² Tapi, Dahl menentang keras. Dia menggunakan “standar-standar demokrasi” untuk menajaki apakah piagam Konstitusi yang satu itu memungkinkan warga negara yang setara secara politik memerintah diri mereka sendiri.⁴⁶³ Dahl menyimpulkan bahwa Konstitusi Amerika sama sekali tidak demokratis.⁴⁶⁴ Jadi, menurut Dahl, menjadikan Konstitusi Amerika sebagai model untuk seluruh dunia adalah sesuatu yang menyesatkan.⁴⁶⁵

Unsur-Unsur Konstitusi yang Demokratis

Meski terdapat begitu banyak perbedaan dalam rumusan dan penilaian mengenai sebuah konstitusi yang demokratis, Wheeler percaya bahwa ada “prinsip-prinsip tentang struktur konstitusi yang baik” yang bisa diterapkan dengan cara yang berbeda-beda, tetapi yang “memberikan garis panduan umum bagi perkembangan konstitusi modern”.⁴⁶⁶

Menurut penulis, ada dua unsur penting yang harus ada dalam sebuah konstitusi demokratis: pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Bagi Lane, “konstitusionalisme dewasa ini setidaknya berisi dua set lembaga yang berbeda, yaitu: (a) hak-hak asasi manusia, dan (b) pemisahan lembaga-lembaga kekuasaan”.⁴⁶⁷ Merujuk pada S. Holmes, Preuss memandang pemisahan kekuasaan dan jaminan hak-hak individu sebagai “perangkat kelembagaan yang utama” bagi sebuah konstitusi.⁴⁶⁸

Daniel S. Lev menyatakan bahwa konstitusionalisme adalah “soal membagi-bagikan kekuasaan dan kewenangan”.⁴⁶⁹ Bagi Friedrich, inti konstitusionalisme adalah pembagian kekuasaan,⁴⁷⁰ dan dengan membagi kekuasaan konstitusionalisme menyediakan sebuah sistem yang efektif untuk membatasi tindakan-tindakan pemerintah.⁴⁷¹ Bahkan, menurut Annen Junji, sesuai dengan definisinya, konstitusionalisme adalah pembatasan terhadap kekuasaan politik oleh sebuah konstitusi.⁴⁷² Lane juga mendefinisikan konstitusionalisme sebagai “doktrin politik yang mengklaim bahwa otoritas politik harus dibatasi oleh lembaga yang membatasi pelaksanaan kekuasaan.”⁴⁷³ Sementara Scott Gordon beranggapan bahwa konstitusionalisme adalah “sebuah sistem politik yang memberlakukan pembatasan-pembatasan terhadap pelaksanaan kekuasaan politik”.⁴⁷⁴ Bagi McIlwain,

... dalam semua fasenya yang berurutan itu, konstitusionalisme memiliki satu kualitas penting: ia adalah pembatasan legal terhadap pemerintahan; ia adalah antitesis dari kekuasaan yang sewenang-wenang; ia adalah kebalikan dari pemerintahan despotik, [yaitu] pemerintahan oleh kehendak [individual] dan bukan oleh hukum ... esensi yang paling kuat dan paling abadi dari konstitusionalisme masih sama dengan apa yang ada hampir sejak awal dulu, [yaitu] pembatasan pemerintahan oleh hukum.⁴⁷⁵

Sejalan dengan pembagian kekuasaan, demikian Walter M. Murphy berpendapat, prinsip sentral lain dalam konstitusionalisme adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.⁴⁷⁶ Sementara dalam

pemikiran Alan S. Rosenbaum, konstitusionalisme sudah mengalami evolusi sedemikian rupa sehingga artinya menjadi “pembatasan legal yang dikenakan terhadap kekuasaan pemerintah yang sah dalam hubungannya dengan warga negaranya”.⁴⁷⁷

Bahkan, bagi Lane, dasar konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan negara vis a vis masyarakat dalam bentuk perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan implementasi dari pemisahan kekuasaan yang ada di tangan negara.⁴⁷⁸ Masih menurut Lane, konstitusionalisme adalah:

Teori politik yang menekankan pada *the rule of law* yang membatasi kedaulatan negara melalui lembaga-lembaga yang menjamin pemisahan kekuasaan dan hak-hak warga negara.⁴⁷⁹

Bagi penulis, untuk meraih konstitusionalisme sejati, sebuah konstitusi harus mencakup aturan-aturan yang memungkinkan dilakukannya kontrol terhadap kekuasaan-kekuasaan politik dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Tanpa kedua unsur konstitusionalisme ini, sebuah konstitusi hanya akan menjadi sebuah dokumen tak bernyawa. Berikut ini akan dipaparkan argumen-argumen yang mendukung kedua unsur konstitusi yang demokratis itu.

Pemisahan Kekuasaan

Pandangan tentang pemisahan kekuasaan harus dipertalikan dengan *De l'Esprit des Loix*-nya Montesquieu dan *Two Treatises of Civil Government* tulisan John Locke. Sejak pagi-pagi benar doktrin pemisahan kekuasaan juga sudah disuarakan dengan kuat oleh para pendiri negara Amerika Serikat. Saat itu, George Washington memperingatkan, “Semangat melanggar-batas cenderung menggabungkan semua kekuasaan di satu departemen, dan dengan demikian menciptakan sebuah despotisme sejati, apa pun bentuk pemerintahannya”.⁴⁸⁰ Merujuk pada Montesquieu, Rerhard Casper berargumen bahwa pemisahan kekuasaan adalah sebuah konsep fungsional yang diperlukan untuk mewujudkan kemerdekaan: absennya pemisahan kekuasaan

hanya akan mendorong lahirnya tirani.⁴⁸¹ Pendapat Casper ini mirip dengan gagasan James Madison:

... akumulasi semua kekuasaan—legislatif, eksekutif, dan yudikatif—di tangan yang sama, entah itu satu, sedikit, atau banyak orang, dan entah itu melalui mekanisme turun-temurun, pengangkatan diri-sendiri, ataupun dipilih, bisa dibilang merupakan definisi tirani yang paling nyata.⁴⁸²

Bernard H. Siegan pun memandang bahwa kekuasaan pemerintah harus disekat-sekat, sehingga dengan “perpaduan antara kinerja legislatif, implementasi eksekutif, dan interpretasi yudikatif, tidak ada kelompok atau perorangan yang akan bisa memaksakan kehendaknya yang tak-terbatas”.⁴⁸³ Mengacu pada Konstitusi Amerika, Siegan menggarisbawahi beberapa contoh pemisahan kekuasaan konstitusional: Senat harus menyetujui, dengan suara mayoritas, pengangkatan yang dilakukan oleh Presiden; Presiden memiliki kekuasaan untuk memveto undang-undang yang dibuat Kongres, meski veto ini pun bisa dikalahkan dengan dua pertiga suara Kongres; dan Presiden mengangkat semua hakim federal di Mahkamah Agung, tetapi konfirmasi Senat tetap diperlukan.⁴⁸⁴

Judicial Review

Salah satu lembaga penting dalam pemisahan kekuasaan adalah konsep *judicial review*, yaitu hak lembaga peradilan untuk mengkaji ulang produk perundang-undangan. Lembaga ini sudah semakin populer. Lane mencatat bahwa beberapa konstitusi baru sudah mulai menyediakan semacam Mahkamah Konstitusi, yang bertugas mengkaji apakah hukum atau undang-undang yang ada sudah sesuai dengan konstitusi atau belum.⁴⁸⁵ Tetapi, menurut Dahl, kekuasaan Mahkamah Agung untuk menyatakan bahwa suatu produk perundang-undangan tidak konstitusional “jauh lebih kontroversial”.⁴⁸⁶ Baginya, dalam melakukan kaji ulang, para hakim bisa saja terkontaminasi oleh ideologi, posisi yang bias, dan gengsi referensi mereka sendiri.⁴⁸⁷

Di sisi lain, Rawls percaya bahwa *judicial review* merupakan salah satu lembaga yang sah yang diperlukan dalam sebuah konstitusi yang demokratis untuk menghambat berbagai potensi pelanggaran dan penyalahgunaan lembaga pembuat undang-undang.⁴⁸⁸ Tetapi, seperti dikutip oleh Freeman, Rawls sepakat bahwa *judicial review* bisa menjadi anti-demokrasi ketika *judicial review* digunakan, misalnya, untuk membuat keputusan-keputusan yang tidak perlu guna mengaborsi secara sah undang-undang atau hukum-hukum yang sudah berlaku yang dirancang untuk meningkatkan pelaksanaan hak-hak asasi manusia secara efektif.⁴⁸⁹ Merujuk pada pandangan Rawls tentang “peradilan sebagai keadilan” (*justice as fairness*), Joseph M. Farber berpendapat bahwa “*judicial review* bisa juga dibenarkan dalam situasi dan kondisi tertentu sebagai satu cara untuk melindungi hak-hak politik yang fundamental”.⁴⁹⁰

Menurut Dieter Grimm, “*judicial review* tidak tak-sejalan dengan demokrasi, juga tidak tak-krusial bagi demokrasi”.⁴⁹¹ Baginya,

... orang-orang yang mengambil sikap berseberangan dan menyatakan bahwa *judicial review* adalah syarat demokrasi yang penting, biasanya beranggapan bahwa konstitusi hanya sedikit atau bahkan tidak ada nilainya sama sekali tanpa lembaga yang menjamin kepatuhan pemerintah terhadap aturan-aturan konstitusi.⁴⁹²

Pengalaman Afrika Selatan

D.J. Brand mengungkapkan bahwa dalam Konstitusi 1996 milik Afrika Selatan prinsip pemisahan kekuasaan diakui dengan dibentuknya parlemen dua-kamar, yaitu Majelis dan Senat, sebagai cabang legislatif; seorang Presiden negara, seorang Perdana Menteri dan kabinet selaku eksekutif; serta yudikatif, yang dibentuk dan diangkat di tingkat nasional, sebagai cabang ketiga dalam pemerintahan.⁴⁹³ Selain itu, Konstitusi ini membakukan komisi yang independen dan imparial yang dirancang demi memperkuat demokrasi: Komisi Hak-Hak Asasi Manusia; Komisi untuk Kemajuan dan Perlindungan ter-

hadap Hak-Hak Budaya, dan Komunitas Keagamaan dan Bahasa; Komisi untuk Kesetaraan Gender; Badan Pemeriksa Keuangan; dan Komisi Pemilihan Umum.⁴⁹⁴

Dengan diberlakukannya Konstitusi 1996, hukum konstitusi Afrika Selatan menggeser konsep kedaulatan Parlemen dalam sebuah era di mana Konstitusi itu menjadi yang tertinggi.⁴⁹⁵ Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga negara baru yang diciptakan oleh Konstitusi ini guna “menjaga dan melindungi supremasi Konstitusi”.⁴⁹⁶ Tentang hal-ihwal *judicial review*, Konstitusi 1996 mempertahankan konsep yang ada dalam Konstitusi Sementara. Mahkamah Konstitusi memiliki kekuasaan untuk membuat “ulasan abstrak” tentang produk perundangan-undangan yang disodorkan oleh Presiden, atau tentang berbagai undang-undang yang dibawa ke hadapannya oleh anggota Parlemen.⁴⁹⁷ Dengan memainkan kekuasaan untuk melakukan *judicial review* ini sebagaimana mestinya, Margaret A. Burnham percaya bahwa Mahkamah Konstitusi akan memungkinkan Afrika Selatan menyejajarkan diri dengan negara demokrasi konstitusional terkemuka di dunia.⁴⁹⁸

Pengalaman Thailand

Konstitusi Thailand tahun 1997, meskipun konstitusionalismenya berbasiskan monarki, berhasil memperkuat konsep pemisahan kekuasaan.⁴⁹⁹ Di samping itu, Konstitusi yang satu ini juga menciptakan beberapa agensi independen yang sengaja dirancang untuk memantau jalannya pemerintahan oleh eksekutif,⁵⁰⁰ yaitu: Komisi Pemilihan Umum; Komisi Nasional Pemberantas Korupsi; Divisi Khusus Pidana Mahkamah Agung untuk Pejabat-Pejabat Politik; Komisi Ombudsman; Komisi Pemeriksa Keuangan Negara; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia; Mahkamah Konstitusi; dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia

Untuk menyokong pendapatnya bahwa mengadopsi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia ke dalam sebuah konstitusi yang demokratis adalah satu hal yang esensial, Muna Ndulo menyatakan:

... di luar unsur-unsur esensial demokrasi, sebuah konstitusi yang demokratis harus dipandang sebagai sebuah dokumen yang membebaskan—yaitu sebuah dokumen yang tidak hanya membatasi kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya, tetapi juga menjamin bermacam-macam kebebasan yang akan mewujudkan kebahagiaan dan kepuasan rakyat.⁵⁰¹

Senada dengan Ndulo, Lane berpendapat bahwa salah satu kriteria normatif yang harus dipenuhi oleh sebuah konstitusi yang adil berhubungan dengan dua konsep keadilan yang berbeda: keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan sosial (*social justice*).⁵⁰² Keadilan hukum berarti memberikan proses hukum yang memadai, perlindungan yang sama, dan kebebasan-kebebasan individu”.⁵⁰³ Keadilan sosial mengacu pada pemerataan pendapatan dan kekayaan yang menguntungkan setiap orang.⁵⁰⁴ Meminjam kata-kata Rawls, keadilan hukum adalah pandangan bahwa “setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kemerdekaan dasar yang seluas-luasnya, yang sejalan dengan kemerdekaan serupa bagi orang lain”.⁵⁰⁵

Dalam soal kemerdekaan, kebebasan, dan kesetaraan, Dahl berargumen bahwa reformasi konstitusi di Amerika mensyaratkan dikurangnya “ketimpangan-ketimpangan yang parah dalam hal distribusi sumber-sumber daya politik yang ada”.⁵⁰⁶ Ini berarti rakyat harus “memiliki sumber daya minimal agar bisa mengambil keuntungan dari peluang yang ada dan menggunakan hak-hak mereka”.⁵⁰⁷ Lebih jauh lagi, Dahl mengatakan bahwa lembaga-lembaga demokrasi yang memenuhi prinsip ini adalah lembaga demokrasi konstitusional yang melindungi kemerdekaan dan kebebasan dasar, hukum yang menjamin kesetaraan yang adil untuk mendapatkan peluang dan “demokrasi dalam kepemilikan harta benda”.⁵⁰⁸ Rawls, mengamini Dahl, juga memandang bahwa untuk merancang sebuah prosedur yang adil “kebebasan yang setara di kalangan warga negara” harus dilindungi oleh dan dimasukkan ke dalam konstitusi.⁵⁰⁹ Kebebasan-kebebasan

ini termasuk “kemerdekaan hati nurani dan kebebasan berpikir, kemerdekaan pribadi, dan adanya kesetaraan dalam hak-hak politik”.⁵¹⁰

Dengan kata lain, demikian Franklin I Gamwell, sebuah konstitusi yang demokratis harus mengatur kemerdekaan pribadi dan kebebasan publik.⁵¹¹ Kemerdekaan pribadi meliputi hak untuk hidup, hak untuk memiliki integritas jasmani, hak untuk memiliki kekayaan pribadi, dan kemerdekaan hati nurani; sedangkan kebebasan publik mencakup kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat, dan hak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang sama.⁵¹²

Pengalaman Afrika Selatan

Menurut Siri Gloppen, seperti dialami Afrika Selatan, proses dan hasil-hasil pembuatan konstitusi mencerminkan prinsip-prinsip seperti hak-hak asasi manusia dan keadilan distributif.⁵¹³ Bagi Gloppen, stabilitas sosial di Afrika Selatan baru bisa tercapai ketika Konstitusi negara itu mengadopsi “sebuah struktur sosial yang demokratis, yang menghormati hak-hak asasi individu dan mendistribusikan peluang-peluang dan kekayaan sosial dengan cukup adil di antara semua warga negara”.⁵¹⁴

Hasil dari proses pembuatan konstitusi ini adalah dibakukannya serangkaian aturan tentang hak-hak asasi manusia yang komprehensif dalam Konstitusi 1996. Hak-hak ini tidak hanya meliputi hak sipil dan hak politik klasik, tetapi memiliki komitmen yang luas terhadap hak sosial-ekonomi, yang mencakup: hak lingkungan, hak untuk mendapatkan akses kepemilikan tanah, perumahan, pelayanan kesehatan, makanan, air, dan jaminan sosial, serta hak anak atas kesejahteraan sosial-ekonomi dan pendidikan.⁵¹⁵ Dalam soal apakah hak-hak sosial-ekonomi harus dilindungi dengan sebuah konstitusi, jawaban Sunstein adalah: harus.⁵¹⁶ Menurutnya:

... hak untuk mendapatkan jaminan sosial dan ekonomi minimal bisa dibenarkan, bukan hanya atas dasar bahwa orang yang berada

dalam keadaan putus-asa tidak akan bisa hidup dengan baik, tetapi juga dengan alasan bahwa demokrasi mensyaratkan adanya kemerdekaan dan kesejahteraan tertentu bagi setiap orang.⁵¹⁷

Demi memperkuat perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, Bab 9 Konstitusi Afrika Selatan menetapkan berdirinya Komisi Hak-Hak Asasi Manusia, yang diberi mandat untuk melindungi hak-hak asasi manusia. Fungsi Komisi tersebut adalah meningkatkan, memantau, dan menilai ketaatan orang terhadap hak-hak asasi manusia.⁵¹⁸

Perlindungan hak-hak asasi manusia yang komprehensif ini merupakan cerminan kondisi sosial politik di negara itu selepas rezim apartheid. Seperti kata Karen Cavanaugh:

... pengulangan dan penekanan dalam soal hak-hak seluruh rakyat di Afrika Selatan jelas menunjukkan penghargaan dan pengakuan atas ketimpangan-ketimpangan dalam sejarah mereka dan tekad dan kemauan mereka untuk memastikan bahwa sejarah itu tidak akan berulang, seraya meletakkan landasan bagi Afrika Selatan yang baru.⁵¹⁹

Jeremy Sarkin berkesimpulan bahwa Konstitusi 1996 semakin mengukuhkan hak asasi manusia sebagai landasan demokrasi Afrika Selatan”.⁵²⁰

Pengalaman Thailand

Bab III (Pasal 26-65) Konstitusi Thailand memerinci “sejumlah besar aturan tentang hak-hak asasi”.⁵²¹ Bab ini lebih jauh dilengkapi dengan Pasal 236-247, yang mengatur hal ihwal hak-hak terdakwa selama berada dalam proses pengadilan, dan Pasal 199-200 yang mengelaborasi kekuasaan Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia negara itu untuk melakukan penyelidikan.⁵²² Seperti aturan-aturan tentang hak asasi manusia yang berlaku di Afrika Selatan, perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam Konstitusi Thailand juga meliputi keadilan hukum dan keadilan sosial. Di antara begitu banyak

aturan tentang hak-hak ini, salah satunya jelas dibuat berdasarkan “pengalaman sejarah” berupa seringnya negeri itu dicabik kudeta militer; dalam hal ini Konstitusi itu menetapkan hak untuk melakukan perlawanan damai terhadap segala tindakan inkonstitusional yang dilakukan dengan maksud mengambil alih kekuasaan.⁵²³

Kesimpulan

Berdasarkan bab yang berisi kilasan kajian literatur ini, jelas tidak ada satu rumusan baku untuk membuat konstitusi yang demokratis. Tetapi, sepanjang proses pembuatan konstitusi, ada prinsip-prinsip panduan yang harus diikuti: *Pertama*, sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis harus dilakukan sesuai dengan satu jadwal waktu yang spesifik. Proses ini bisa menjadi momentum emas untuk membuat konstitusi, kalau proses itu dilakukan dalam masa transisi dari pemerintahan yang otoriter dan diatur dengan saksama. *Kedua*, lembaga pembuat konstitusi harus dipilih dengan hati-hati. Legitimasi dan kepentingan masing-masing lembaga pembuat konstitusi, yang bisa memengaruhi proses dan hasil-hasil pembuatan konstitusi yang bersangkutan, harus dianalisis secara menyeluruh sebelum keputusan tentang siapa yang akan menjadi lembaga pembuat konstitusi itu diambil. *Ketiga*, penetapan agenda dasar harus disepakati sejak pagi-pagi sekali. Ini meliputi, misalnya, apakah konstitusi yang ada akan diubah atau diganti. *Keempat*, penggalangan partisipasi publik perlu diorganisasikan dengan baik agar bisa melibatkan sebanyak mungkin rakyat. Urun peran dan urun rembuk ini penting, demi memberi lebih banyak legitimasi bagi konstitusi yang akan lahir nantinya.

Sedangkan untuk soal isi sebuah konstitusi yang demokratis, dua unsur mendasar harus tercakup: pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Tanpa mengadopsi kedua prinsip ini, sebuah konstitusi bisa dengan gampang menjadi sebuah dokumen ‘mati’ dalam politik sehari-hari.

Bab Empat hingga Bab Tujuh akan menjelajahi perjalanan Indonesia dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan mengulas sekilas tentang amandemen-amandemen yang dihasilkan. Sebelumnya, Bab Tiga akan mengupas kondisi politik Indonesia untuk menunjukkan mengapa reformasi konstitusi perlu dilakukan di negeri ini.[]

**BAGIAN TIGA
OTORITARIANISME
DALAM UUD 1945**

3

Otoritarianisme Soeharto dan Urgensi Reformasi Konstitusi

Bangsa ini tidak boleh mengulang kesalahan yang sama. Ia harus belajar dan mengambil hikmah dari pengalaman-pengalaman Orde Baru dan Orde Lama. Hikmah yang perlu diambil adalah UUD 1945 [sebelum perubahan] mengandung kelemahan mendasar yang membuka peluang bagi terjadinya penyelewengan, manipulasi, dan eksploitasi kekuasaan. UUD 1945 mengandung resep kediktatoran, dan dengan demikian menjadi ibu dari malapetaka, karena tidak memberikan mekanisme kontrol yang efektif, tidak mengatur pemisahan kekuasaan atau distribusi kekuasaan, pemisahan wewenang, dan dengan demikian, tidak menyediakan sistem *checks and balances*. (Soedjati Djijawandono).⁵²⁴

Bab yang terbagi dalam dua bagian ini menggambarkan situasi Indonesia sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 pada tahun 1999-2002. Bagian Kekuasaan Otoriter Soeharto berargumen bahwa pemerintahan Presiden Soeharto adalah rezim yang otoriter. Bagian Otoritarianisme dalam UUD 1945 berpendapat bahwa otoritarianisme ini dimungkinkan oleh UUD 1945, karena konstitusi ini tidak

memiliki aturan tentang pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM). Kedua konsep ini merupakan elemen kunci sebuah konstitusi yang demokratis. Karenanya, bab ini berkesimpulan bahwa UUD 1945 perlu direformasi demi memuluskan jalannya transisi Indonesia dari kekuasaan yang otoriter ke alam demokrasi.

Kekuasaan Otoriter Soeharto

Soeharto dikukuhkan secara resmi sebagai pejabat Presiden pada tahun 1967, dan diangkat sebagai Presiden setahun kemudian. Ia memerintah hingga dipaksa lengser dari takhtanya pada tahun 1998.⁵²⁵ Tetapi, sesungguhnya, Soeharto sudah berkuasa sejak 11 Maret 1966, saat ia menerima Supersemar⁵²⁶ dari Soekarno, Presiden Indonesia pertama.⁵²⁷ Dengan Supersemar, Soekarno menyerahkan kekuasaan kepresidenannya untuk memulihkan keamanan dan mengendalikan pemerintahan kepada Soeharto.⁵²⁸

Soeharto melabeli pemerintahannya dengan gelar 'Orde Baru', berbeda dengan pemerintahan Soekarno yang disebutnya 'Orde Lama'. Orde Baru pada awalnya dikampanyekan hadir sebagai koreksi terhadap Orde Lama yang otoriter.⁵²⁹ Tetapi nyatanya, Orde Baru Soeharto dan Orde Lama Soekarno setali tiga uang: sama-sama rezim yang otoriter. Meminjam kata-kata R. William Liddle,

... sejak akhir tahun 1950-an, Indonesia sudah mengalami dua tipe otoritarianisme, yaitu kekuasaan pribadi Demokrasi Terpimpinnya Presiden [Soekarno] hingga tahun 1965 dan Orde Barunya Presiden [Soeharto] yang didukung tentara.⁵³⁰

Bab ini hanya akan membahas hal ihwal rezim otoriter Soeharto karena seluruh masa jabatannya sebagai presiden didasarkan pada UUD 1945, yang menjadi fokus penelitian ini. Pemerintahan Soekarno dikaji juga, hanya untuk menunjukkan bahwa, meskipun Soekarno menerapkan UUD 1945, pemerintahannya juga otoriter, sehingga otoritarianisme berurat akar hingga ke relung-relung sistem hukum dan politik Indonesia.

Indonesia di Bawah Soekarno: Orde Otoriter Lama

Masa jabatan Soekarno sebagai presiden berawal pada tanggal 18 Agustus 1945 dan resmi dicabut dengan sebuah Ketetapan (Tap) MPRS⁵³¹ pada tahun 1967.⁵³² Masa jabatan ini dapat dibagi menjadi empat periode, yang masing-masing ditandai dengan pergantian konstitusi: (i) dari tahun 1945 hingga 1949, berdasarkan UUD 1945;⁵³³ (ii) dari tahun 1949 hingga 1950, berdasarkan KRIS 1949; (iii) dari tahun 1950 hingga 1959, berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUUDS) 1950; dan (iv) sejak tahun 1959 sampai 1966, kembali menggunakan UUD 1945.

Awal Mula Orde Lama

Untuk memahami bahwa Orde Lama Soekarno lebih otoriter ketika menggunakan UUD 1945 sebagai dasarnya, periode Orde Lama itu sendiri harus dijelaskan terlebih dahulu.

Ada tiga pandangan berbeda tentang tanggal yang berkaitan dengan periode Orde Lama, yaitu periode kekuasaan personal Soekarno. Pandangan *pertama*, disodorkan oleh Mahfud MD, adalah periode Orde Lama bermula ketika Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden-nya pada tanggal 5 Juli 1959 yang menatahkan: (i) pembubaran Konstituante; (ii) berlakunya kembali UUD 1945; (iii) tidak berlakunya lagi UUUDS 1950; dan (iv) dibentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dalam tempo yang sesingkat-singkatnya.⁵³⁴ Selanjutnya, Orde Lama tamat ketika Soeharto mengambil alih kekuasaan kepresidenan dari tangan Soekarno pada tahun 1966.⁵³⁵

Pandangan *kedua*, kali ini dari Liddle, adalah bahwa Orde Lama berawal pada tahun 1950 dan berakhir di tahun 1965.⁵³⁶ Rentang waktu sepanjang lima belas tahun itu dibagi menjadi satu periode demokrasi parlementer (1950-1957), dan satu periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965).⁵³⁷ Tapi Liddle sepakat dengan Mahfud bahwa pada periode akhirnya Orde Lama menjadi rezim yang otoriter.⁵³⁸

Liddle,⁵³⁹ merujuk pada Lev, berpendapat bahwa Demokrasi Terpimpin efektif dimulai pada tahun 1967 dan berakhir pada tahun 1965. Menurut Lev sendiri, 1957 adalah tahun terbentuknya Demokrasi Terpimpin Soekarno,⁵⁴⁰ ketika Soekarno menyatakan berlakunya keadaan darurat dengan “keadaan perang dan siaga”⁵⁴¹ yang menetapkan seluruh wilayah Indonesia sedang berperang dan dalam keadaan darurat, sehingga militerlah yang memegang otoritas utama. Pernyataan keadaan darurat perang ini “menandai tamatnya demokrasi liberal”.⁵⁴²

Ketiga—yang satu ini pandangan Lindsey—bahwa Orde Lama berawal pada tahun 1945 dan berakhir di tahun 1966.⁵⁴³ Rentang waktu ini mencakup keempat periode kepresidenan Soekarno. Lindsey memandang bahwa periode pertama Orde Lama (1945-1950) adalah masa perang kemerdekaan Indonesia melawan Belanda.⁵⁴⁴ Kemudian Indonesia mengalami demokrasi parlementer (1950-1957),⁵⁴⁵ dan periode pemerintahan presidensial dari tahun 1957 hingga 1965.⁵⁴⁶ Lindsey juga sepakat bahwa pada rentang waktu terakhir itulah Soekarno menjelma menjadi pengendali sistem hukum Indonesia dan membangun rezim otoriternya.⁵⁴⁷ Senada dengan Lindsey, Adnan Buyung Nasution pun berpendapat bahwa konsep Soekarno tentang Demokrasi Terpimpin adalah sebuah “rumusan baru yang berisi bentuk pemerintahan yang lebih otoriter”.⁵⁴⁸ Michael J. Vatikiotis juga berargumen bahwa dengan menerapkan Demokrasi Terpimpin, Soekarno membungkus dirinya dalam “perangkap-perangkap kekuasaan”⁵⁴⁹

Meskipun Mahfud, Liddle, dan Lindsey berbeda pendapat dalam hal kapan tepatnya periode Orde Lama bermula, mereka seiya bahwa sebagian besar masa jabatan kepresidenan Soekarno pada tahun 1950-an adalah satu konfigurasi politik yang lebih demokratis. Mereka juga sekata bahwa selama periode setelah itu—ketika dia memberlakukan lagi UUD 1945 dan menjalankan apa yang disebutnya Demokrasi Terpimpin—pemerintahannya lebih otoriter ketimbang periode-periode lain sepanjang masa kekuasaannya.

Demokrasi Terpimpin

Soekarno sendiri memberi banyak definisi untuk ramuan Demokrasi Terpimpin.⁵⁵⁰ Salah satu di antaranya, yang termuat dalam Tap MPRS No. VIII/1965 tentang Demokrasi Terpimpin, menunjukkan betapa otoriternya konsep itu. Demokrasi Terpimpin diartikan sebagai sebuah mekanisme yang dengannya semua pengambilan keputusan lembaga negara dilakukan melalui sebuah musyawarah-mufakat. Jika kesepakatan mutlak gagal dicapai, masalah-masalah yang bersangkutan tidak boleh dialihkan ke mekanisme pemungutan suara (*voting*), melainkan harus diserahkan kepada seorang pemimpin untuk diputuskan. Ini berarti Soekarno, sebagai kepala negara, diberi kewenangan penuh untuk membuat semua keputusan. Dan nyatanya, Demokrasi Terpimpin memang memungkinkan Presiden Soekarno menguasai dan mengendalikan semua proses pengambilan keputusan.⁵⁵¹

Pelanggaran Konstitusi oleh Soekarno

Dalamnya cengkeraman otoritarianisme Demokrasi Terpimpin memungkinkan Soekarno menjadi satu-satunya penguasa di zaman Orde Lama. Dalam membuat keputusan, dia kerap melanggar UUD 1945 tanpa dihukum,⁵⁵² seperti tampak dalam tiga contoh berikut ini.

Pertama, pada tahun 1960, Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena lembaga ini menolak rencana anggaran pendapatan dan belanja yang diajukannya.⁵⁵³ Tindakan ini melanggar UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa “kedudukan DPR adalah kuat” dan “tidak dapat dibubarkan oleh Presiden” (Bagian VI Penjelasan tentang Sistem Pemerintahan). Lebih jauh, konstitusi juga mengatur bahwa dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, “kedudukan DPR lebih kuat daripada pemerintah” (Penjelasan Pasal 23). Bahkan, kalau DPR tidak menyetujui suatu rencana anggaran sekalipun, Presiden tidak bisa membubarkan lembaga itu. Kalau penolakan ini terjadi, “pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu” (Pasal 23(1)).

Kedua, Soekarno merecoki kekuasaan kehakiman. Sesuai dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman, presiden pertama RI ini secara formal meletakkan peradilan di bawah hak prerogatif presiden dalam masalah yang menyangkut “kepentingan bangsa”, yang arti persisnya bergantung pada penafsiran kemauan Soekarno sendiri.⁵⁵⁴ Pasal 19 UU No. 19/1964 ini berbunyi: *Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa, atau kepentingan masyarakat yang mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan.*

Tindakan Soekarno tersebut melanggar prinsip peradilan independen, yang diatur dalam UUD 1945 (Penjelasan Pasal 24 dan 25), yang menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”.

Pelanggaran konstitusi lainnya terjadi ketika Soekarno menerima pengangkatan dirinya sebagai “Presiden Seumur Hidup” menyusul dikeluarkannya Tap MPRS yang mengatur bahwa:

“Dr. Ir. Soekarno (Mr. Soekarno), Pemimpin Besar Revolusi Indonesia, yang sekarang Presiden Republik Indonesia, dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa dengan ini menjadi Presiden Indonesia seumur hidup”⁵⁵⁵

Hal demikian melanggar Pasal 7 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”

Kekurangan-Kekurangan UUD 1945

Pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa otoritarianisme Soekarno tidak berasal dari UUD 1945, tetapi dari kesengajaannya melanggar Konstitusi kemerdekaan tersebut. Meskipun, menurut hemat penulis, kekurangan-kekurangan yang ada dalam UUD 1945-lah yang ikut urun menjadi penyebab timbulnya pelanggaran-pelanggaran itu.

Dalam dua kasus yang disebutkan pertama, pelanggaran berpeluang terjadi karena tidak ada pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945

yang secara terang-terangan melarangnya. Larangan membubarkan DPR dan prinsip kehakiman yang merdeka baru muncul pada bagian Penjelasan UUD 1945. Semestinya, larangan dan prinsip tersebut tertera dalam Batang Tubuh, karena dengan demikian akan memiliki daya mengikat (*binding power*) yang lebih kuat.⁵⁵⁶ Dalam kasus Presiden seumur hidup, akan lebih baik seandainya Pasal 7 UUD 1945 menyebutkan dengan jelas berapa kali seorang presiden boleh dipilih kembali.

Indonesia di Bawah Soeharto: Orde Otoriter Baru

Kendati Soekarno sudah diangkat menjadi Presiden seumur hidup, Soeharto efektif menggantikan Soekarno pada tahun 1966, dan Orde Baru pun menggeser Orde Lama di waktu yang sama. Tak ayal, Demokrasi Terpimpin ramuan Soekarno pun diganti dengan Demokrasi Pancasila ala Soeharto, yang dikembangkan dari gagasan Pancasila yang dibangun Soekarno dulu, dan terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila, menurut Hans Antlov, adalah “kekuasaan politik melalui permusyawaratan, dengan mempertimbangkan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kesatuan Indonesia, Perikemanusiaan, dan Keadilan.”⁵⁵⁷ Antlov berpendapat bahwa Demokrasi Pancasila itu bersifat:

... otoriter; oposisi tidak diperlukan, karena semua keputusan dibuat atas dasar konsensus. Kesatuan dan ketertiban politik lebih penting ketimbang pluralisme dan akuntabilitas. Pemimpin adalah figur seorang ayah yang menjaga dan memelihara ketertiban politik, kemakmuran ekonomi, serta keselarasan sosial.”⁵⁵⁸

Karenanya, tak heran kalau di dunia nyata Demokrasi Pancasila mirip dengan Demokrasi Terpimpin. Kedua sistem itu sama-sama menggantungkan hidupnya kepada pemimpin yang otoriter: Soeharto dan Soekarno, dan sama-sama mengandalkan formulasi ideologi yang sama di dalam UUD 1945. Bahkan, kondisi-kondisi tak-demokratis

Orde Baru yang digambarkan oleh Antlov juga berlaku pada Orde Lama.

Bagian berikut ini akan mengkaji lebih terperinci bagaimanakah rezim Orde Baru Soeharto yang otoriter itu. Huntington dalam Bab Dua menyatakan bahwa bentuk-bentuk spesifik rezim otoriter bercirikan: sistem satu-partai, kediktatoran personal, dan rezim militeristik.⁵⁵⁹ Paparan berikut menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto memiliki semua ciri otoritarian tersebut.

Sistem Satu Partai

Pemerintah Orde Baru dengan ketat sebenarnya menerapkan sistem satu partai. Sejak awal 1970-an hingga 1998, formalnya hanya tiga partai yang boleh bernapas: Golkar,⁵⁶⁰ PPP,⁵⁶¹ dan PDI.⁵⁶² Dua partai yang disebut belakangan itu adalah hasil “fusi-paksa” yang disponsori pemerintah terhadap sembilan partai yang eksis dalam Pemilu 1971, pemilihan umum pertama di bawah Orde Baru.⁵⁶³ Kendati Golkar resminya bukan partai politik, melainkan hanya sebuah ‘kelompok fungsional’ semata, pada praktiknya, Golkar adalah satu-satunya ‘partai sejati’ sepanjang rezim Orde Baru.

Guna memperketat kontrol terhadap partai yang ada, Pasal 14(1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Partai Politik memberi kewenangan kepada Presiden untuk membubarkan partai yang tidak sesuai dengan tujuan negara. Lebih jauh lagi, masih menurut Pasal 2(1) undang-undang yang sama, partai politik harus menerima Pancasila, falsafah negara, sebagai satu-satunya landasan, alias *asas tunggal*. Vatikiotis berpendapat bahwa kontrol melalui prinsip asas tunggal ini adalah pembatasan sangat efektif yang dilakukan Orde Baru terhadap ruang gerak masyarakat. Langkah ini merupakan pengebirian terhadap semua partai politik, dengan meletakkan kekuatan Islam ke dalam cengkeraman ketat kontrol negara.⁵⁶⁴

Sistem Partai Golkar Soeharto

Pemerintahan Soeharto jelas bersikap pilih kasih, dengan membeda-bedakan bobot kontrolnya di antara ketiga partai yang ada. Terhadap PPP dan PDI, pemerintah bersikap jauh lebih ketat dan keras, ketimbang terhadap Golkar. Yang terakhir ini dengan cepat menjadi partai politik negara yang intim dengan militer Indonesia.⁵⁶⁵ Pemerintahan Soeharto membantu kinerja Golkar, hasilnya, seperti terlihat dalam Tabel 1, Golkar tak terkalahkan dalam semua Pemilu yang digelar sepanjang sejarah Orde Baru: 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Tabel 1. Hasil-Hasil Pemilu Orde Baru 1971-1997⁵⁶⁶

| Tahun | Golkar | | PPP | | PDI | |
|-------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | % total jumlah kursi | % total jumlah suara | % total jumlah kursi | % total jumlah suara | % total jumlah kursi | % total jumlah suara |
| 1971 | 66 | 59 | 27 | 26 | 8 | 9 |
| 1977 | 64 | 56 | 28 | 27 | 8 | 8 |
| 1982 | 60 | 64 | 24 | 28 | 6 | 8 |
| 1987 | 75 | 73 | 15 | 16 | 10 | 11 |
| 1992 | 70 | 68 | 16 | 17 | 14 | 15 |
| 1997 | 76 | 75 | 21 | 22 | 3 | 3 |

Monoyalitas Pegawai Negeri Sipil

Salah satu di antara mekanisme yang digunakan untuk membantu Golkar, agar selalu menang dalam setiap Pemilu, adalah kewajiban bagi para pegawai negeri sipil untuk selalu mendukung Golkar.⁵⁶⁷ Semua PNS secara otomatis menjadi anggota Korpri,⁵⁶⁸ sebuah lem-

baga yang setali tiga uang dengan Golkar,⁵⁶⁹ dan sejak awal 1970-an semua anggota Korpri diwajibkan menandatangani sebuah surat yang menyatakan ‘monoloyalitas’ mereka kepada Golkar.⁵⁷⁰ Mereka yang melanggarnya dianggap telah melakukan tindak pengkhianatan politik, dan hal demikian sudah cukup untuk menjadi alasan pemecatan.⁵⁷¹

Kebijakan Massa Mengambang

Konsep lain yang sangat menguntungkan Golkar adalah “massa mengambang”.⁵⁷² Konsep ini mendepolitisasi rakyat pedesaan dengan cara menutup cabang partai di bawah tingkat kabupaten.⁵⁷³ Kebijakan ini banyak membatasi kapasitas dua partai lainnya—PPP dan PDI—untuk menyambangi konstituen mereka. Tetapi, karena Golkar mengklaim bahwa secara formal dirinya bukanlah sebuah partai politik, kebijakan massa mengambang ini sama sekali tidak membatasi kampanye sang partai pemerintah. Golkar bisa memanfaatkan pejabat lokal untuk memobilisasi suara dan melancarkan kampanye secara terang-terangan. Massa mengambang jelas amat besar artinya bagi kemenangan-kemenangan Golkar, karena sebagian terbesar penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan.⁵⁷⁴

Sumber Daya Finansial

Satu variabel lain yang ikut urun rembuk dalam kemenangan-kemenangan Golkar adalah tidak adilnya distribusi finansial di antara ketiga partai.⁵⁷⁵ Semua partai politik menerima dana publik untuk menyokong aktivitas mereka. PPP dan PDI amat tergantung pada bantuan ini untuk mendanai kampanye mereka. Tetapi, tidak mudah bagi kedua partai tersebut untuk menggalang dana dan dukungan dari kalangan bisnis, terutama mengingat bahwa kalangan pengusaha paham betul bahwa kedua partai gurem itu tidak mempunyai sedikit-pun peluang untuk dapat memenangi Pemilu.⁵⁷⁶ Sebaliknya, Golkar menikmati dukungan ekonomi dari banyak sumber termasuk dana remang-remang yang dikelola oleh yayasan papan nama yang meraup

banyak uang dari kelompok bisnis yang punya hubungan dekat dengan pemerintah.⁵⁷⁷

Akses ke Media

Seperti halnya dalam masalah tidak adilnya pembagian sumber daya finansial, PPP dan PDI juga harus merasakan sikap pilih kasih pemerintah dalam soal akses mereka ke media.⁵⁷⁸ Satu contoh adalah soal liputan TVRI,⁵⁷⁹ stasiun televisi milik negara. Menurut sebuah jajak pendapat, pada tahun 1995, TVRI meliput Golkar sebanyak 98 kali, PPP 10 kali, dan PDI bahkan hanya kebagian 2 kali liputan, dalam program-program berita televisi pemerintah tersebut.⁵⁸⁰

Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Menurut MacIntyre, faktor lain yang menguntungkan Golkar adalah status Komisi Pemilihan Umum (KPU), badan yang bertanggung jawab melaksanakan Pemilu.⁵⁸¹ Fakta bahwa KPU diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, seorang anggota Golkar, menjelaskan mengapa Komisi ini bukanlah sebuah badan legal yang independen,⁵⁸² sesuatu yang menjadi syarat dasar bagi terlaksananya sebuah Pemilu yang jujur dan adil.

Penutup

Sebagai kesimpulan, ketiga partai yang ada pada zaman Orde Baru hanyalah kamufase bagi sistem 'satu-partai' yang dijalankan Soeharto. Leo Suryadinata menyebut struktur partai ini sebagai sebuah "sistem partai hegemonik yang dipimpin oleh Golkar".⁵⁸³ MacIntyre berkesimpulan bahwa sistem partai dan Pemilu Orde Baru hanyalah "gambar-gembor yang jauh dari demokrasi yang berbobot".⁵⁸⁴ Dengan nada serupa, Liddle menyatakan bahwa proses Pemilu Orde Baru telah menjadi "dongeng yang bermanfaat" bagi Soeharto untuk meraup semua kekuasaan di tangannya sendiri.⁵⁸⁵ Lebih jauh katanya:

Fungsi pemilu dalam sistem ini bukanlah untuk memilih, melainkan untuk melegitimasi ... organisasi-organisasi partai dan

proses-proses elektoral yang diatur secara ketat oleh pemerintah untuk memastikan kemenangan-kemenangan besar Golkar.⁵⁸⁶

Kediktatoran Soeharto

Meski demikian, MacIntyre beranggapan bahwa Golkar bukanlah pemain utama dalam proses politik Orde Baru. Kendati Golkar memang memenangi semua pemilu di zaman Orde Baru, *toh* ia bukan *locus of power* dalam sistem politik Indonesia.⁵⁸⁷ Justru, seperti Liddle katakan, “rajanya politik Orde Baru” adalah Soeharto sendiri.⁵⁸⁸ Soeharto tidak hanya menguasai eksekutif, tetapi juga legislatif dan yudikatif. Lebih jauh Liddle mengatakan:

... di balik wajah demokratis Pemilu, DPR, dan MPR, terletak realitas otoriter sebuah sistem politik yang didominasi oleh [Soeharto,] seorang mantan jenderal yang kekuasaannya berasal dari permainan kemitraannya yang luar biasa pintar dan keterampilannya memanfaatkan sumber-sumber daya politik secara cerdas.⁵⁸⁹

Menguasai Eksekutif

Dalam hubungannya dengan eksekutif, Soeharto memegang kekuasaan mutlak untuk melakukan pengangkatan.⁵⁹⁰ Menurut MacIntyre,

... tanpa perlu persetujuan legislatif, dia bisa sesuka hati memecahkan dan memecat anggota-anggota kabinet, semua birokrat senior, semua pejabat militer senior ... semua pejabat BUMN senior. Karenanya, tak heran kalau di cabang eksekutif semua jalur akuntabilitas berasal dari Presiden.⁵⁹¹

Dengan memonopoli kekuasaan untuk mengangkat dan memecat, Soeharto berhasil menjadi pusat kekuasaan eksekutif. Selain itu, dengan menempatkan semua kaki tangannya di posisi strategis pemerintahan, birokrasi Indonesia pun berada penuh dalam genggamannya.

Ini adalah satu langkah krusial untuk mendominasi cabang-cabang kekuasaan lainnya, seperti legislatif dan yudikatif, karena prosedur rekrutmen untuk kedua cabang ini dikelola secara ketat melalui lengan birokrasi Soeharto. Misalnya saja, seleksi hakim dilakukan oleh Departemen Kehakiman, sedangkan seleksi anggota-anggota Parlemen dikontrol secara ketat oleh Departemen Dalam Negeri; tata caranya akan dijelaskan pada paparan berikut.

Menguasai Lembaga Legislatif

Pada praktiknya, mayoritas anggota MPR Orde Baru tidak dipilih, tetapi diangkat oleh Soeharto. UUD 1945 mengatur bahwa: MPR terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.⁵⁹² Atas dasar aturan ini, praktik yang dilakukan Orde Baru adalah, seribu orang anggota MPR terdiri dari 500 orang anggota DPR dan 500 sisanya adalah anggota yang diangkat untuk mewakili daerah-daerah, serta kelompok-kelompok fungsional dan sosial negara ini.⁵⁹³

Kecuali untuk DPR terakhir (ketika anggota yang diangkat hanya 75 orang),⁵⁹⁴ DPR beranggotakan 500 orang sejak awal Orde Baru, 100 orang di antaranya diangkat dari kalangan militer dan 400 sisanya dipilih melalui Pemilu.⁵⁹⁵ Tetapi, “aturan-aturan formal dan informal yang mengatur partai-partai politik dan Pemilu memberi ruang bagi pemerintah untuk mengendalikan para politisi”.⁵⁹⁶ Semua calon anggota DPR harus lolos dalam proses seleksi yang dijalankan melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU). Karena Menteri Dalam Negeri memimpin lembaga itu, pemerintah bisa mencegah para ‘vokalis’ masuk ke DPR. Alhasil, Presiden Soeharto pun mengendalikan keanggotaan MPR, termasuk di dalamnya DPR.

Mengingat bahwa Soeharto ‘100% mengontrol’ anggota-anggota MPR, tak heran kalau kekuasaan konstitusional MPR untuk mengawasi seorang presiden atau memilih calon presiden alternatif menjadi mandul.⁵⁹⁷ Sugeng Permana pernah dengan sinis menyentil situasi ini,

“MPR-nya Soeharto memilih Soeharto sebagai Presiden”;⁵⁹⁸ dan memang, sejak 1973 hingga 1998, MPR hanya memilih satu kandidat presiden, yaitu Soeharto, dan setiap kali pula akhirnya lembaga takbergigi itu secara mutlak mengesahkannya sebagai Presiden Indonesia.

Dengan mengendalikan proses seleksi lembaga legislatif, sudah barang tentu Soeharto juga menguasai dan mengendalikan legislatif itu sendiri. Meski sebenarnya anggota DPR berhak mengusulkan rancangan undang-undang⁵⁹⁹ dan harus mengesahkan semua perundang-undangan,⁶⁰⁰ pada praktiknya DPR adalah lembaga yang lemah.⁶⁰¹ Selama lebih dari tiga dasawarsa kekuasaan Orde Baru, eksekutiflah yang mengusulkan sebagian besar rancangan undang-undang (RUU). Tak satu pun di antaranya “diveto” oleh DPR, sekalipun lembaga tersebut punya kewenangan untuk itu.⁶⁰²

Menguasai Yudikatif

Seperti terhadap legislatif, Soeharto pun mengontrol yudikatif melalui sistem birokrasinya. Presiden, selaku kepala negara, mengangkat dan memberhentikan hakim-hakim tanpa perlu persetujuan dari legislatif.⁶⁰³ Semua hakim digolongkan sebagai pegawai negeri sipil, dan karenanya, adalah anggota Korpri dan Golkar. Hal ini tentu saja membahayakan posisi para hakim sebagai aparat yang seharusnya independen. Situasi ini menciptakan sistem kehakiman berperan ganda;⁶⁰⁴ di samping berposisi sebagai aparat hukum, hakim juga sekaligus pegawai negeri sipil yang digaji oleh pemerintah”.⁶⁰⁵

Pada permulaan Orde Baru, sebenarnya pemerintah pernah membuat satu keputusan yang menjanjikan, dengan mengeluarkan sebuah undang-undang baru⁶⁰⁶ yang mencabut UU No. 19 Tahun 1967 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang telah melanggar prinsip dasar independensi yudikatif dalam berbagai aturan di dalamnya. Undang-undang yang baru, UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, memberi MA⁶⁰⁷ kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan-peraturan di bawah undang-undang.⁶⁰⁸ Teorinya, *judicial review* semestinya mendukung sistem *checks and balances* yang bisa

dipakai oleh yudikatif untuk mengontrol tingkah-polah eksekutif dan legislatif. Tetapi, karena Soehartolah yang mengendalikan rekrutmen hakim, *judicial review* pun tak pernah berlaku efektif.

Rezim Militer Soeharto

Terakhir, dinasti Soeharto juga adalah rezim militer. Salah satu tandanya, tentu saja, adalah Soeharto sendiri yang jenderal militer. Menurut Liddle, “sumber daya terpenting yang dimiliki Soeharto adalah kekuasaannya atas angkatan bersenjata”.⁶⁰⁹ Indikasi lainnya adalah begitu banyaknya perwira militer yang terlibat dalam aktivitas politik, sesuatu yang dikukuhkan dengan doktrin Dwifungsi ABRI.

Dwifungsi

Dwifungsi adalah konsep politik yang memungkinkan tentara Indonesia bertindak sebagai kekuatan militer sekaligus kekuatan sosial-politik.⁶¹⁰ Dirumuskan sejak diberlakukannya keadaan darurat perang pada tahun 1957, Dwifungsi diperkirakan mulai berpengaruh ketika Jenderal Abdul Haris Nasution menghadirkan konsep militer jalan tengahnya dalam seminar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia pertama.⁶¹¹ Selama masa Orde Baru, konsep itu menjadi terkenal sebagai doktrin Dwifungsi.

Crouch membagi perjalanan sejarah dwifungsi menjadi empat periode: revolusi melawan penjajah Belanda (1945-1949); demokrasi liberal (1950-1957); demokrasi terpimpin (1957-1966); dan Orde Baru (1966-1998).⁶¹² Masih menurut Crouch, sejak awal rezim Orde Baru, militer sudah menjadi kekuatan politik yang dominan.⁶¹³ Senada dengan Crouch, Liddle berpendapat bahwa dwifungsi menjustifikasi subordinasi rakyat sipil di bawah militer sepanjang berlakunya sistem otoriter Orde Baru,⁶¹⁴ dan bahwa doktrin itu melegitimasi militer sebagai pihak penguasa *de facto* di Indonesia.⁶¹⁵

Kontrol terhadap Eksekutif

Di lingkaran birokrasi, Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam)—yang tak lain adalah rumah yang nyaman bagi aktivitas militer—memainkan dua peran unik.⁶¹⁶ *Pertama*, menurut Liddle, pada Pemilu 1971, 1977, dan 1982, perwira-perwira militer memegang posisi kunci di lingkungan Golkar,⁶¹⁷ dan karenanya, ikut urun dalam melicinkan jalan kemenangan-kemenangan partai pemerintah itu. Militer juga selalu merecoki urusan rumah tangga PPP, PDI, dan organisasi sosial lainnya.⁶¹⁸

Kedua, sebuah divisi di Dephankam secara rutin menyeleksi perwira-perwira militer yang akan mengisi jabatan pemerintah sipil,⁶¹⁹ dan para purnawirawan pun bisa memegang jabatan strategis demikian. Selain jabatan Presiden, posisi strategis yang pernah diduduki militer meliputi wakil presiden, menteri, dan pejabat lain yang memegang posisi lebih rendah. Umar Wirahadikusumah dan Try Sutrisno adalah jenderal-jenderal yang pernah menjadi wakil presiden. Sedangkan untuk menteri, Liddle mencatat bahwa empat belas dari tiga puluh tujuh menteri dalam kabinet Soeharto keenam (1993-1998) memiliki latar belakang militer,⁶²⁰ dan sebuah kajian, yang dilakukan oleh John MacDougal di tahun 1980-an, menunjukkan bahwa perwira-perwira militer menduduki lima puluh dua dari seratus enam jabatan di tingkat sub-kabinet (Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal), dan Inspektur Jenderal (Irjen).⁶²¹ Kajian yang sama menunjukkan bahwa di tingkat provinsi dan kabupaten, militer pernah mengisi sekitar tiga perempat dari seluruh jabatan yang ada di dua puluh tujuh provinsi.⁶²²

Kontrol terhadap Legislatif

Sudah dibahas sebelumnya bahwa doktrin dwifungsi melegitimasi pengangkatan 100 (belakangan 75) orang perwira militer untuk mengisi sebagian dari 500 kursi di DPR.⁶²³ Permana mengkritik proses ini dalam sebuah dialog imajiner:

Guru : ... 200 juta penduduk Indonesia dibagi 500 berarti masing-masing anggota DPR mewakili 400.000 orang, betul?

Murid : Kalau begitu, 75 orang anggota ABRI⁶²⁴ kali 400.000 sama dengan 30 juta orang. Apa itu benar, Pak? Kalau begitu, pasti negara kita ini punya anggota militer yang paling besar jumlahnya di dunia.

Guru : Tidak, angkatan bersenjata kita bahkan tak sampai satu juta orang. Tapi keanggotaan ABRI di MPR/DPR adalah satu hak istimewa yang tidak dimiliki oleh partai-partai politik lainnya.⁶²⁵

Akhirnya, berdasarkan uraian tadi, jelaslah bahwa baik otoritarianisme Soekarno maupun Soeharto dimungkinkan salah satunya oleh otoritarianisme UUD 1945, yang akan dibahas lebih jauh di bagian berikut ini.

Otoritarianisme dalam UUD 1945

Di mata Liddle, hubungan antara UUD 1945 dan rezim otoriter Orde Baru Soeharto sangatlah jelas. Dalam pandangannya, UUD 1945 mempunyai peran sentral bagi hadirnya konsepsi Soeharto tentang rezim Orde Baru, dengan didominasinya kekuasaan pemerintahan oleh Presiden.⁶²⁶

Di sisi lain, Mahfud percaya bahwa UUD 1945 belum pernah menghasilkan pemerintahan yang demokratis.⁶²⁷ Faktanya, pemerintah yang demokratis pada periode 1945-1949 dimungkinkan karena tidak diterapkannya UUD 1945 dalam sistem politik sehari-hari.⁶²⁸ Mohammad Hatta, yang saat itu seorang Wakil Presiden, mengeluarkan "Maklumat No. X"⁶²⁹ tertanggal 16 Oktober 1945, yang menyerahkan kekuasaan Presiden Soekarno kepada parlemen; yang dengan demikian menerapkan sistem parlementer, sesuatu yang jelas-jelas melanggar UUD 1945 yang lebih bersifat presidensial.⁶³⁰ Sekalipun Hatta

tak punya kewenangan untuk melakukan perubahan sistem pemerintahan demikian, tetapi pada praktiknya maklumatnya berjalan efektif.

Kekurangan-Kekurangan UUD 1945

Menurut Mahfud, ada lima kelemahan dasar dalam UUD 1945 (sebelum amandemen).⁶³¹ *Pertama*, sistem konstitusi di bawah UUD 1945 bersifat ‘sarat-eksekutif’ (*executive-heavy*).⁶³² *Kedua*, tidak ada *checks and balances* di dalamnya.⁶³³ *Ketiga*, UUD ini mendelegasikan terlalu banyak aturan konstitusional ke level undang-undang.⁶³⁴ *Keempat*, di dalamnya, terdapat sejumlah pasal yang bermakna ambigu alias rancu.⁶³⁵ *Kelima*, Konstitusi ini terlalu banyak bergantung kepada *political goodwill* dan integritas para politisi.⁶³⁶

Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya menyatakan bahwa di samping cacat-cacat tersebut, UUD 1945 juga mengandung kekosongan hukum (*legal vacuum*),⁶³⁷ karena terlalu singkat dan ramping.⁶³⁸ Terakhir, Bagir Manan⁶³⁹ berpendapat bahwa fakta terlalu banyaknya persoalan konstitusi strategis yang dijabarkan secara singkat dalam Penjelasan, dan bukan dalam Batang Tubuh UUD 1945, adalah kekurangan lain UUD 1945.⁶⁴⁰ Di bawah ini, kekurangan-kekurangan yang ada pada UUD 1945 sebelum amandemen akan dibahas satu per satu.

Konstitusi yang ‘Sarat-Eksekutif’

UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang ‘sarat-eksekutif’. Ini berarti bahwa Konstitusi ini memberikan begitu banyak kekuasaan kepada eksekutif, tanpa menyertakan sistem kontrol konstitusional yang memadai. Di bawah UUD 1945, Presiden adalah Kepala Pemerintahan⁶⁴¹ dan Kepala Negara. Sebagai Kepala Pemerintahan atau Kepala Eksekutif, Presiden memiliki kewenangan eksklusif atas menteri-menteri dan pembentukan kabinet (Pasal 17(1) dan (2)). Sebagai Kepala Negara,⁶⁴² Presiden memegang kekuasaan untuk (i) menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, (ii) menyatakan perang, membuat perdamaian, dan menanda-

tangani perjanjian dengan negara lain (Pasal 11); (iii) menyatakan keadaan darurat (Pasal 12); (iv) mengangkat duta besar dan konsul, dan menerima surat-surat kepercayaan duta besar sahabat (Pasal 13); dan (v) memberi gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya (Pasal 15).

Kecuali untuk kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan meneken perjanjian internasional—yang kesemuanya harus dengan persetujuan DPR (Pasal 11)—tak satu pun di antara kekuasaan Presiden tersebut harus mendapat persetujuan atau konfirmasi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Bahkan Batang Tubuh UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada DPR untuk melakukan pengawasan, sekalipun menurut Penjelasan UUD 1945, DPR harus “senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden”.⁶⁴³

Pada praktiknya, kekuasaan Presiden yang luas dan sebagian besar tak terkontrol ini digunakan oleh Soeharto sebagai landasan hukum untuk memilih orang pilihannya untuk menduduki posisi strategis. Tak heran kalau Presiden Soeharto berhasil mengendalikan birokrasi, militer, lembaga legislatif, dan yudikatif. Pada dasarnya ia adalah satu-satunya pemegang kekuasaan yang memiliki wewenang untuk mengangkat atau memecat siapa pun sekehendaknya. Satu contoh gamblang adalah ketika Soeharto mengangkat putri pertamanya, Siti ‘Tutut’ Hardiyanti Rukmana, sebagai Menteri Sosial dalam kabinet terakhirnya pada tahun 1998.

Sistem UUD 1945 menjadi lebih ‘sarat-eksekutif’ karena, di samping kekuasaan-kekuasaan eksekutifnya yang sedemikian besar, Presiden juga memiliki kekuasaan legislatif. UUD 1945 jelas menyatakan bahwa: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁶⁴⁴ Kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara.⁶⁴⁵

Kalimat “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang” ikut menyebabkan dominannya kekuasaan legislatif Soeharto terhadap kekuasaan legislatif DPR. Seperti dikutip Nasution, Yap

Thiam Hien mengatakan bahwa kekuasaan legislatif Presiden mengalahkan kekuasaan legislatif DPR, karena Presidenlah yang bisa mengeluarkan peraturan pemerintah di bawah undang-undang, dan Presiden juga bisa menentukan status darurat untuk dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah semacam itu (Pasal 22(1)).⁶⁴⁶

Singkatnya, sifat UUD 1945 yang sarat-eksekutif tecermin dalam Penjelasan konstitusi, yang menyatakan:

... Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan Pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).⁶⁴⁷

Sistem Checks and Balances yang Tak Jelas

Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa:

... Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut Garis-Garis Besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis ... Presiden tidak “neben”, tetapi “undergeordnet” kepada Majelis.⁶⁴⁸

Jadi, MPR adalah lembaga tertinggi negara dan merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”,⁶⁴⁹ yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.⁶⁵⁰ Jadi, kekuasaan MPR—dalam teori—tak terbatas.⁶⁵¹ Ini adalah konsep tentang MPR sebagai sebuah parlemen yang superior.⁶⁵²

Di satu sisi, aturan-aturan tentang MPR yang superior ini membuat sistem Indonesia terlihat parlementer.⁶⁵³ Tetapi, di sisi lain, argumen tentang konstitusi yang ‘sarat-eksekutif’ itu menjadi indikasi kuat bahwa, dalam praktiknya, Indonesia menerapkan sistem presidensial.⁶⁵⁴ Tentang pesan ganda dari konstitusi Indonesia ini, Lindsey mengatakan:

... UUD 1945 tidak dengan jelas menggunakan sistem politik parlementer ataupun presidensial, tetapi justru menciptakan sebuah campuran yang saling tumpang tindih dan remang-remang yang mengandalkan pada pandangan tentang “pemilahan/pembagian” kekuasaan. Akibatnya, sistem *check and balance* antara yudikatif, legislatif, dan eksekutif diperlukan untuk [menciptakan] sebuah sistem politik yang demokratis yang selama ini belum pernah ada.⁶⁵⁵

Di dataran praktik, MPR yang superior itu tidak kuat untuk mengendalikan Presiden. Bahkan, sistem konstitusi yang ‘sarat-eksekutif’ berhasil mengguguli konsep parlemen superior. Muhammad Ridwan Indra mengatakan meski berdasarkan UUD 1945, MPR lebih unggul sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi pada praktiknya, Presidenlah yang lebih dominan.⁶⁵⁶

Susunan dan Kedudukan MPR

Salah satu alasan mengapa MPR yang semestinya unggul itu tidak mampu mengendalikan Presiden adalah karena remang-remangnya aturan rekrutmen keanggotaannya.⁶⁵⁷ UUD 1945 hanya menyatakan bahwa MPR berisikan anggota-anggota DPR plus wakil-wakil dari daerah-daerah dan golongan-golongan.⁶⁵⁸ Tidak ada kriteria spesifik tentang siapa saja ‘golongan-golongan’ lain di luar DPR. Penjelasan UUD 1945 hanya mengatakan bahwa istilah ‘golongan-golongan’ mengacu pada “badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif”.⁶⁵⁹ Berangkat dari aturan yang kabur demikian, militer berargumen bahwa mereka adalah salah satu ‘golongan’ yang dimaksud dalam UUD 1945, dan karenanya punya hak untuk duduk di MPR.

Tidak adanya kejelasan tentang keanggotaan tersebut memungkinkan Soeharto memainkan kendalinya atas MPR. Meminjam kata-kata Koichi Kawamura, dengan kekuasaannya Presiden bisa mengangkat semua anggota MPR.⁶⁶⁰ Akibatnya, alih-alih mengawasi Presiden, MPR

justru menjadi “lembaga stempel” Orde Baru yang mengekor saja pada kemauan dan pesanan Soeharto.⁶⁶¹

Terlalu Banyak Pendelegasian ke Tingkat Undang-Undang

Selain soal susunan dan kedudukan MPR, UUD 1945 juga mendelegasikan 12 masalah penting lainnya untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kedua belas hal penting itu meliputi: syarat-syarat untuk menyatakan keadaan darurat negara;⁶⁶² susunan dan kedudukan Dewan Pertimbangan Agung (DPA);⁶⁶³ pembagian pemerintahan daerah;⁶⁶⁴ susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);⁶⁶⁵ masalah keuangan dan pajak;⁶⁶⁶ susunan dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);⁶⁶⁷ susunan dan kedudukan lembaga-lembaga hukum, termasuk Mahkamah Agung (MA);⁶⁶⁸ pengangkatan dan pemberhentian hakim-hakim;⁶⁶⁹ masalah kewarganegaraan;⁶⁷⁰ kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat;⁶⁷¹ masalah pertahanan dan keamanan (hankam);⁶⁷² dan sistem pendidikan nasional.⁶⁷³

Pendelegasian kepada undang-undang ini tidak akan problematis seandainya saja UUD 1945 menyediakan mekanisme *checks and balances* yang kuat dan pagar-pagar panduan tentang apa saja yang mesti diatur. Batasan demikian sangat krusial, karena DPR—yang semestinya bekerja sama dengan Presiden untuk membuat berbagai undang-undang—praktis tak mampu mengontrol kekuasaan legislatif Presiden, karena komposisi DPR sendiri pun bergantung kepada undang-undang yang diramu oleh Presiden. Walhasil, memiliki begitu banyak pendelegasian yang tak jelas ke tingkat undang-undang menjadi satu lagi karakteristik otoritarianisme UUD 1945.

Pasal-Pasal yang Ambigu

UUD 1945 juga memuat sejumlah pasal krusial yang bermakna ganda. Seperti disebutkan sebelumnya, salah satu pasal yang ikut urun membentuk karakter otoriter rezim Soeharto adalah Pasal 27 UUD 1945, yang menyebutkan:

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Mahfud berpendapat bahwa, dari perspektif konstitusionalisme, pasal ini mestinya diinterpretasikan bahwa Presiden hanya boleh dipilih kembali untuk jabatan yang sama selama maksimum dua periode.⁶⁷⁴ Tetapi, Soeharto dan kaki tangannya menafsirkan: tidak ada batasan soal berapa kali masa jabatan Presiden. Jadi, Presiden bisa dipilih kembali setiap lima tahun, berapa kali pun; dan karena Soeharto memonopoli semua kekuasaan, interpretasinya yang harus diamini sebagai yang paling benar.⁶⁷⁵ Begitulah, Soeharto dipilih terus-menerus, sampai enam kali, masing-masing pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Persis seperti Soekarno yang pernah diangkat menjadi Presiden Seumur Hidup, maka praktis Soeharto pun menjadi Presiden Seumur Hidup dengan cara mengeksploitasi kelemahan Pasal 7 UUD 1945.

Bagir Manan menyodorkan Pasal 28 UUD 1945 sebagai satu contoh lain pasal yang ambigu.⁶⁷⁶ Pasal tersebut menyatakan:

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Salah satu interpretasi atas pasal itu adalah: selama undang-undang yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut tidak dilindungi. Di mata Lindsey, aturan demikian sama sekali bukanlah satu jaminan atas hak-hak dasar *freedom of speech*, melainkan hanya sebuah pameran kekuasaan pemerintah untuk membatasi hak-hak asasi.⁶⁷⁷

Terlalu Bergantung kepada Political Goodwill dan Integritas Politisi

UUD 1945 adalah sebuah Konstitusi yang sangat bergantung pada *political goodwill* dan integritas para penyelenggara negara. Penjelasan Umum UUD 1945 menyatakan:

... yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup negara, ialah semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan ... apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktik. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi, yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup, atau dengan lain perkataan, dinamis.⁶⁷⁸

Penjelasan ini ditulis oleh Soepomo, salah seorang tokoh kunci perancang UUD 1945 dan penganjur paling terkemuka konsep negara integralistik, yaitu sebuah negara yang merangkul seluruh bangsa, menyatukan seluruh rakyat.⁶⁷⁹ Gagasan ini menekankan pentingnya kesatuan dalam segala hal,⁶⁸⁰ atau yang dalam tradisi Jawa disebut *manunggaling kawulo lan gusti* (kesatuan antara pengabdian dan majikannya).⁶⁸¹ Seperti dikatakan Nasution, menurut Soepomo, di bawah kesatuan abdi-majikan itu:

Tidak akan ada konflik-konflik kepentingan di antara kawulo dan gusti, antara yang diperintah dan yang memerintah. Pejabat-pejabat pemerintah dianggap baik dan bijaksana, selalu mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Tidak ada ketakutan akan penyalahgunaan kekuasaan.⁶⁸²

Jadi, rakyat tidak membutuhkan perlindungan hak-hak asasi untuk melindungi mereka dari potensi pelanggaran oleh negara, karena negara sama dengan rakyat dan kepentingan-kepentingan keduanya, dengan demikian, identik.⁶⁸³ Karena kepentingan-kepentingan di antara keduanya setali tiga uang, Soepomo juga menamakan negara integralistiknya ini sebagai “negara kekeluargaan” di mana kritik antar-anggota keluarga itu dianggap sebagai sesuatu yang tidak diinginkan.⁶⁸⁴ Jadi, oposisi dan kontrol dari warga negara terhadap pemerintah tidak diperlukan, karena hal itu akan bertentangan dengan prinsip percaya

kepada ‘iktikad baik’ para pemimpin.⁶⁸⁵ Bagi Lindsey, tak mengherankan kalau konsep negara integralistik yang naif demikian gagal berhadapan dengan kekuasaan, karena nyata-nyata negara dan rakyat tidak bertindak dan berpikir sama.⁶⁸⁶ Selain itu, dalam pandangan Nasution, konsep negara integralistik Soepomo itu tidak demokratis. Meminjam catatan Nasution:

... konsep negara yang integralistik merupakan pengingkaran terhadap watak negara konstitusional yang sangat problematik, yaitu watak kekuasaan pemerintah yang mensyaratkan adanya perangkat-perangkat khusus di bawah konstitusi-konstitusi yang modern agar negara itu tidak menjadi despotik.⁶⁸⁷

Kekosongan Hukum

Pertama-tama, kekosongan hukum (*legal vacuum*) harus didefinisikan terlebih dulu. *Legal vacuum* adalah sebuah konsep tentang hukum yang diakui dalam sistem *civil law*.⁶⁸⁸ Kekosongan hukum mengacu pada sebuah kondisi di mana suatu situasi belum diatur oleh hukum tertulis. Meminjam kata-kata Pistor dan Xu, “sebuah kekosongan hukum tercipta karena tidak adanya *lawmaking*”.⁶⁸⁹ Dalam sistem *common law*, konsep ini tidak dikenal, karena seorang hakim berhak menemukan, atau menciptakan, hukum. John Henry Merryman mendefinisikan *common law* sebagai “hukum yang diciptakan dan dibentuk oleh para hakim”.⁶⁹⁰

Menurut Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, UUD 1945 mengandung empat kekosongan hukum yang serius. Kekosongan-kekosongan itu adalah: (i) sistem ekonomi Indonesia, (ii) perlindungan terhadap hak asasi manusia; (iii) pembatasan terhadap kekuasaan presiden yang begitu besar; dan (iv) sistem pemilihan umum.⁶⁹¹

Kecuali untuk dua kekosongan yang disebut pertama, penulis sepakat dengan argumen-argumen Tim Kajian ini. Sedangkan untuk dua kekosongan yang disebut pertama oleh Tim itu, yaitu sistem

ekonomi, Indonesia secara resmi sudah mengadopsi sistem ekonomi sosialis dalam Pasal 33 UUD 1945.⁶⁹² Penjelasan UUD 1945 menyebut sistem itu sebagai “dasar demokrasi ekonomi”.⁶⁹³ Ini berarti “kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang”.⁶⁹⁴ Masalahnya, bukan UUD 1945 bungkam tentang masalah ekonomi, tetapi bahwa Pasal 33 sudah banyak diabaikan oleh pemerintah yang silih berganti berkuasa sejak tahun 1945.

Dalam hal anggapan tidak adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, sebenarnya di dalam UUD 1945 sudah ada pasal yang melindungi hak-hak asasi manusia: kesetaraan di hadapan hukum, hak untuk bekerja dan hak untuk hidup (Pasal 27); kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat (Pasal 28); kebebasan beragama (Pasal 29); hak untuk berpartisipasi dalam pertahanan nasional (Pasal 30); hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31); dan kesejahteraan sosial (Pasal 34). Tetapi, hak-hak asasi yang krusial, seperti kebebasan berserikat dan berpendapat masih harus ditetapkan dengan undang-undang.⁶⁹⁵ Bagi Bivitri Susanti, kalimat ini adalah satu cacat hukum yang telanjang: kalimat semacam itu membuka peluang bagi mereka yang berkuasa untuk memelintir hak kebebasan mengeluarkan pendapat.⁶⁹⁶ Nyatanya, selama rezim Soeharto memerintah, undang-undang semacam itu tak pernah direalisasikan.

Lemahnya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang krusial dalam UUD 1945 bukanlah sebuah kesalahan yang terjadi begitu saja. Ia adalah hasil dari perdebatan konstitusional pada tahun 1945 antara Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin, yang mendukung diadopsinya hak asasi manusia ke dalam Konstitusi, dan Soekarno dan Soepomo, yang menentangnya.⁶⁹⁷ Tidak idealnya formulasi Pasal 28 dimaksudkan sebagai kompromi di antara kedua kubu itu.

Dalam kaitannya dengan sistem pemilihan umum, bahkan tak ada kata ‘pemilihan umum’ pernah muncul dalam UUD 1945. Ujung-ujungnya, karena tidak ada pembatasan apa pun oleh Konstitusi, kepentingan rezim Soeharto yang otoriter bisa dengan mudah mendominasi proses Pemilu selama masa Orde Baru.

Penjelasan

Tidak seperti konstitusi lainnya, UUD 1945 memiliki Penjelasan sebagai tambahan Pembukaan dan Batang Tubuhnya.⁶⁹⁸ Bahkan, Indra mencatat bahwa Konstitusi ini adalah satu-satunya konstitusi di dunia yang punya Penjelasan.⁶⁹⁹ Lindsey mendefinisikan Penjelasan sebagai:

... catatan penjelas yang menyertai sebagian besar instrumen perundang-undangan dan legislatif Indonesia, dan, meskipun bukan merupakan satu hukum formal itu sendiri, biasanya [penjelasan ini] dibaca sebagai bagian dari teks instrumen itu. Catatan penjelas memainkan peran yang mutlak esensial dalam menginterpretasikan UUD itu.⁷⁰⁰

Keberadaan Penjelasan dalam UUD 1945 ini menciptakan dua masalah. *Pertama*, Penjelasan bukan produk BPUPKI atau PPKI, panitia-panitia yang menyiapkan dan menulis draft UUD 1945. Soepomo-lah, salah satu anggota pada kedua badan itu, yang meracik Penjelasan itu.⁷⁰¹ Penjelasan itu muncul begitu saja sebagai bagian dari UUD 1945 pada tahun 1946,⁷⁰² dan pada tahun 1959, ketika Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli-nya, tetapi kali ini tidak termasuk dalam draft aslinya.⁷⁰³ Karena alasan-alasan tersebut, legitimasi Penjelasan kerap dipertanyakan, dan karenanya, kekuatan-mengikatnya lebih lemah ketimbang Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945.

Kedua, seperti sudah dibahas sebelumnya, Penjelasan berisi banyak aturan krusial yang semestinya ditempatkan dalam Batang Tubuh UUD 1945. Padahal Maria Farida Indrati Soeprapto menegaskan Penjelasan seharusnya tidak memuat prinsip-prinsip baru.⁷⁰⁴ Tapi nyatanya, banyak aturan dalam Penjelasan yang merupakan prinsip konstitusi yang sangat penting dan sama sekali baru, dan karenanya, dapat digugat tidak sah. Misalnya, (i) prinsip Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*); (ii) prinsip dan sistem tanggung jawab kepresidenan; dan (iii) prinsip independensi BPK, dan lembaga yudikatif.⁷⁰⁵

Alasan Lain Pentingnya Reformasi Konstitusi

Di samping kekurangan yang sudah dibahas sebelumnya, ada alasan teoretis, historis, dan praktis mengapa UUD 1945 harus direformasi.⁷⁰⁶ Alasan-alasan dimaksud akan dibahas berikut ini.

Alasan Teoretis

Seperti sudah dibicarakan dalam Bab Dua, konstitusi harus direformasi sesuai dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. UUD 1945 pun seharusnya tidak boleh kebal terhadap perubahan. Indra beranggapan bahwa UUD 1945 adalah buatan manusia yang tidak akan pernah sempurna.⁷⁰⁷

Di bawah pemerintahan Soeharto, mitos bahwa UUD 1945 tidak boleh diutak-atik, dirumuskan dalam tiga kebijakan. *Pertama*, 'konsensus nasional', yang memberi Soeharto kewenangan untuk mengangkat orang-orang yang loyal kepadanya untuk menduduki sepertiga keanggotaan MPR.⁷⁰⁸ Dengan demikian, segala upaya untuk mengamandemen UUD 1945 tidak akan berhasil, karena salah satu syarat untuk bisa melakukannya adalah hadirnya lebih dari dua pertiga jumlah anggota MPR.⁷⁰⁹ Soeharto mengisyaratkan betapa pentingnya angka ini, dalam pidatonya di hadapan Konferensi Staf Angkatan Bersenjata pada 27 Maret 1980 yang menyatakan Angkatan Bersenjata tidak mau mengubah UUD 1945. Maka, ABRI siap menggunakan senjata kalau ada yang melakukannya, atau menculik sepertiga anggota MPR untuk mencegah terjadinya perubahan.⁷¹⁰

Kedua, Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum menguatkan konsensus nasional. Ketetapan ini dengan gamblang menunjukkan bahwa rezim otoriter Soeharto berusaha untuk 'menyakralkan' UUD 1945. Tap ini menyebutkan:

... MPR sudah bertekad bulat untuk melestarikan UUD 1945, dan tidak ingin dan tidak akan mengubahnya, dan bertekad untuk mengimplementasikannya secara murni dan konsekuen.⁷¹¹

Ketiga, Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum itu dikuatkan dengan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Sekalipun kelihatannya undang-undang ini memberi peluang untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945, syarat-syarat yang teramat sulit yang ada di dalamnya justru membuat peluang semacam itu nyaris mustahil. Untuk mengamandemen Undang-Undang Dasar yang satu ini, undang-undang tersebut mensyaratkan digelarinya sebuah referendum, dengan: sedikitnya 90 persen pemilih yang sah, menggunakan hak pilihnya; dan sedikitnya 90 persen dari pemilih-pemilih sah ini menyetujui usulan MPR untuk mengubah UUD 1945.⁷¹²

Karena syarat jumlah perolehan suara yang 90 persen plus persetujuan itu jelas hampir pasti mustahil akan diraih, kelas aturan demikian adalah strategi Orde Baru untuk menyakralkan UUD 1945. Lagi pula, syarat-syarat dalam undang-undang itu hanya sebagian dari syarat yang harus dilengkapi untuk bisa mengamandemen UUD 1945. Bahkan, walaupun syarat referendum yang ditetapkan dalam undang-undang itu terpenuhi, amandemen tidak akan sah kalau syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945—yaitu minimal dua pertiga dari total jumlah anggota MPR hadir pada Sidang Paripurna, dan sedikitnya dua pertiga dari jumlah yang hadir itu menyetujui usulan amandemen—tidak terpenuhi.

Alasan-Alasan Sejarah

Seperti dipaparkan dalam Bab Satu, UUD 1945 dipersiapkan dalam kurun waktu yang sangat singkat, dalam keadaan darurat perang, dan memang pada awalnya dirancang sebagai sebuah dokumen sementara.⁷¹³ Jadi, secara historis, konstitusi itu sendiri mengamankan perubahan, dan memang disiapkan untuk mengantisipasi perubahan itu.

Alasan-Alasan Praktis

Pada praktiknya, selama Orde Baru, UUD 1945 secara efektif sudah diamandemen beberapa kali. Tap MPR dan UU tentang Referen-

dum tersebut, yang mengubah prosedur amandemen, adalah contoh ‘amandemen diam-diam’ demikian. Mohammad Fajrul Falaakh berpandangan, contoh lain amandemen diam-diam adalah: (i) perluasan definisi ‘golongan-golongan’ yang menjadikan anggota MPR mencakup pula militer; (ii) campur tangan eksekutif terhadap independensi yudikatif melalui klaim otoritas Soeharto untuk mengangkat Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung; dan (iii) perluasan wilayah kekuasaan Indonesia hingga mencakup Timor Timur.⁷¹⁴ Di mata Yusuf dan Basalim, diperluasnya definisi militer Indonesia, hingga mencakup Polri,⁷¹⁵ adalah amandemen diam-diam terhadap Pasal 10 UUD 1945, yang membatasi definisi militer hanya untuk menyebut Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.⁷¹⁶

Kesimpulan

Bab ini berkesimpulan bahwa UUD 1945 adalah dokumen yang otoriter. Baik Soekarno maupun Soeharto memanfaatkan Konstitusi otoriter demikian untuk memusatkan banyak kekuasaan negara di tangan mereka sendiri. Karenanya, jikalau Indonesia ingin menjadi negara yang demokratis, UUD 1945 yang otoriter harus direformasi. Transisi dari rezim otoriter Soeharto adalah salah satu peluang untuk mengusung reformasi semacam itu.

Bab Empat hingga Bab Tujuh, tentang proses amandemen dan hasil-hasilnya, akan menggambarkan bagaimana reformasi itu dilancarkan. Bab Delapan akan mengevaluasi apakah Indonesia berhasil mereformasi Undang-Undang Dasar yang otoriter itu atau tidak.[]

BAGIAN EMPAT
REFORMASI
KONSTITUSI INDONESIA
1999-2002

4

Perubahan Pertama: Membongkar Konstitusi Sakral

Bab ini adalah bab pertama dari empat paparan berurutan yang mendiskusikan keempat perubahan UUD 1945. Evaluasi dan kritik terhadap perubahan tersebut dipaparkan dalam Bab Delapan. Bab berikut, yang sengaja difokuskan untuk menggambarkan proses dan hasil Perubahan Pertama UUD 1945, terbagi dalam tiga bagian. Bagian awal berurusan dengan situasi yang melatari Perubahan Pertama, yaitu periode pra-amandemen—Mei 1998 hingga Oktober 1999—untuk menunjukkan bahwa kurun waktu itu benar-benar penting untuk mengawali proses amandemen. Bagian selanjutnya memaparkan proses Perubahan Pertama, dengan mengupas pembahasan-pembahasan yang dilakukan sebelum, dan selama, masa Sidang Umum MPR 1999. Bagian terakhir memaparkan hasil Perubahan Pertama yang kebanyakan ditujukan untuk membatasi kekuasaan Presiden dan mendongkrak kekuasaan DPR.

Periode Pra-Amandemen

Bagian ini membahas rentang waktu antara lengsernya Soeharto dan sebelum dimulainya pembahasan Perubahan Pertama. Periode

pra-amandemen ini berkorelasi dengan apa yang Bonime-Blanc sebut sebagai “periode pra-konstitusional”.⁷¹⁷ Seperti sudah dielaborasi dalam Bab Dua, Bonime-Blanc berpendapat bahwa dalam sebuah periode konstitusional tiga kondisi harus dibangun: (i) sebuah pemilu legislatif di seantero negara yang bersangkutan, dengan didahului reformasi pemilu; (ii) sebuah proses “legalisasi sosial-politik” di mana berbagai kebebasan asasi dijamin; dan (iii) adanya sebuah proses “ilegalisasi otoriter” di mana larangan-larangan dan pembatasan-pembatasan diberlakukan terhadap mekanisme otoriter yang sewenang-wenang.⁷¹⁸ Ketiga kondisi ini penting untuk meletakkan landasan yang akan mendasari proses pembuatan konstitusi yang demokratis.

Di Indonesia, ketiga kondisi ini terpenuhi pada masa kepresidenan Habibie. Jalannya proses ini akan dijelaskan panjang-lebar sebagai berikut.

Terobosan Presiden Habibie

Konstitusionalitas Kepresidenan Habibie

Pada tanggal 21 Mei 1998, Wakil Presiden B.J. Habibie mengangkat sumpah sebagai Presiden Indonesia, segera setelah Presiden Soeharto membacakan surat pengunduran dirinya. Peralihan jabatan presiden ini segera membuka perdebatan politik sekitar konstitusionalitas kepresidenan Habibie.⁷¹⁹ Golkar, partai Habibie sendiri, bersikeras bahwa, karena Soeharto dan Habibie dulu dipilih sebagai satu ‘paket’, keduanya harus mundur, dan selanjutnya MPR harus segera menggelar Sidang Istimewa untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru.⁷²⁰

Argumen satu ‘paket’ demikian jelas keliru. UUD 1945 hanya menegaskan bahwa MPR harus memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6). Tidak ada satu pasal pun dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kedua jabatan itu adalah satu ‘paket’. Bahkan, pemilihan untuk masing-masing jabatan itu dilakukan dalam sidang terpisah di MPR. Lagi pula, Pasal 8 UUD 1945 mengatur:

Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.

Dengan demikian, kepresidenan Habibie sah, karena Soeharto sudah menyatakan kehendaknya untuk mundur.

Banyak kritikus juga mempertanyakan legitimasi kepresidenan Habibie karena dia mengangkat sumpahnya di Istana Merdeka di hadapan hakim-hakim Mahkamah Agung, dan bukan di MPR atau DPR.⁷²¹ Kritik-kritik ini juga keliru. Meskipun UUD 1945 tidak menyediakan aturan untuk situasi seperti yang dialami Habibie, dasar hukum untuk sumpah presiden berasal dari Tap MPR No. VII Tahun 1973 tentang Situasi ketika Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan, yang menegaskan:

- Apabila Presiden berhalangan tetap, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai masa jabatannya habis;
- Sebelum memegang jabatannya sebagai Presiden, Wakil Presiden harus mengangkat sumpah jabatan di hadapan DPR;
- Jika DPR tidak bisa melakukan sidang, Wakil Presiden mengangkat sumpah di hadapan Mahkamah Agung.⁷²²

Karena mahasiswa sedang menduduki gedung MPR saat Soeharto mengundurkan diri, tidak mungkin menggelar sebuah rapat atau sidang DPR. Karenanya, sumpah jabatan Habibie di hadapan Mahkamah Agung itu pun sah.⁷²³

Inisiatif Habibie

Pertanyaan sehubungan dengan konstitusionalitas kepresidenan Habibie akhirnya mereda.⁷²⁴ Tetapi, kritik terhadap tidak sahnya Habibie tetap santer dan kuat, karena dua alasan: dia hanya menggantikan Soeharto dan tidak pernah terpilih sebagai Presiden; dan dia punya pertalian erat dengan rezim otoriter Soeharto.⁷²⁵ Masalah legitimasi

ini memengaruhi banyak kebijakan Habibie.⁷²⁶ Di bawah tekanan publik, Habibie mengambil langkah-langkah populer: (i) mendorong dilakukannya Sidang Istimewa MPR untuk menentukan jadwal Pemilu 1999; (ii) mendukung reformasi Pemilu 1999, (iii) meliberalisasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi; (iv) membebaskan para tahanan politik; dan (v) melaksanakan Pemilu 1999.⁷²⁷ Semua inisiatif ini menjadi bagian dari periode pra-amandemen Indonesia, dan kelima-nya akan dibahas berikut ini.

Sidang Istimewa MPR 1998

Agar Pemilu 1999 terlaksana, secara hukum MPR dituntut untuk menggelar sebuah Sidang Istimewa untuk mengubah Ketetapan (Tap) yang berlaku saat itu, yang menyatakan bahwa pemilihan umum berikutnya harus dilaksanakan pada tahun 2002.⁷²⁸ Konsekuensinya, sebuah Sidang Istimewa pun dipentaskan pada bulan November 1998. Sidang Istimewa ini menghasilkan dua belas Tap MPR.⁷²⁹ Tiga dari dua belas Tap itu membentuk embrio reformasi konstitusi yang berlangsung kemudian. Ketiga Tap dimaksud adalah: (i) Tap MPR No. VIII Tahun 1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum; (ii) Tap MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden; dan (iii) Tap MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Hak-Hak Asasi Manusia.⁷³⁰

Dengan dicabutnya Tap MPR Tahun 1983 tentang Referendum, maka UU No. 5 Tahun 1995 tentang Referendum,⁷³¹ dengan sendirinya ikut gugur. Kebijakan Orde Baru untuk mencegah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 secara resmi dihapus sudah. Langkah-langkah amandemen kembali menjadi lebih sederhana, karena dikembalikan ke prosedur yang diatur di bawah Pasal 37 UUD 1945, yang menyatakan bahwa dua pertiga anggota MPR harus menghadiri rapat amandemen, dan dua pertiga dari yang hadir itu menyetujui usulan amandemen.

Tap MPR No. XIII Tahun 1998 mengubah interpretasi Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 1 Tap MPR ini menyebutkan:

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.⁷³²

Aturan ini menghapus interpretasi sebelumnya bahwa seorang Presiden bisa dipilih lagi untuk lebih dari dua periode, sebuah interpretasi yang dengan sangat efektif dimanfaatkan oleh Soeharto, sehingga ia bisa dipilih lagi dan lagi hingga enam kali. Aturan ini kemudian diadopsi sebagai Perubahan Pertama Pasal 7 UUD 1945.

Selanjutnya, Tap MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia adalah landasan hukum bagi UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sebagian besar pasal dalam undang-undang tentang hak asasi manusia ini kemudian diadopsi ke dalam Perubahan Kedua UUD 1945, yang diberlakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000.

Reformasi Pemilu 1999

Persiapan Pemilu 1999 berlanjut dengan diberlakukannya tiga undang-undang baru yang mengatur Pemilu,⁷³³ Partai Politik,⁷³⁴ dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.⁷³⁵ Sayangnya, DPR yang bertanggung jawab mengkaji semua undang-undang itu melakukan sebagian besar proses legislasi di ruang-ruang tertutup.⁷³⁶ Rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat (*public hearing*) dilakukan sekadar untuk basa-basi.⁷³⁷ Tak ayal, kompromi-kompromi politik jangka pendek pun memengaruhi pembahasan-pembahasan itu dan melahirkan sejumlah cacat dan kekurangan dalam undang-undang baru yang mengatur tentang Pemilu.

*'Kursi Gratis' buat TNI-Polri*⁷³⁸

Salah satu di antara kelemahan yang signifikan adalah fakta bahwa undang-undang baru tentang komposisi parlemen mengatur bahwa TNI-Polri dihadiahi jatah 38 'kursi gratis' dari sejumlah 500 kursi di DPR.⁷³⁹ Kendati jumlah kursi gratis ini sudah berkurang

dari jumlah semula yang 75, reservasi kursi semacam itu, jelas-jelas tidak demokratis.⁷⁴⁰ Aturan demikian kembali melanggengkan penerapan doktrin dwifungsi militer yang antidemokrasi.

Sistem Multi-Partai

Sekalipun menuai banyak kritik, undang-undang Pemilu memberi landasan yang memadai bagi terselenggaranya Pemilu 1999.⁷⁴¹ Salah satu langkah reformatif adalah diberlakukannya sistem multi-partai berdasarkan undang-undang tentang partai politik, menggantikan sistem satu-partai ala Orde Baru yang otoriter. Euforia politik periode pasca-Soeharto antara lain melahirkan 141 partai politik, yang 48 di antaranya dianggap memenuhi syarat untuk ikut bertarung di ajang Pemilu 1999. Belakangan, sistem multi-partai ini ikut berperan kuat dalam menelurkan perdebatan kaya pemikiran dan lebih terbuka sebelum keempat perubahan UUD 1945 disahkan.

Kebebasan Pers dan Kebebasan Menyatakan Pendapat

Pemerintah Soeharto menerapkan sistem sensor yang ketat untuk membatasi kebebasan pers.⁷⁴² Menteri Penerangan kala itu mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) No. 01 Tahun 1984 tentang Izin Penerbitan. Peraturan ini memberi kewenangan kepada Menteri Penerangan untuk mencabut SIUPP⁷⁴³ atau lisensi penerbitan milik perusahaan media mana pun yang tidak mendukung kebijakan pemerintah.⁷⁴⁴ Pada bulan Juni 1998, pemerintah Habibie mencabut peraturan ini dan menyederhanakan prosedur pemberian surat izin bagi dunia penerbitan.⁷⁴⁵ Kebijakan ini melahirkan ratusan penerbitan baru dan era baru dalam kebebasan pers.

Selain itu, masyarakat juga menikmati kebebasan baru dalam berekspresi.⁷⁴⁶ Mereka bisa dengan bebas dan aktif mendiskusikan isu-isu kritis, termasuk urgennya mereformasi UUD 1945. Kebebasan berpendapat dan berekspresi ini memengaruhi reformasi-reformasi konstitusi yang dihasilkan pada rentang waktu 1999-2002. Tanpa ada pembatasan dan larangan, media bebas meliput berbagai diskusi

tentang konstitusi. Kalangan pakar dan aktivis organisasi non-pemerintah (LSM) dengan bebas mengkritisi kekurangan-kekurangan yang ada dalam proses dan hasil-hasil perubahan yang dilakukan oleh parlemen.

Pembebasan Tahanan Politik (Tapol)

Di bawah rezim Soeharto, setiap pemimpin oposisi harus siap bila sewaktu-waktu dicokok dan dijebloskan ke dalam penjara, menjadi tahanan politik (tapol). Menjelang tumbangnya rezim Soeharto, terdapat lebih dari 200 orang tapol, mulai dari pemimpin mahasiswa, aktivis Muslim, orang Timor Timur, dan kader komunis berusia lanjut, yang beberapa di antaranya bahkan sudah mendekam di penjara selama lebih dari 25 tahun.⁷⁴⁷ Setelah ambruknya rezim Soeharto, tekanan-tekanan internasional maupun domestik untuk membebaskan semua tahanan ini pun menguat. Menanggapi tekanan demikian, Habibie memerintahkan 179 orang tapol, yang terdiri dari orang-orang Indonesia dan Timor Timur, dibebaskan.⁷⁴⁸ Muladi, Menteri Kehakiman pada kabinet Habibie, mengakui bahwa kebijakan itu merupakan satu upaya pemerintah untuk mendongkrak citranya di bidang penegakan hak-hak asasi manusia.⁷⁴⁹

Apa pun tujuannya, pembebasan tapol ini adalah salah satu proses yang menghilangkan praktik otoritarianisme yang umum terjadi selama rezim Soeharto berkuasa. Lagi pula, tindakan demikian memperkuat iklim politik yang lebih terbuka yang dibutuhkan untuk membahas isu-isu penting seperti reformasi konstitusi.

Pemilihan Umum (Pemilu) 1999

Legitimasi Habibie dipersoalkan bukan hanya oleh kekuatan-kekuatan oposisi, melainkan juga oleh rakyat.⁷⁵⁰ Liddle mengatakan:

Habibie memulai sebagai seorang Presiden yang luar biasa lemah, tidak disukai secara pribadi dan diremehkan secara politik, oleh hampir setiap kelompok penting dalam masyarakat Indonesia, ter-

masuk elemen-elemen penting di lingkaran Golkar, partainya sendiri.⁷⁵¹

Seandainya saja Habibie punya legitimasi yang lebih kuat, sangat mungkin masa jabatannya tidak akan tamat sebelum 2003. Sebab, menurut Pasal 8 UUD 1945, seharusnya Habibie meneruskan masa jabatannya sebagai Presiden hingga berakhirnya masa jabatan Soeharto (1998-2003). Jadi, mestinya, Pemilu baru akan digelar satu tahun sebelum masa jabatan itu berakhir, atau tepatnya pada tahun 2002. Tetapi, karena kepresidenannya miskin legitimasi, Habibie pun merasa wajib menggelar Pemilu lebih dini, yaitu pada tahun 1999.⁷⁵² Dewi Fortuna Anwar menjelaskan bahwa:

... kendati secara konstitusional masa jabatan Habibie berlangsung hingga 2003, jelas bahwa mandat politik pemerintahannya yang lemah itu membuat opsi semacam ini menjadi mustahil Untuk membentuk suatu pemerintah yang memiliki legitimasi konstitusional dan politik yang kuat, sebuah pemilu baru harus dilakukan sesegera mungkin.⁷⁵³

Pilihan untuk mementaskan Pemilu 1999 ini merupakan keputusan penting periode pra-amandemen Indonesia. Dengan melaksanakan pemilihan umum selekas mungkin setelah lengsernya Soeharto, Indonesia memulai transisinya dari kekuasaan otoriter sebagaimana mestinya.

Warning Hasil Pemilu 1999

Setelah Pemilu untuk memilih anggota-anggota MPR, DPR, dan DPRD selesai digelar pada tanggal 7 Juni 1999, para pengamat internasional maupun domestik menyatakan bahwa Pemilu itu—meski tidak nihil dari masalah—bebas, jujur, dan adil.⁷⁵⁴ Ini hasil yang sangat penting, apalagi kalau dibandingkan dengan Pemilu-pemilu basa-basi yang dipentaskan di bawah pemerintahan Soeharto. Dari ketujuh Pemilu sebelumnya (1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997), hanya yang pertama, yang digelar pada tahun 1955-lah

yang, bersama dengan Pemilu 1999, bisa dikatakan sebagai Pemilu yang benar-benar kompetitif.⁷⁵⁵ Menurut Liddle, Pemilu pasca-Soeharto ini merupakan sebuah “titik balik atau momentum yang menentukan dalam transisi Indonesia”.⁷⁵⁶ Baginya, Pemilu yang demokratis menjadi indikasi bahwa “ambang pintu peralihan dari otoritarianisme ke demokrasi sudah dilalui” oleh Indonesia.⁷⁵⁷

Hasil-Hasil Pemilu

Dalam Pemilu 1999, dari empat puluh delapan partai kontestan Pemilu, hanya 21 yang berhasil meraih kursi di DPR. Tabel 2 menunjukkan hasil ini dan distribusi kursi di DPR secara keseluruhan.

Tabel 2. Hasil-Hasil Pemilu 1999 dan Komposisi DPR⁷⁵⁸

| No. | Partai | % Total Jumlah Suara | Jumlah Kursi | % Total Jumlah Kursi |
|--------------|----------------------------------|----------------------|--------------|----------------------|
| 1. | PDIP ⁷⁵⁹ | 33.73 | 153 | 30.6 |
| 2. | Golkar | 22.46 | 120 | 24 |
| 3. | PPP | 10.72 | 58 | 11.6 |
| 4. | PKB ⁷⁶⁰ | 12.66 | 51 | 10.2 |
| 5. | TNI-Polri (Kursi 'gratisan') | 0 | 38 | 7.6 |
| 6. | PAN ⁷⁶¹ | 7.12 | 34 | 6.8 |
| 7. | PBB ⁷⁶² | 1.94 | 13 | 2.6 |
| 8. | 15 partai lainnya ⁷⁶³ | 11.4 | 33 | 5.2 |
| TOTAL | | 100 | 500 | 100 |

Catatan: Karena lebih luas sebarannya di provinsi-provinsi kurang padat di luar Jawa, yang secara elektoral memiliki bobot lebih besar, PPP, dengan hanya 10,72% dari total suara, berhasil memenangi 58 kursi di DPR, sedangkan PKB, dengan pemilih-pemilihnya yang terkonsentrasi di Jawa Timur dan Jawa Tengah, hanya meraih 51 kursi, meski merebut 12,66% suara.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa di satu sisi, konfigurasi politik masih didominasi oleh ketiga partai yang eksis di bawah rezim otoriter Soeharto, dengan PDIP, Golkar, dan PPP sebagai tiga partai terbesar di DPR.⁷⁶⁴ Karena selama berkuasanya rezim otoriter Soeharto ketiga partai ini adalah pendukung yang loyal terhadap UUD 1945, masih dominannya mereka di Parlemen menjadi salah satu tantangan terbesar bagi reformasi konstitusi yang akan berjalan.

Di sisi lain, dari 500 anggota DPR, sebanyak 116 orang, atau 23% dari jumlah total itu adalah anggota lama. Sedangkan 77% sisanya adalah anggota baru.⁷⁶⁵ Sebagian besar anggota-anggota baru itu adalah wirausahawan, birokrat, dan guru.⁷⁶⁶ Ini menunjukkan terjadinya perubahan radikal dalam latar belakang profesi para anggota Dewan, di mana jumlah birokrat dan pensiunan perwira-perwira militer merosot tajam, digantikan oleh mereka yang berlatarkan wirausaha.⁷⁶⁷

Komposisi MPR

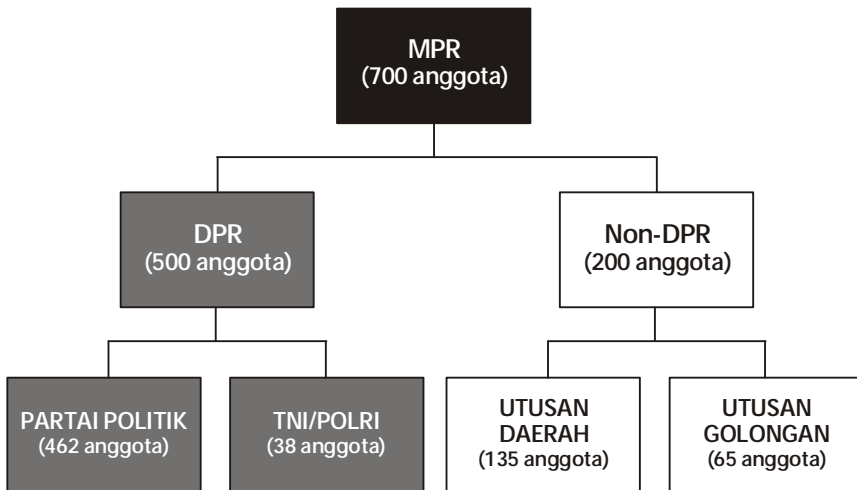
Tetapi, untuk tujuan reformasi konstitusi, distribusi kursi di DPR tak terlalu penting dibanding soal komposisi MPR, karena secara konstitusional MPR-lah si empunya kuasa untuk menetapkan dan mengubah UUD 1945 (Pasal 3 dan 37 UUD 1945).

Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Parlemen, MPR terdiri dari 700 orang anggota, 500 di antaranya dari DPR dan 200 sisanya adalah anggota-anggota tambahan, yang mewakili daerah-daerah dan kelompok-kelompok fungsional.⁷⁶⁸ Di DPR sendiri, hanya 462 kursi yang diperebutkan, sedangkan 38 lainnya disediakan sebagai kursi gratis untuk TNI dan Polri⁷⁶⁹ (17 dari Angkatan Darat, masing-masing 8 untuk Angkatan Laut dan Angkatan Udara, dan 5 untuk wakil dari Kepolisian).⁷⁷⁰

Dari dua ratus sisa kursi di MPR yang diduduki oleh anggota non-DPR, 135 diangkat oleh DPRD tingkat provinsi (masing-masing 5 orang wakil untuk tiap-tiap provinsi [27 provinsi]) dan 65 lainnya adalah wakil dari organisasi-organisasi non-pemerintah dan non-politik lainnya. Keenam puluh lima wakil ini terdiri dari 20 orang pemimpin

agama (15 untuk Muslim, 2 untuk Protestan, dan masing-masing 1 untuk Katolik, Hindu, dan Buddha), 5 orang wakil organisasi-organisasi veteran, 9 wakil organisasi-organisasi ekonomi, 5 dari kelompok-kelompok perempuan, 5 dari kelompok etnis minoritas, 2 wakil dari kelompok penyandang cacat, 9 wakil akademisi dan asosiasi-asosiasi intelektual, 5 orang dari organisasi pegawai negeri sipil, dan 5 orang dari organisasi-organisasi lembaga swadaya masyarakat (LSM), pemuda, dan mahasiswa.⁷⁷¹

Tabel 3. Struktur MPR 1999-2004



Sumber: Disarikan dari UU No. 4 Tahun 1999. Pada kenyataannya, MPR hanya berisi 695 anggota; selisih lima angka ini terjadi karena Timor Timur memerdekakan diri pada tahun 1999, sehingga perwakilannya yang berjumlah 5 orang itu pun dibatalkan.

Fraksi-Fraksi MPR

MPR dibagi menjadi fraksi-fraksi. Menurut Tap MPR No. II Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, yang dimaksud dengan fraksi adalah kelompok anggota-anggota MPR yang mewakili konfigurasi-konfigurasi berupa partai politik, militer, wakil-wakil daerah,

atau kelompok-kelompok fungsional.⁷⁷² Ada sebelas fraksi di MPR: PDIP, Partai Golkar, Fraksi Utusan Golongan (FUG), PPP, PKB, Reformasi, TNI dan Polri, PBB, KKI, PDU, dan PDKB.⁷⁷³ Tabel 4 memperlihatkan perincian komposisi kesebelas fraksi yang ada di MPR.

Tabel 4. Fraksi-Fraksi dan Komposisi MPR 1999-2004⁷⁷⁴

| No. | Fraksi-Fraksi | Kursi DPR | Kursi Tambahan ⁷⁷⁵ | Total Anggota | % Jumlah Anggota |
|-------|--------------------------------|-----------|-------------------------------|--------------------|------------------|
| 1. | PDIP | 153 | 32 | 185 | 26.62 |
| 2. | Partai Golkar | 120 | 62 | 182 | 26.19 |
| 3. | FUG (65) | 0 | 8 | 73 | 10.5 |
| 4. | PPP | 58 | 12 | 70 | 10.07 |
| 5. | PKB | 51 | 6 | 57 | 8.2 |
| 6. | <i>Reformasi</i> | 41 | 8 | 49 | 7.05 |
| 7. | TNI-Polri (Kursi 'pesanan') | 0 | 38 | 7.6 | 5.5 |
| 8. | KKI | 12 | 2 | 14 | 2 |
| 9. | PBB | 13 | 2 | 13 | 1.87 |
| 10. | PDU | 9 | 0 | 9 | 1.3 |
| 11. | PDKB | 5 | 0 | 5 | 0.7 |
| TOTAL | | 500 | 130 | 695 ⁷⁷⁶ | 100 |

Keberadaan fraksi militer di MPR melanggengkan praktik yang berlangsung selama berkuasanya rezim Soeharto. Tak satu pun di antara fraksi-fraksi lainnya menolak keberadaan fraksi militer ini. Bahkan, usulan untuk membentuk fraksi utusan daerah justru ditolak, meski nyatanya kelompok ini punya 135 orang anggota—lebih dari tiga kali jumlah anggota fraksi militer yang hanya 38 orang itu.⁷⁷⁷

Pada tahun 1999, anggota-anggota yang merupakan utusan dari daerah-daerah dipaksa bergabung dengan fraksi-fraksi partai-partai politik.⁷⁷⁸ Kebanyakan lebih suka bergabung dengan dua fraksi terbesar. Enam puluh dua orang, atau hampir setengahnya, memilih bergabung ke Golkar, hampir dua kali jumlah anggota yang bergabung ke PDIP (32 orang).⁷⁷⁹

Proses Perubahan Pertama

Bagian ini mengupas proses amandemen ini dalam empat pemilahan: (i) kapan pembuatan konstitusi harus dilakukan; (ii) bagaimana pembuatan konstitusi dilakukan; (iii) siapa yang harus menjadi lembaga pembuat konstitusi; dan (iv) bagaimana partisipasi publik digalang.

Singkatnya Waktu Pembahasan

Transisi: Momentum Konstitusi

Ada pendapat bahwa amandemen sebaiknya tidak dilakukan dalam sulitnya masa transisi dari rezim otoriter Soeharto. Di pengujung tahun 1998, Yudhoyono pernah mengatakan bahwa meskipun Indonesia sedang mengalami krisis, saat itu bukanlah waktu yang tepat untuk mengubah UUD 1945.⁷⁸⁰ Lebih jauh dikatakannya bahwa melakukan amandemen di tengah situasi penuh gejolak seperti itu hanya akan menambah masalah.⁷⁸¹

Penulis berseberangan pendapat dengan Yudhoyono. Seperti ditunjukkan dalam Bab Dua, Elster memandang bahwa sering kali konstitusi ditulis dalam situasi krisis.⁷⁸² Bognador menunjukkan bahwa satu masa yang sulit dan penuh gejolak adalah sebuah *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi.⁷⁸³ Thailand, yang pernah mengalami masa transisi politik yang sulit, justru berhasil mereformasi konstitusinya.⁷⁸⁴ Bahkan, Thailand merancang dan meratifikasi konstitusi rakyatnya pada tahun 1997 di tengah situasi krisis ekonomi yang sangat mirip dengan krisis serupa yang dialami Indonesia di akhir 1990-an.⁷⁸⁵

Waktunya Tidak Cukup

Keyakinan bahwa masa transisi ini adalah sebuah *golden moment* pun diadopsi oleh fraksi-fraksi di MPR. Tetapi, meski semakin dekat waktunya dengan lengsernya Soeharto, reformasi konstitusi yang diharapkan ini belum juga terjadwalkan. Fokus perhatian mahasiswa dan para pemimpin oposisi saat itu berkuat pada soal bagaimana menggulingkan Soeharto saja.⁷⁸⁶ Tuntutan untuk melakukan reformasi konstitusi baru terdengar setelah Soeharto *lengser keprabon*. Mahasiswa meneriakkan tuntutan-tuntutan berupa: dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dan ditegakkannya hukum secara lebih efektif, dihapuskannya KKN,⁷⁸⁷ dihapuskannya dwifungsi ABRI, dan diadilinya Soeharto beserta kroni-kroninya.⁷⁸⁸

Pembicaraan seputar reformasi konstitusi di antara para pemegang kuasa tidak pernah fokus. Dari zaman lengsernya Soeharto, hingga Pemilu 1999, perdebatan politik lebih berkisar pada soal pemilu dan tata aturan politik.⁷⁸⁹ Lagi pula, sebagian besar energi partai-partai sudah dicurahkan untuk memenangkan Pemilu 1999.⁷⁹⁰ Ini semua memperlambat pembahasan isu reformasi konstitusi.⁷⁹¹

Tambahan lagi, pada Sidang Umum MPR 1999, sekalipun pembicaraan tentang reformasi konstitusi sedang berlangsung secara aktif, soal yang satu ini masih kalah panas dengan isu pemilihan Presiden.⁷⁹² Hal ini jelas terlihat dari lebih dominannya berita-berita mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ketimbang diskusi-diskusi tentang amandemen UUD 1945.⁷⁹³

Dua Belas Hari

Akibatnya, satu-satunya waktu yang ada bagi MPR untuk membahas soal reformasi konstitusi ini adalah sebelum dan selama Sidang Umum, yaitu tanggal 1 sampai dengan 21 Oktober 1999. Tetapi, nyatanya, dari dua puluh satu hari yang ditentukan, hanya dua belas hari yang dialokasikan untuk tujuan itu. Bagi sebuah negara di mana “perdebatan-perdebatan seputar masalah konstitusi sudah selalu ditolak selama empat dasawarsa”,⁷⁹⁴ dua belas hari jelas bukan waktu yang

cukup untuk membahas satu masalah terpenting dan sekompleks amandemen konstitusi.

Waktu sesingkat itu masih juga dibagi-bagi lagi menjadi empat tahapan Perubahan Pertama, Sidang Umum MPR 1999 (lihat Tabel 5):

- Pembahasan di tingkat Badan Pekerja (BP) (6 dan 14 Oktober 1999);
- Pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc (PAH) III untuk Amandemen (7-13 Oktober 1999);

Tabel 5. Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Pertama



Sumber: Disarikan dari Risalah Rapat Pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945.

- Pembahasan di Komisi C Sidang Umum (SU) MPR 1999 (17-18 Oktober 1999); dan
- Pembahasan di Rapat Paripurna Sidang Umum MPR 1999 (17-19 Oktober 1999).

Menyadari begitu ketat dan padatnya jadwal Sidang Umum MPR 1999, fraksi-fraksi sepakat bahwa penyelesaian amandemen harus ditunda hingga tahun berikutnya dan akan diratifikasi pada tanggal 18 Agustus 2000.⁷⁹⁵ Tanggal ini memiliki makna simbolik: Mustafa (Golkar) mengatakan bahwa 18 Agustus 2000 bertepatan dengan ulang tahun ke-55 UUD 1945.⁷⁹⁶

Tidak Ada Konstitusi Baru

Pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama di MPR jauh lebih terbuka dan berbobot ketimbang diskusi-diskusi apa pun di MPR di bawah kekuasaan Soeharto. Kendati amandemen itu akhirnya disepakati dengan konsensus, selama pembahasan-pembahasan dilakukan, para anggota MPR bebas menyatakan bermacam-macam argumen yang berbeda dan mereka benar-benar melakukannya.⁷⁹⁷ Yusuf dan Basalim memandang bahwa:

Hal yang paling menarik adalah begitu besarnya kebebasan dan keluwesan bagi para anggota PAH III MPR untuk menyatakan pendapat mereka dan mengungkapkan pikiran-pikiran mereka. Jadi, penjelajahan gagasan-gagasan para anggota ini begitu kaya, kritis, konstruktif, dan mencerminkan komitmen yang kuat terhadap agenda reformasi.⁷⁹⁸

Selain itu, pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama masih lebih didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan masa depan ketimbang kepentingan-kepentingan politik sesaat. Valina Singka Subekti (FUG), misalnya, beranggapan bahwa komposisi MPR harus diubah.⁷⁹⁹ Disarankannya agar Fraksi Utusan Golongan tidak perlu ada di MPR.⁸⁰⁰ Sebagai gantinya, rakyat harus memilih semua anggota MPR

secara langsung. Tentu saja ini berarti bahwa usulan untuk membentuk FUG gugur dengan sendirinya.⁸⁰¹

Selama berlangsungnya pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama ini, hal-hal yang berkaitan dengan agenda reformasi konstitusi secara keseluruhan diperdebatkan. Paragraf-paragraf berikut akan memaparkan secara panjang lebar dua kesepakatan penting yang berhasil dicapai, yaitu dalam hal (i) memilih antara mengubah (*to amend*) ataukah memperbarui (*to renew*); dan (ii) menolak ataukah mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Sebenarnya, kedua kesepakatan ini saling terkait erat. Kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan dengan sendirinya berarti menolak opsi untuk memperbarui konstitusi.

Amandemen Yes, Pembaruan No

Pada tanggal 6 Oktober 1999, semua fraksi sepakat untuk mengamandemen, dan bukan memperbarui, UUD 1945.⁸⁰² Kesepakatan ini adalah satu momentum sejarah karena MPR sudah lama menjadi salah satu lembaga terkemuka yang selalu menolak upaya-upaya untuk mengubah UUD 1945. Di sisi lain, kesepakatan ini membawa pesan yang terang benderang bahwa reformasi konstitusi harus dibatasi.⁸⁰³

Sikap PDIP

Pemimpin-pemimpin PDIP kerap mempertanyakan apa perlunya mengubah, apalagi memperbarui, UUD 1945. Alex Litaay, yang saat itu menjabat Sekretaris Jenderal (Sekjen) PDIP, berkeras bahwa UUD 1945 tidak perlu diutak-atik.⁸⁰⁴ Alasannya, masalah-masalah yang diderita oleh negeri ini bukan berasal dari konstitusi, melainkan dari penerapannya yang tidak konsisten.⁸⁰⁵

Megawati Soekarnoputri, Ketua Umum PDIP, mengamini pernyataan Litaay. Dikatakannya bahwa alasan PDIP untuk bertindak hati-hati adalah:

... berkaitan langsung dengan upaya-upaya PDIP yang konsisten menjaga kehidupan bangsa kita dari upaya-upaya mengganti falsafah dasar negara kita ke arah yang semakin memaksakan diikutinya tuntutan-tuntutan dan dianutnya ideologi-ideologi satu segmen tertentu saja dalam masyarakat, dan mencangkokkan sebuah ideologi yang sama sekali baru yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan Indonesia merdeka.⁸⁰⁶

Menurut Yusuf dan Basalim, PDIP sangat khawatir bahwa gerakan untuk mendirikan negara Islam akan muncul lagi selama berlangsungnya proses reformasi konstitusi pasca-Soeharto. Situasi ini pernah terjadi pada tahun 1945 dan dalam proses pembuatan konstitusi tahun 1956-1959.⁸⁰⁷ Karena sikap PDIP yang hati-hati dalam soal reformasi konstitusi ini, memperbarui UUD 1945 ini pun jadi mustahil. Politik *wait and see* PDIP ini berlanjut hingga proses Perubahan Keempat (Bab Lima sampai dengan Bab Delapan penelitian ini akan mengkaji lebih jauh tentang hal-hal yang menjadi perhatian PDIP).

Dua Masalah Teknis

Kebijakan mengubah, bukan memperbarui, UUD 1945 ini melahirkan dua masalah teknis: (i) pasal mana yang harus digunakan untuk melakukan amandemen; dan (ii) model amandemen apa yang bakal dipakai.

(1) Pasal 3 atau Pasal 37 UUD 1945?

UUD 1945 mengatur bahwa proses reformasi konstitusi dapat dilakukan dengan menerapkan Pasal 3 atau Pasal 37. Pasal 3 UUD ini menyatakan: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Pasal 37 UUD 1945 menetapkan prosedur untuk mengubah Konstitusi.

Sehubungan dengan dua pilihan ini, ada tiga pandangan dari pakar-pakar hukum konstitusi terkemuka. Harun Alrasid berpendapat bahwa Pasal 3—bukan Pasal 37—UUD 1945 harus digunakan untuk

mengawali reformasi konstitusi.⁸⁰⁸ Dalam pandangannya, MPR tidak pernah menggunakan Pasal 3, dan karenanya, Indonesia tidak pernah memiliki sebuah konstitusi yang definitif.⁸⁰⁹

Ismail Suny memiliki argumen lain. Baginya, Indonesia sudah punya konstitusi yang definitif.⁸¹⁰ Kendati MPR tidak pernah secara langsung menerapkan Pasal 3 UUD 1945, pasal itu sudah dalam proses diterapkan selama empat dasawarsa. Jadi, UUD 1945 harus dikelaskan sebagai konstitusi yang definitif. Lebih jauh Suny mengatakan bahwa, dengan mengeluarkan sebuah Tap MPR Tahun 1966 yang mengakui UUD 1945 sebagai sumber hukum dasar Indonesia,⁸¹¹ MPR “secara diam-diam sudah melaksanakan” Pasal 3.⁸¹² Jadi, kalau MPR memutuskan untuk mereformasi UUD 1945 dengan secara langsung mengimplementasikan prosedur-prosedur perubahan yang tersedia dalam Pasal 37, secara konstitusional langkah itu sudah benar.⁸¹³

Soewoto Mulyosudarmo, yang mewakili pandangan ketiga, beropini bahwa Pasal 3 harus digunakan untuk memperbarui atau mengganti UUD 1945, sedangkan Pasal 37 dipakai untuk mengubah UUD 1945,⁸¹⁴ dan, dengan demikian, Pasal 37 harus dipakai untuk Perubahan Pertama. Lalu, untuk amandemen-amandemen selanjutnya, Pasal 3 lah yang harus dimanfaatkan untuk membuat sebuah konstitusi baru, yang disiapkan oleh sebuah Komisi Negara.⁸¹⁵

Sikap MPR

Semua fraksi sepakat bahwa reformasi konstitusi itu harus dilakukan sesuai dengan Pasal 37, dan bukan Pasal 3. Menurut penulis, pilihan teknis ini konsisten dengan kesepakatan politik sebelumnya untuk hanya mengubah, bukan memperbarui UUD 1945. Penulis sependapat dengan penafsiran Mulyasudarmo bahwa Pasal 3 lebih cocok untuk mengganti konstitusi, sedangkan Pasal 37 lebih pas untuk mengubah Konstitusi.

(2) Model Amerika Serikat

Konsisten dengan keputusan untuk hanya mengubah konstitusi, MPR pun sepakat bahwa teks asli UUD 1945 akan dipertahankan. Oleh karena itu, amandemen dimaksud akan merupakan penambahan yang melengkapi konstitusi asli. Ini berarti Indonesia mencoba mengikuti model amandemen yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Fraksi Reformasi menyatakan:

... untuk format amandemen ini, kami mengusulkan untuk menggunakan model Amerika Serikat. Model ini mencabut dan kemudian melengkapi pasal-pasal tertentu dengan mempertahankan teks asli konstitusi yang bersangkutan. Dengan demikian, generasi kita selanjutnya dapat mempelajari sejarah negara bangsa ini.⁸¹⁶

Argumen Fraksi Reformasi ini semata-mata bersifat teknis. Tetapi, ada satu alasan lain yang lebih substansial di balik pemilihan model amandemen ala Amerika Serikat ini: batasan untuk tidak membuat konstitusi yang sama sekali baru.

Pembukaan No, Batang Tubuh dan Penjelasan Yes

Kesepakatan lain yang dicapai oleh MPR adalah mengamandemen Batang Tubuh dan Penjelasan, tetapi tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945.⁸¹⁷ Kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan ini sebenarnya adalah salah satu dari alasan utama di balik keputusan fraksi-fraksi MPR untuk hanya mengubah UUD 1945. Hal ini bertalian dengan fakta bahwa Pembukaan tidak hanya berisi pernyataan kemerdekaan, tetapi juga memuat Pancasila, ideologi negara pemersatu bangsa.⁸¹⁸ Bagi fraksi-fraksi nasionalis di MPR (PDIP, TNI-Polri, dan Golkar), Pancasila adalah satu jaminan konstitusional bahwa Indonesia tidak akan menjadi negara Islam.

Tetapi, kita juga harus mencatat bahwa bahkan fraksi-fraksi utama Islam di MPR (PPP, PBB, dan PDU) pun sepakat untuk mempertahankan Pembukaan. Ini adalah satu perubahan sikap yang penting dari fraksi-fraksi Islam, yang semula, dalam proses pembuatan konstitusi

tahun 1945 dan 1956-1959, pernah mengusulkan Islam sebagai dasar negara. Dengan menerima dipertahankannya Pembukaan, yang mengandung Pancasila, mengindikasikan tuntutan fraksi-fraksi Islam untuk membentuk sebuah negara Islam sudah tidak lagi sekeras zaman reformasi konstitusi sebelumnya.

Sepanjang pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, sikap fraksi-fraksi nasionalis untuk tetap mempertahankan Pembukaan diwakili oleh fraksi-fraksi Golkar, Reformasi, KKI, dan TNI-Polri.⁸¹⁹ Golkar berpendapat bahwa:

... Pembukaan harus dipertahankan. Pembukaan memuat beberapa pernyataan Indonesia sebagai sebuah negara. Pernyataan-pernyataan ini bersifat fundamental dan final. Pernyataan-pernyataan itu adalah pernyataan kemerdekaan, pernyataan Indonesia sebagai negara kesatuan, dan [pernyataan tentang] falsafah negara, Pancasila.⁸²⁰

Senada dengan Golkar, TNI-Polri juga menyatakan:

... dalam kaitannya dengan Pembukaan UUD 1945, tanpa bermaksud menyakralkannya, TNI dan Polri tidak setuju untuk mengubahnya. Pembukaan tersebut memuat sebuah kesepakatan suci rakyat untuk menjadi sebuah bangsa, dan untuk menjadi sebuah negara kesatuan. Selain itu, Pembukaan juga menyatakan Pancasila sebagai falsafah negara.⁸²¹

Mempertahankan Negara Kesatuan

Bagi Hamdan Zoelva (PBB), di samping Pembukaan, ide tentang negara kesatuan juga tidak boleh diutak-atik.⁸²² Tetapi, Zoelva tidak memberi penjelasan lebih jauh dan hanya menyebutkan bahwa negara kesatuan harus dianggap 'final' untuk Indonesia.⁸²³ Argumen ini diaminikan sekaligus ditentang oleh fraksi-fraksi lain dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, tetapi belakangan, pada pembahasan

Perubahan Keempat, negara kesatuan menjadi pasal baku yang tak dapat diubah (*non-amendable article*).

Siapa Pembuat Konstitusi

Sedangkan dalam soal siapa yang harus menjadi badan pembuat konstitusi, MPR nyaris tidak menemukan hambatan apa-apa. Pasal 3 dan 37 UUD 1945 memang memberi MPR kewenangan untuk menetapkan atau mengubah Konstitusi negara.⁸²⁴ Untuk melakukan amandemen, MPR membentuk Badan Pekerja, Panitia Ad Hoc III, dan Komisi C, yang masing-masing beranggotakan 90, 25, dan 171 anggota MPR.⁸²⁵ Di masing-masing badan itu, kesebelas fraksi diwakili sesuai dengan proporsi jumlah kursi mereka di MPR.

Yang Terjadi di MPR

Selama berlangsungnya pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, dari sebelas fraksi yang ada di MPR, hanya PKB dan Golkar-lah yang mengusulkan adanya badan pembuat konstitusi lain di samping MPR. PKB mengusulkan dibentuknya sebuah “Tim Reformasi Konstitusi” untuk menyiapkan amandemen-amandemen UUD 1945.⁸²⁶ Tim ini bertugas mengkaji Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945, mengidentifikasi amandemen-amandemen yang dibutuhkan untuk mengikuti perkembangan masyarakat.⁸²⁷ Selanjutnya, draft amandemen yang dihasilkan akan diratifikasi melalui tahapan tertentu di MPR dalam kurun waktu satu tahun.⁸²⁸ Tetapi, PKB tidak punya solusi yang jelas tentang bagaimana mestinya formasi Tim itu diputuskan.⁸²⁹ Dalam salah satu draft Tap MPR yang diajukannya, PKB mengusulkan agar Badan Pekerja MPR menentukan keanggotaan Tim.⁸³⁰ Dalam satu draft yang lain, fraksi ini menyarankan agar pemerintah, bersama-sama dengan DPR, membentuk Tim Reformasi Konstitusi.⁸³¹ Meski demikian, PKB tidak pernah serius memperjuangkan usulannya. Dan akhirnya, usulan ini pun gagal.

Andi Mattalata (Golkar) mengusulkan agar reformasi konstitusi dibagi menjadi proposal jangka-pendek dan proposal jangka-panjang.⁸³²

Usulan-usulan jangka-pendek harus disepakati dalam Sidang Umum MPR 1999, sedangkan proposal-proposal jangka-panjang harus diselesaikan oleh Badan Pekerja MPR, atau oleh sebuah Komite Nasional.⁸³³ Lebih jauh Mattalata mengusulkan agar Komite Nasional ini terdiri dari anggota-anggota MPR, dan pakar-pakar konstitusi.⁸³⁴ Tetapi Golkar juga tidak pernah serius berusaha mewujudkan usulan ini.

Kemudian, dalam rapat pertama PAH III muncul usulan alternatif badan pembuat konstitusi yang menyatakan bahwa jika Sidang Umum MPR tidak bisa menyelesaikan proses reformasi konstitusi ini, Badan Pekerja atau sebuah Komisi Khusus yang kemudian menjadi badan pembuat konstitusi dibentuk dan menyelesaikan reformasi konstitusi.⁸³⁵ Harun Kamil (FUG) menolak gagasan ini, dengan alasan:

... lebih baik kita menghapuskan usulan untuk membentuk Komisi Khusus. Istilah Komisi Khusus ini tidak ada dalam undang-undang. Menurut saya, [yang dimaksud dengan] Komisi Khusus ini, ya, Badan Pekerja MPR ini, [atau] Panitia Ad Hoc MPR ini.⁸³⁶

Sikap para Pakar

Harun Alrasid berpendapat bahwa, ketimbang MPR, akan lebih baik kalau:

... Sebuah Komisi Amandemen Konstitusi dibentuk. Komisi ini kemudian akan melaksanakan tugasnya dalam waktu 7 bulan. Lalu, dalam Sidang Tahunan MPR berikutnya, hasil-hasil kerja Komisi ini dapat dipresentasikan. Kemudian MPR bisa membahas rancangan Konstitusi yang disiapkan oleh Komisi ahli ini.⁸³⁷

Dalam rapat yang sama, Soewoto Mulyosudarmo setuju bahwa MPR harus menjadi badan pembuat konstitusi untuk Perubahan Pertama. Tetapi, untuk amandemen-amandemen selanjutnya, masih menurut Mulyosudarmo, sebuah Komisi Negara harus dibentuk,⁸³⁸ dan harus diberi kewenangan penuh untuk membuat satu Undang-Undang Dasar baru.⁸³⁹

Akhirnya, PAH III tidak mengadopsi pandangan-pandangan Alrasid maupun Mulyosudarmo dalam hal alternatif selain MPR sebagai badan pembuat konstitusi. Alih-alih, PAH III justru sepakat bahwa Badan Pekerja MPR harus terus melanjutkan tugasnya meracik rancangan amandemen UUD 1945 berikutnya. Alhasil, MPR-pun mengundang Tap MPR No. IX tahun 1999 yang memberi kewenangan kepada Badan Pekerja MPR untuk melanjutkan amandemen UUD 1945. Ketetapan ini mengatur:

- Memberi kewenangan kepada Badan Pekerja MPR untuk menyiapkan sebuah rancangan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.
- Rancangan amandemen tersebut harus sudah siap untuk disahkan dalam Sidang Tahunan MPR pada tanggal 18 Agustus 2000.

Absennya Partisipasi Publik

Dalam rapat pertama PAH III, sebagian anggotanya mengangkat isu partisipasi publik. Salah seorang anggota⁸⁴⁰ berpendapat bahwa sebaiknya ada sebagian dari rapat-rapat itu yang dialokasikan untuk mendengarkan opini publik.⁸⁴¹ Anggota ini kemudian mengatakan bahwa rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat ini perlu dilakukan agar rakyat tidak merasa diabaikan.⁸⁴² Sayangnya, di saat yang sama, anggota ini juga membongkar tiadanya komitmen Panitia III terhadap keterlibatan masyarakat. Dikatakannya bahwa “partisipasi ini hanya sekedar formalitas. Kita *toh* sudah paham substansinya”.⁸⁴³

Beberapa anggota menentang penggalangan partisipasi publik atas dasar terbatasnya waktu.⁸⁴⁴ Zoelva mempertanyakan ketidakjelasan format penggalangan partisipasi.⁸⁴⁵ Dikatakannya bahwa tidaklah gampang menentukan kelompok-kelompok mana yang harus diundang di antara begitu banyak kelompok yang berbeda-beda di negeri ini.⁸⁴⁶ Karenanya, Zoelva menyarankan agar PAH III tidak usah mengundang kelompok mana pun untuk melakukan rapat dengar-pendapat,⁸⁴⁷ tetapi dia setuju bahwa wakil-wakil dari masyarakat akan disambut baik, jika mereka hadir dalam rapat-rapat Panitia III.⁸⁴⁸

Yusuf Muhammad (PKB) mendukung argumen Zoelva. Katanya:

Kita membutuhkan masukan-masukan dari masyarakat. Hal ini sangat diperlukan untuk memperlihatkan akuntabilitas kita sebagai sebuah lembaga yang konsen terhadap aspirasi-aspirasi rakyat. Tetapi, kita memiliki keterbatasan waktu. Oleh karena itu, jika dilakukan *public hearing*, itu tidak harus berupa pertemuan tatap muka.⁸⁴⁹

Akhirnya, PAH III mengundang lima orang pakar untuk memberikan sumbang sarannya: Roeslan Abdul Gani, Ismail Suny, Harun Alrasid, Soewoto Mulyosudarmo, dan Sri Soemantri.⁸⁵⁰ Tetapi, pakar-pakar ini tidak diundang sejak rapat awal, tetapi baru pada rapat keenam dan ketujuh PAH III. Saat itu, Perubahan Pertama sudah selesai dirancang. Lagi pula, rapat ketujuh adalah rapat terakhir PAH III. Dalam situasi dan kondisi seperti itu, masukan-masukan dari para pakar hanya punya sedikit pengaruh.

Dari segi kuantitas, partisipasi masyarakat dalam diskusi-diskusi Perubahan Pertama—yang diorganisasikan oleh MPR—terbatas dan kebanyakan tidak langsung sifatnya. Tidak ada ‘partisipasi yang aktif dan inklusif’ seperti yang disarankan Saunders.⁸⁵¹ Tetapi, dengan hanya 12 hari efektif untuk berdebat, mustahil untuk menjaring partisipasi publik yang lebih luas dan komprehensif, bahkan kalau ada kemauan untuk melakukannya sekalipun.

Kendati demikian, dari segi kualitas, partisipasi masyarakat berjalan sangat baik. Sebelum dan selama Sidang Umum MPR 1999 berlangsung, partisipasi masyarakat mengalir dalam bentuk tuntutan besar-besaran yang disampaikan oleh masyarakat, terutama kalangan mahasiswa, untuk mengamandemen UUD 1945. Selain itu, transparansi dan keterbukaan rapat-rapat dan sidang-sidang MPR pun memainkan peran yang krusial. Sebagian besar pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama terbuka untuk umum.⁸⁵² Bahkan beberapa rapat dalam Sidang Umum MPR 1999 disiarkan secara langsung di TVRI dan RRI, juga di beberapa stasiun televisi dan radio milik swasta.⁸⁵³

Di samping media elektronik, media cetak juga meliput secara terperinci rapat-rapat dan sidang-sidang MPR, melalui suplemen-suplemen khusus.⁸⁵⁴

Hasil Perubahan Pertama⁸⁵⁵

Bagian ini mengupas hasil dari Perubahan Pertama. Sebelum beranjak lebih jauh, bagian berikut ini pertama-tama akan menyajikan rekomendasi-rekomendasi amandemen UUD 1945, baik yang diajukan oleh masyarakat sipil maupun oleh fraksi-fraksi di MPR. Selanjutnya, keduanya diperbandingkan. Penulis gunakan perbandingan ini untuk mengevaluasi apakah MPR sudah memperlakukan masukan-masukan masyarakat sebagaimana mestinya dalam proses Perubahan Pertama, atau belum.

Kesamaan Usulan Masyarakat dan MPR

Antara 1998 dan 1999, sebelum proses Perubahan Pertama berlangsung, sedikitnya ada tiga kelompok masyarakat sipil yang mempersiapkan usulan-usulan amandemen konstitusi.⁸⁵⁶ Mereka adalah Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan (KRHP), Universitas Gadjah Mada (UGM), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).

Kelompok-kelompok ini menyodorkan sedikitnya lima rekomendasi serupa: (i) mengamandemen dan bukan memperbarui UUD 1945; (ii) membatasi kekuasaan Presiden; (iii) memberdayakan MPR, DPR, MA, dan BPK; (iv) menerapkan desentralisasi, dan (v) memperkuat aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia.⁸⁵⁷

Selain itu, KRHP dan UGM juga mengusulkan untuk: (i) mempertahankan Pembukaan dan hanya mengubah Batang Tubuh serta Penjelasan, dan (ii) mempertahankan bentuk negara kesatuan. UGM dan MTI juga mengusulkan untuk: (i) melikuidasi DPA; dan (ii) mengikuti model amandemen Amerika Serikat.⁸⁵⁸

Usulan Fraksi-Fraksi MPR

Dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, fraksi-fraksi MPR mengusulkan rekomendasi-rekomendasi yang sebagian besar mirip dengan usulan-usulan masyarakat di atas. Dalam tahap-tahap awal pembahasan, mereka bermaksud mengamandemen hampir semua pasal yang berhubungan dengan lembaga-lembaga negara. Mattalata (Golkar), misalnya, ingin agar amandemen ini mencakup dua hal:

Pertama, pembatasan terhadap kewenangan Presiden, dan, kedua, pemberdayaan lembaga-lembaga negara yang mewakili rakyat dan mengontrol pemerintah. Lembaga-lembaga ini adalah MPR, DPR, BPK, Mahkamah Agung, dan Kejaksaan Agung.⁸⁵⁹

Zoelva (PBB) memandang bahwa Perubahan Pertama harus mengkaji-ulang semua pasal yang berkenaan tidak hanya dengan lembaga-lembaga yang disebutkan oleh Mattalata, tetapi juga DPA.⁸⁶⁰ Lebih jauh diusulkannya agar Perubahan Pertama juga mencakup isu-isu lain, termasuk: Pemilu, Bank Indonesia, aturan-aturan tentang hak asasi manusia, hubungan antara pusat dan daerah, menteri-menteri negara, pertahanan dan keamanan negara, wilayah kekuasaan Indonesia, dan status Penjelasan UUD 1945.⁸⁶¹

Dalam rapat 7 Oktober, PAH III sepakat untuk memprioritaskan tujuh hal, yang meliputi 20 pasal.⁸⁶² Ketujuh isu tersebut adalah (i) pemberdayaan MPR; (ii) pembatasan kekuasaan Presiden; (iii) pengkajian ulang posisi DPA; (iv) pemberdayaan DPR; (v) pemberdayaan BPK; (vi) pemberdayaan MA; (vii) pengaturan jabatan Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Kepala Staf TNI dalam UUD 1945.⁸⁶³

Pembahasan terhadap hal-hal yang diprioritaskan ini berlangsung hingga 10 Oktober, saat PAH III sadar bahwa tidak ada cukup waktu untuk menyelesaikan Perubahan Pertama. PAH III lantas sepakat untuk membuat prioritas utama⁸⁶⁴ yang mencakup dua hal: pembatasan kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR.⁸⁶⁵ Akhirnya, hanya dua hal ini yang diundangkan sebagai Perubahan Pertama.

Tabel 6. Perbandingan Antara Usulan-Usulan Amandemen dari Masyarakat dan MPR⁸⁶⁶

| Isu-Isu | KRHP | UGM | MTI | MPR |
|--|-------------------|---------------------------------|------------|---------------------------------------|
| Mempertahankan Pembukaan dan mengubah Batang Tubuh dan Penjelasan | Ya | Ya | Ya | Ya |
| Mempertahankan Negara Kesatuan | Ya | Ya | - | Belum dibahas secara intensif |
| Mengubah atau Mengganti | Mengubah | Mengubah | Mengubah | Mengubah |
| Model Amandemen Amerika Serikat | - | Kombinasi antara AS dan Prancis | Ya | Ya |
| Pembatasan Kekuasaan-Kekuasaan Presiden | Ya | Ya | Ya | Ya |
| Pemberdayaan Kekuasaan-Kekuasaan MPR, DPR, Mahkamah Agung, dan BPK | Ya | Ya | Ya | Ya |
| DPA | Direstrukturisasi | Dibubarkan | Dibubarkan | Sudah dibahas tetapi belum diputuskan |
| Mengadopsi Konsep Desentralisasi | Ya | Ya | Ya | - |
| Melengkapi Aturan-Aturan tentang Hak-Hak Asasi Manusia | Ya | Ya | Ya | Belum dibahas secara intensif |

Membandingkan usulan publik dan usulan amandemen yang disampaikan oleh fraksi-fraksi di MPR (Tabel 6) menjelaskan bahwa hampir semua sikap publik maupun MPR adalah sama. Bahkan, fraksi-fraksi mengadopsi mayoritas rekomendasi publik ketika muncul perbedaan-perbedaan. Hal ini pada umumnya bukan disebabkan oleh perbedaan pendapat, melainkan karena MPR belum memutuskan posisinya. Kasus-kasus yang tak terpecahkan meliputi soal bentuk negara kesatuan, posisi DPA dan isu-isu HAM.

No Presiden, Yes DPR

Pengalaman-pengalaman lama dengan rezim-rezim otoriter Soekarno dan Soeharto kuat memengaruhi hasil Perubahan Pertama.⁸⁶⁷ Pada rapat kedua PAH III, misalnya, Slamet Effendy Yusuf (Golkar) terang-terangan mengatakan bahwa UUD 1945 yang ‘sarat-eksekutif’ itu adalah akar dari sistem politik Orde Baru yang otoriter, dan karenanya, kekuasaan Presiden harus dibatasi.⁸⁶⁸ Senada dengan Yusuf, Abdul Gani juga berpendapat bahwa:

Eksekutif tidak boleh mendominasi legislatif. Eksekutif tidak boleh mendominasi yudikatif. Prioritas amandemen ini adalah untuk memberdayakan MPR dan DPR. Ini artinya, kalau tidak cukup, kekuasaan-kekuasaan DPR harus ditambah; kalau kekuasaan Presiden terlalu besar, harus dibatasi.⁸⁶⁹

Sidang Umum MPR 1999 menghasilkan amandemen-amandemen terhadap sembilan dari tiga puluh tujuh pasal yang ada dalam UUD 1945. Hampir semua amandemen itu memberdayakan DPR dan membatasi kekuasaan Presiden.⁸⁷⁰

Peralihan Kekuasaan Legislatif

Amandemen Pasal 5, 20, dan 21 adalah contoh gamblang pengalihan kekuasaan dari Presiden ke tangan DPR. Sebelum amandemen, Pasal 5(1) menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Aturan ini diubah

hingga hanya memberi hak kepada Presiden untuk “mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”, sebuah hak yang juga dimiliki oleh setiap anggota DPR (Pasal 21 setelah amandemen). Lebih jauh lagi, DPR mengambil alih kewenangan legislatif dari tangan Presiden. Pasal 20(1) setelah amandemen mengatur bahwa DPR “memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Meski demikian, ada prosedur-prosedur yang harus dijalani untuk mengesahkan semua rancangan undang-undang (RUU), termasuk persetujuan bersama antara Presiden dan DPR (Pasal 20 (2), (3) dan (4)).

Transfer kekuasaan legislatif ini disepakati dengan suara bulat, tetapi masih ada beberapa tantangan. Valina Singka Subekti, misalnya, menyatakan:

Saya mengerti bahwa semangat amandemen ini adalah untuk mem-berdayakan DPR, tetapi apakah para anggota DPR sudah siap memiliki kekuasaan legislatif ini? Kekuasaan ini tidak boleh di-anggap enteng. Ini membutuhkan ... tidak hanya sumber daya manusia yang berkualitas, tetapi juga anggaran yang sangat besar.⁸⁷¹

Mulyosudarmo pun berpendapat serupa:

Aneh rasanya bahwa sesuai dengan Pasal 20 DPR memegang ke-kuasaan legislatif. Dengan mengubah *setting*-nya dengan cara seperti ini, DPR akan sibuk membuat RUU. Jadi, pasal asli yang menyerahkan persetujuan legislasi ke tangan DPR, sudah cukup bagus untuk mengontrol eksekutif.⁸⁷²

Penulis tak sependapat dengan Subekti dan Mulyosudarmo. Peng-alihan kekuasaan legislatif ke tangan DPR sudah benar, karena dengan demikian kekuasaan legislatif berada di tempat yang semestinya, yaitu di tangan lembaga legislatif. Kekhawatiran seputar kemampu-an anggota Dewan untuk membuat rancangan-rancangan undang-undang bukanlah argumen yang sah. Staf ahli harus disiagakan untuk me-nyokong kerja-kerja para anggota parlemen ini.

Tabel 7. Pergeseran Kekuasaan Legislatif dari Presiden ke DPR

| Pasal | Asli | Perubahan Pertama |
|--------|---|--|
| 5 (1) | Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. | Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. |
| 20 (1) | Setiap undang-undang memerlukan persetujuan DPR. | DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. |
| 21 (1) | Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan undang-undang. | Tidak berubah. |

Pembatasan Masa Jabatan Presiden

Belajar dari pengalaman dengan masa kepresidenan otoriter Soekarno dan Soeharto yang panjang, MPR menyisipkan ke dalam UUD 1945 satu jurus pelindung yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden bisa dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya sebanyak satu masa jabatan lagi (Pasal 7 setelah amandemen). Ini berarti MPR menegaskan lagi Tap MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.⁸⁷³

Bisa dikatakan bahwa watak otoriter kepresidenan Soekarno dan Soeharto sebagian besar terkait dengan lamanya masa jabatan mereka. Dengan demikian, membatasi masa jabatan Presiden merupakan satu langkah reformasi yang penting, karena menghilangkan satu di antara karakteristik-karakteristik otoriter utama yang melekat pada UUD 1945. Jadi, penulis sependapat dengan Lindsey bahwa “lebih dari yang mana pun, amandemen masa jabatan presiden ini telah memberikan arah yang jelas tentang transisi politik dari otoritarianisme”.⁸⁷⁴

Pembatasan terhadap Kekuasaan Kehakiman Presiden

Perubahan Pertama juga membatasi kekuasaan yudisial Presiden dan memberi DPR lebih banyak pengaruh dalam masalah hukum dan kehakiman. Amandemen Pasal 14(2) menyatakan bahwa Presiden

harus mendengarkan saran-saran DPR sebelum memberikan amnesti dan abolisi. Selain itu, amandemen Pasal 14(1) juga mengharuskan Presiden untuk berkonsultasi terlebih dulu dengan Mahkamah Agung sebelum memberikan grasi dan rehabilitasi.

Pembatasan terhadap Kekuasaan Diplomatik Presiden

Perubahan Pertama pun membatasi kekuasaan diplomatik Presiden, dan memberi DPR lebih banyak hak kontrol dalam pengangkatan duta besar, konsul, dan dalam menerima duta besar negara-negara asing. Kekuasaan Presiden ini harus digunakan dengan memerhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13(2) dan (3)).

Satu kasus khusus antara Indonesia dan Australia sangat memengaruhi perancangan amandemen ini. Pada tahun 1995, pemerintah Australia menolak pengangkatan HBL Mantiri sebagai duta besar Indonesia untuk Australia, dengan alasan bahwa yang bersangkutan pernah mendukung TNI dalam pembantaian di Santa Cruz, Timor Timur, 12 November 1991.⁸⁷⁵ Mustafa mengatakan;

Calon duta besar yang kita ajukan untuk Australia ditolak oleh beberapa partai [di Parlemen Australia]. Itulah mengapa saya pikir akan lebih bijaksana kiranya kalau dalam menerima duta besar negara lain, [Presiden] harus mendengarkan pertimbangan DPR.⁸⁷⁶

Amandemen lain yang bertalian dengan peristiwa-peristiwa sebelumnya adalah diubahnya aturan tentang upacara pengambilan sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 9). Amandemen ini diilhami oleh sumpah jabatan Habibie, yang disaksikan oleh Mahkamah Agung di Istana Merdeka, karena MPR saat itu tidak bisa berkumpul. Amandemen yang membatasi kekuasaan Presiden untuk memberikan gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya (Pasal 5) juga dipicu oleh tindakan Habibie yang membagi-bagikan tanda kehormatan kepada pendukung-pendukungnya pada bulan Agustus 1999.⁸⁷⁷

Upaya untuk Membatasi Pengangkatan Anggota Kabinet

Ada juga upaya-upaya untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam mengangkat anggota-anggota kabinetnya. Asnawi Latief (PDU) mengusulkan agar dalam mengangkat menteri-menterinya, Presiden harus memerhatikan pertimbangan-pertimbangan DPR.⁸⁷⁸ Usulan ini gagal. Amin Aryoso (PDIP) memandang bahwa PAH III harus menghindarkan diri dari mengubah Konstitusi yang 'sarat-eksekutif' menjadi Konstitusi yang 'sarat-legislatif'.⁸⁷⁹ Tambahan lagi, komitmen anggota-anggota lainnya dalam PAH III untuk memperkuat sistem presidensial mengganjal usulan Latief ini. Subekti, misalnya, berargumen bahwa:

Kita harus ingat bahwa menteri adalah pembantu Presiden. Karenanya, Presidenlah yang harus memegang kewenangan penuh untuk memutuskan siapa-siapa saja pembantunya. Karena sekarang kita menerapkan sistem multi-partai, kalau saran-saran DPR harus dipertimbangkan, pertimbangan-pertimbangan politik akan mengalahkan pertimbangan-pertimbangan profesional. Ini tidak benar.⁸⁸⁰

Khofifah Indar Parawansa (PKB) pun mewanti-wanti:

Saya menghargai bahwa kita memiliki semangat untuk memberdayakan DPR, tetapi saya kira kita harus lebih bijaksana. Kalau kekuasaan Presiden terlalu dibatasi, saya kira itu juga tidak adil. Saya takut kita akan benar-benar menyusahkan diri kita sendiri.⁸⁸¹

Kesimpulan

Bagi mereka yang radikal, yang percaya bahwa UUD 1945 harus diganti total, Perubahan Pertama masih jauh dari memuaskan. Wall Paragon, misalnya, menyebutnya 'amandemen setengah-hati'.⁸⁸² Tetapi, menurut penulis, amandemen ini berhasil mendemistifikasi sebuah konstitusi yang sudah dianggap 'sakral' selama empat dasawarsa.⁸⁸³ Sebelum tahun 1998, mengubah UUD 1945 adalah satu hal yang untuk dibayangkan sekalipun tidak mungkin: dulu, hal itu akan di-

anggap sebagai tindak pengkhianatan atau subversif.⁸⁸⁴ Lagi pula, mengingat kuatnya nilai simbolik konstitusi yang satu ini, dan dengan hanya dua belas hari kerja untuk bisa sampai pada Perubahan Pertama, sudah barang tentu amandemen ini merupakan sebuah hasil memadai yang bisa diharapkan oleh siapa pun.

Tetapi, satu hal yang pasti, Perubahan Pertama adalah satu langkah reformasi konstitusi yang belum usai. Langkah ini harus dianggap sebagai awal dari sejumlah perubahan konstitusi yang direncanakan rampung pada Sidang Tahunan MPR 2000.⁸⁸⁵ Bab berikutnya akan membahas apakah MPR berhasil memenuhi jadwal tersebut atau tidak.[]

5

Perubahan Kedua: Reformasi Berlanjut, Politisasi Tak Beringsut

Bab yang mendeskripsikan proses dan hasil Perubahan Kedua UUD 1945 ini terbagi dalam tiga bagian. Bagian awal mengkaji situasi yang melatari Perubahan Kedua, yaitu sejak disahkannya Perubahan Pertama pada bulan Oktober 1999 hingga Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000, yang menunjukkan bahwa reformasi konstitusi itu terjadi di tengah-tengah masa krisis. Bagian selanjutnya mengupas proses Perubahan Kedua guna memperlihatkan bahwa MPR mengalami penundaan jadwal yang signifikan, dan lembaga ini gagal memenuhi rencananya sendiri untuk menyelesaikan seluruh proses perubahan di tahun 2000. Terakhir, bagian yang mengulas amandemen yang dihasilkan, yang merupakan reformasi lebih lanjut terhadap UUD 1945, khususnya dengan mengadopsi perlindungan hak-hak asasi manusia secara impresif.

Situasi yang Rapuh

Selain mengesahkan Perubahan Pertama dan menetapkan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden, Sidang Umum MPR bulan November

1999 juga memutuskan bahwa MPR akan menggelar sidang-sidang tahunan sejak tahun 2000.⁸⁸⁶ Sidang-sidang ini akan memungkinkan MPR melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945 yang belum rampung pada tahun 1999.⁸⁸⁷ Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dilaksanakan pada tanggal 7 hingga 18 Agustus 2000. Dengan demikian, kalau dibandingkan dengan waktu yang digunakan untuk meracik Perubahan Pertama, MPR punya waktu lebih panjang (mulai November 1999 sampai Agustus 2000) untuk mempersiapkan Perubahan Kedua.

Konflik Politik

Kurun waktu sembilan bulan, dari November 1999 hingga Agustus 2000, itu didominasi oleh konfrontasi antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR.⁸⁸⁸ Bertambahnya kekuasaan DPR selepas Perubahan Pertama ikut urun dalam timbulnya konflik di antara kedua belah pihak. Jadilah, Sidang Tahunan MPR 2000 pun dibuka dalam “atmosfer ketegangan politik”.⁸⁸⁹ Sebagai Presiden minoritas yang notabene hanya didukung oleh kurang dari 11 persen kursi PKB di DPR, Wahid terpaksa membentuk “kabinet pelangi”, dan pada awalnya berhasil mengamankan dukungannya.⁸⁹⁰ Tetapi kekompakan kabinet ini tak bertahan lama. Pada bulan November 1999, hanya sebulan setelah kabinet terbentuk, Wahid memecat Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Sosial Hamzah Haz, yang juga Ketua Umum PPP.⁸⁹¹ Pada akhir Februari 2000, Wahid mencopot Wiranto dari jabatannya sebagai Menteri Koordinator Bidang Pertahanan dan Keamanan. Lalu, pada bulan April tahun yang sama, giliran Laksamana Sukardi (PDIP) dan Jusuf Kalla (Golkar) disingkirkan dari pos mereka, masing-masing sebagai Menteri Investasi dan BUMN serta Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁸⁹²

Karena PDIP, Golkar, dan PPP memegang mayoritas kursi di DPR (331 dari total 500),⁸⁹³ pemecatan terhadap tokoh-tokoh senior partai mereka, yaitu Sukardi, Kalla, dan Hamzah Haz, mengancam kedudukan pemerintahan Wahid. Bahkan, sangat bisa jadi para anggota partai-partai yang membentuk 332 kursi DPR inilah yang me-

nuntut Wahid menjelaskan alasan-alasan di balik penyingkiran yang dilakukannya terhadap Laksamana dan Kalla. Hal ini membuka peluang dilakukannya *impeachment* terhadap Presiden Wahid pada Sidang Tahunan MPR 2000.⁸⁹⁴

Begitulah, Sidang Tahunan MPR yang satu itu dibayang-bayangi dengan tarik ulur politik antara Presiden Wahid dan partai-partai di Parlemen.⁸⁹⁵ Enam fraksi besar MPR—Golkar, PDIP, PPP, Reformasi, PBB, dan PDU—merekomendasikan agar Wahid terus memimpin negara dan Wapres Megawati dijadikan Perdana Menteri.⁸⁹⁶ Bagi Mahfud, usulan ini melanggar UUD 1945, yang tidak mengakui sistem parlementer,⁸⁹⁷ tetapi pada akhirnya, Wahid setuju untuk melimpahkan sebagian peran teknis tanpa memindah-tangankan kekuasaannya selaku Presiden.⁸⁹⁸ Menurut Bagir Manan, penugasan itu tidak melanggar Konstitusi.⁸⁹⁹ Alasannya adalah bahwa Wakil Presiden:

... bertanggung jawab membantu Presiden dengan mengepalai administrasi pemerintahan, tetapi kekuasaan eksekutif pemerintahan mutlak—baik di bidang kenegaraan maupun pemerintahan—tetap berada di tangan Presiden.⁹⁰⁰

Konflik Sosial

Selain konflik Presiden-Parlemen, satu persoalan besar yang terjadi pada rentang waktu 1999-2000 adalah hubungan antara pusat dan daerah. Isu separatisme meningkat menjadi gerakan bersenjata yang terus berjuang untuk memerdekakan diri, khususnya di Aceh dan Papua. Daerah-daerah lain seperti Maluku, Poso (Sulawesi Tengah), Kupang (Nusa Tenggara Timur), dan Lombok (Nusa Tenggara Barat) digerogoti oleh konflik-konflik antar-komunitas yang tersebar luas.⁹⁰¹ Pada bulan Februari 2000, diperkirakan bahwa sebagai akibat dari konflik-konflik tersebut, 300.000 orang Indonesia menjadi pengungsi.⁹⁰²

Krisis Ekonomi

Selama tahun 1999, yaitu tahun pertama pemerintahan Wahid, krisis ekonomi Indonesia terus berlanjut dan menjadi satu masalah lain yang gagal diatasi sebagaimana mestinya oleh pemerintah.⁹⁰³ Walaupun pertumbuhan ekonomi lebih baik di tahun 1999 ketimbang tahun 1997 dan 1998, inflasi masih saja melaju di posisi mendekati 10% dan nilai rupiah terus melemah, melorot perlahan tapi pasti, dari Rp7.000 hingga mendekati Rp10.000 per USD-nya.⁹⁰⁴ Pada pertengahan tahun 2000 *corporate debts* hampir mencapai kisaran USD-120 miliar, 57% dari Produk Domestik Bruto Indonesia.⁹⁰⁵

Penutup

Di bawah bayang-bayang semua masalah politik, sosial, dan ekonomi inilah Indonesia merancang, membahas, dan mengesahkan Perubahan Kedua. Jelas, masalah-masalah ini merupakan tantangan bagi agenda reformasi konstitusi. Di sisi lain, seperti sudah dibahas dalam Bab Dua, krisis-krisis yang terjadi sepanjang masa transisi dari pemerintahan yang otoriter sebenarnya dapat menjadi peluang emas untuk mereformasi sebuah konstitusi. Bagian berikut ini akan berkonsentrasi pada bagaimana MPR menanggapi peluang semacam itu.

Proses Perubahan Kedua

Bagian ini menjelaskan proses amandemen dalam empat pemilahan: (i) kapan pembuatan konstitusi dilakukan; (ii) bagaimana pembuatan konstitusi dilakukan; (iii) siapa yang seharusnya menjadi badan pembuat konstitusi; dan (iv) bagaimana partisipasi publik diorganisasikan.

Jadwal Pembahasan Tidak Disiplin

Pembahasan Perubahan Kedua oleh MPR dilakukan dengan cara mengkaji-ulang UUD 1945 bab demi bab. Pembahasan-pembahasan itu dilakukan dalam empat tahap (Tabel 8):

- *Pertama*, MPR membentuk sebuah Badan Pekerja (BP) yang bertugas mempersiapkan semua materi untuk Sidang Tahunan MPR 2000; Badan ini kemudian membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).⁹⁰⁶
- *Kedua*, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I, diberi tanggung jawab untuk menyiapkan naskah-naskah bakal amandemen. PAH I bekerja sejak akhir November 1999 hingga awal Agustus 2000.
- *Ketiga*, Komisi A dibentuk pada Sidang Tahunan MPR 2000 untuk membahas lebih jauh rancangan Perubahan Kedua yang diracik oleh PAH I.
- *Keempat*, pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Rapat Paripurna Kesembilan pada Sidang Tahunan itu, MPR meratifikasi Perubahan Kedua.⁹⁰⁷

Badan Pekerja, PAH I dan Komisi A pada Sidang Tahunan MPR 2000 masing-masing beranggotakan 90, 44, dan 227 orang. Dalam setiap badan ini, kesebelas fraksi diwakili secara proporsional sesuai dengan persentase jumlah kursi mereka di MPR.

Di akhir rangkaian rapat-rapatnya, PAH I menyerahkan sebuah rancangan Perubahan Kedua yang komprehensif kepada Badan Pekerja.⁹⁰⁸ Rancangan ini berisikan revisi terhadap enam belas bab yang ada dalam naskah asli UUD 1945 dan menambahkan lima bab baru.⁹⁰⁹ Tabel 10 pada Bagian Hasil Perubahan Kedua akan memaparkan kedua puluh satu bab yang dikaji-ulang oleh PAH I. Tetapi, Sidang Tahunan MPR 2000 gagal membahas dan mengesahkan rancangan yang sudah komprehensif itu. Bagian berikut ini akan membicarakan kegagalan MPR tersebut.

Jadwal MPR Terus Berubah

Sidang Umum MPR 1999 telah memutuskan bahwa proses amandemen harus dilanjutkan pada Sidang Tahunan MPR 2000, dan harus diselesaikan pada tanggal 18 Agustus 2000. Seperti sudah disebutkan

Tabel 8. Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Kedua





Sumber: Disarikan dari Risalah Rapat Pembahasan Perubahan Kedua.

dalam Bab Empat, tanggal ini dipilih karena bertepatan dengan ulang tahun ke-55 UUD 1945. Tetapi, MPR gagal mewujudkan rencananya sendiri. PDIP beranggapan bahwa tidak semua usulan yang disiapkan oleh PAH I harus diratifikasi pada tahun 2000.⁹¹⁰ Hobbes Sinaga (PDIP) berargumen bahwa ratifikasi harus dilakukan atas usulan-usulan yang sudah disepakati saja, sedangkan ratifikasi terhadap pasal-pasal lain yang diusulkan harus ditunda.⁹¹¹ TNI-Polri juga berpendapat bahwa usulan-usulan yang belum diputuskan perlu dilimpahkan pada Sidang Tahunan MPR 2001, ketimbang diundangkan seluruhnya di tahun 2000.⁹¹²

Sebaliknya, Hamdan Zoelva justru menyatakan:

... buang-buang waktu namanya, kalau kita tidak meratifikasi semua usulan amandemen pada Sidang Tahunan [2000] ini. Kalau kita tidak mengamandemen dan mengesahkan Undang-Undang Dasar [ini] sekarang, tidak akan ada amandemen sama sekali, bahkan jika kondisinya lebih stabil sekalipun. Pelajaran dari negara-negara lain menunjukkan bahwa amandemen konstitusi hanya bisa dilakukan selama terjadinya pergolakan politik, seperti yang sedang berlangsung sekarang.⁹¹³

Tetapi, ketika masa Sidang Tahunan MPR 2000 semakin mendekati titik akhir, semua fraksi yang ada akhirnya sepakat untuk meloloskan Tap MPR No. IX Tahun 2000 yang memberikan perpanjangan terhadap tenggat waktu yang sudah ditetapkan sebelumnya untuk melakukan amandemen konstitusi, dari yang semula bulan Agustus 2000 menjadi tahun 2002. Tap ini menentukan sebuah jadwal baru, yaitu: rancangan perubahan harus sudah siap untuk dibahas dan disahkan oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR 2002.⁹¹⁴

Sikap Masyarakat

The Jakarta Post memberitakan 20 organisasi non-pemerintah yang menyerukan ditundanya proses amandemen,⁹¹⁵ terutama karena mereka tidak yakin pada proses perubahan yang sedang dilakukan MPR. Syafi'i Ma'arif, saat itu Ketua Umum Muhammadiyah,⁹¹⁶ melihat bahwa MPR tidak serius menggodok draft amandemen.⁹¹⁷ Ma'arif menunjuk kepada beberapa pasal sensitif, seperti hubungan antara negara dan Islam, serta menyatakan bahwa "lebih baik kita menunda amandemen, karena kita memerlukan lebih banyak waktu lagi untuk persiapan. Kita tidak boleh main-main dengan nasib bangsa ini".⁹¹⁸

Menurut Mahfud, draft amandemen yang ada tidak sistematis dan "sebagian besar tumpang tindih". Dan karenanya, Mahfud pun menentang ide untuk meratifikasi seluruh rancangan itu pada Sidang Tahunan MPR 2000.⁹¹⁹ Jimly Asshiddiqie juga berpendapat bahwa pengesahan pasal-pasal yang berisi alternatif-alternatif harus ditanggguhkan hingga Sidang Tahunan MPR berikutnya.⁹²⁰ Baginya, penundaan ini penting dilakukan guna menghindari potensi ketidakselarasan di antara pasal-pasal yang ada.⁹²¹

Keputusan MPR untuk menunda proses amandemen ini menambah panjang perdebatan di MPR. Bagian berikut ini akan memerinci bagaimana draft Perubahan Kedua diperdebatkan sejak November 1999 hingga Agustus 2000.

Problema Politisasi Konstitusi

Bagian ini mengelaborasi empat isu: (i) kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan, sistem presidensial, dan bentuk negara kesatuan; (ii) pilihan antara perubahan (*amending*) dan pembaruan (*renewing*) UUD 1945; (iii) konflik antara faksi konservatif dan faksi progresif di MPR; dan (iv) kontaminasi kepentingan-kepentingan politik jangka pendek dalam proses perubahan.

Mempertahankan Pembukaan, Negara Kesatuan, dan Sistem Presidensial

Pada rapat ketiga PAH I, fraksi PDIP mengklaim bahwa pada Sidang Umum MPR 1999 semua fraksi sudah sepakat untuk mempertahankan tiga aspek fundamental dari sistem yang ada: Pembukaan UUD 1945, bentuk negara kesatuan, dan sistem presidensial.⁹²² Klaim ini tidak benar. Meski semua fraksi sepakat untuk mempertahankan Pembukaan, masih terjadi selisih pendapat dalam soal negara kesatuan dan sistem presidensial.⁹²³

Pada rapat keempat PAH I, A.M. Luthfi (Reformasi) mengusulkan negara federal sebagai pengganti negara kesatuan.⁹²⁴ Mendukung usulan ini, Patrialis Akbar (Reformasi) menyodorkan argumen berikut:

Sistem sentralisasi sudah memicu ketidakadilan. Ancaman disintegrasi yang berkembang sekarang ini disebabkan oleh ketidakadilan semacam itu. Karenanya, sistem desentralisasi perlu segera dikembangkan. Dalam hal ini, Fraksi Reformasi mendukung gagasan federalisme. Tetapi, kami menolak pemisahan atau gerakan kemerdekaan apa pun.⁹²⁵

Selain itu, Zoelva mengisyaratkan bahwa Fraksi PBB mau mendiskusikan kemungkinan adanya sebuah negara federal.⁹²⁶ Dikatakannya bahwa:

... meski secara pribadi saya setuju dengan negara kesatuan, pembicaraan tentang federalisme tidak boleh ditutup. Kita tidak boleh

memutuskan permasalahan dalam forum ini tanpa mendengarkan pandangan daerah-daerah. Mungkin mereka mendukung negara federal.⁹²⁷

Di luar perbedaan-perbedaan ini, Jakob Tobing (PDIP, Ketua PAH I) tetap *ngotot* mengklaim bahwa PAH I sudah menyepakati ketiga persoalan tersebut. Dalam sebagian besar *public hearing* yang digelar oleh PAH I, Jakob Tobing memimpin rapat-rapat ini,⁹²⁸ dan membuka setiap rapat dengan pernyataan bahwa PAH I sudah sepakat untuk mempertahankan ketiga hal tersebut.⁹²⁹

Sekalipun klaim Jakob Tobing ini tidak benar, tak satu pun anggota PAH I terang-terangan menyatakan tidak setuju. Jadi, bisa dikatakan bahwa, secara implisit, mereka mengamini pernyataan Jakob Tobing. Lagi pula, dalam rapat-rapat dengar-pendapat itu, baik para pakar maupun masyarakat umum tidak pernah menolak mentah-mentah gagasan untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945, bentuk negara kesatuan, dan sistem presidensial. Bahkan, Bagir Manan mengusulkan sebuah pasal yang menegaskan bahwa Pembukaan tidak boleh di-amandemen.⁹³⁰

Tetapi, tak satu fraksi pun mengedepankan alasan-alasan yang meyakinkan tentang mengapa Pembukaan, negara kesatuan, dan sistem presidensial tidak perlu diutak-atik. PDIP, yang getol mendukung gagasan pelestarian tersebut, tidak punya alasan-alasan yang gamblang. Dalam soal Pembukaan UUD 1945, fraksi ini mengulang-ulang argumen bahwa Pembukaan mengandung falsafah negara, Pancasila.⁹³¹ Argumen demikian menegaskan lagi sikap fraksi nasionalis-sekuler yang menolak negara Islam. Argumen dasar PDIP dalam mendukung negara kesatuan semata-mata didasarkan pada sila ketiga Pancasila, 'Persatuan Indonesia'.⁹³² Sedangkan dalam soal mengapa mempertahankan sistem presidensial, PDIP bahkan sama sekali tidak menge-tengahkan argumen pendukung apa pun. (Bahkan, seperti dikatakan Andrew Ellis, tidak ada penjelasan tentang apa itu sistem presiden-sial.)⁹³³

Ada alasan sejarah yang mendasari sikap penentangan untuk mengubah ketiga aspek kunci UUD 1945 tersebut. Di balik kebijakan mempertahankan Pembukaan terdapat perdebatan abadi Konstituante 1956-1959 tentang apakah Indonesia harus menjadi negara Pancasila ataukah negara Islam.⁹³⁴ Tak stabilnya politik sepanjang periode sistem parlementer di tahun 1950-an membuat sistem presidensial lebih disukai dan membuat konsep, dan bahkan istilah, 'sistem parlementer' tak bisa diterima.⁹³⁵ Begitupun, kenangan akan sistem federal di bawah UUD 1949 yang tak berumur panjang, ikut mendorong konsensus penolakan terhadap sebuah negara federal.⁹³⁶

Kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan, negara kesatuan, dan sistem presidensial ini memperkuat kehendak MPR untuk hanya mengubah UUD 1945, dan tidak membuat satu konstitusi yang sama sekali baru.⁹³⁷ Tetapi, belakangan, seperti akan diperlihatkan berikut ini, keinginan itu jadi terancam.

Bukan Konstitusi Baru, melainkan Konstitusi Lama yang Ditulis Ulang

Kendati nyatanya Sidang Umum MPR 1999 sudah sepakat untuk hanya mengamandemen UUD 1945, gerakan mendukung sebuah konstitusi baru menguat selama berlangsungnya pembahasan Perubahan Kedua.

Sikap Masyarakat

Harun Alrasid berpendapat bahwa ketimbang mengamandemen sebagian dari UUD 1945, MPR semestinya membentuk sebuah 'Komisi Konstitusi' yang akan merombak total UUD 1945.⁹³⁸ Tetapi, Alrasid setuju bahwa Pembukaan UUD harus tetap dipertahankan.⁹³⁹ Bambang Widjojanto, yang kala itu menjabat Ketua YLBHI,⁹⁴⁰ juga menyerukan dilakukannya pembaruan, dengan alasan bahwa:

... [kalau] metodenya [hanya] amandemen ... tidak apa-apa, asalkan hasil akhirnya adalah sebuah konstitusi yang baru ... [Prosesnya] bisa saja dengan mengamandemen UUD 1945 secara bertahap,

berdasarkan kemungkinan dan urgensinya, tetapi secara keseluruhan, amandemen-amandemen ini harus sangat signifikan.⁹⁴¹

Sikap MPR

Theo L. Sambuaga (Golkar) menyarankan bahwa pendekatan reformasi konstitusi harus komprehensif dan bukan sekadar amandemen pasal-demi-pasal saja.⁹⁴² Gregorius Seto Haryanto (PDKB) mengatakan bahwa kendati rakyat tidak menyatakan keberatan terbuka terhadap keputusan mendukung amandemen, kenyataan menunjukkan bahwa usulan dari semua lapisan masyarakat meliputi begitu banyak pasal. Oleh karena itu, disarankan agar hampir semua pasal diubah dan puluhan pasal baru ditambahkan.⁹⁴³

Seperti disebutkan sebelumnya, usulan amandemen ramuan PAH I luar biasa komprehensif.⁹⁴⁴ Usulan itu berisi 21 bab. Semuanya merevisi keenam belas bab yang ada dalam UUD 1945 asli, dan menambahkan lima bab baru.⁹⁴⁵ Usulan-usulan menyeluruh demikian tentu saja tidak konsisten dengan metode amandemen model Amerika Serikat, yang sebelumnya sudah disepakati dalam pembahasan Perubahan Pertama. Arief Biki (FUG) berkomentar:

Di Amerika Serikat, tiap-tiap amandemen hanya berhubungan dengan satu masalah. Sekarang kita sedang membuat rancangan sebuah amandemen yang akan merevisi 60% dari UUD kita. Pertanyaan saya adalah, apa alasan di balik amandemen sebesar 60% ini?⁹⁴⁶

Usulan-usulan yang komprehensif ini juga membuat khawatir sebagian kelompok konservatif. Budi Harsono dari Fraksi TNI-Polri berpendapat:

Ada iktikad untuk merevisi total UUD 1945. Ini tecermin dari disiapkannya lebih dari 70 pasal. Revisi yang komprehensif ini harus diwaspadai dan dipertimbangkan masak-masak, khususnya karena

keinginan ini muncul di tengah-tengah instabilitas sosial dan krisis.⁹⁴⁷

Ada beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa selama pembahasan-pembahasan Perubahan Kedua berlangsung, pertanyaan tentang apakah UUD 1945 akan dirombak atau hanya diubah sedikit memang sengaja dibiarkan tak-berjawab. Meskipun, ketika menanggapi laporan kemajuan kerja PAH I, Amien Rais, Ketua MPR dan Badan Pekerja MPR, menyimpulkan bahwa dari begitu komprehensifnya usulan-usulan yang diracik oleh PAH I, ada iktikad kuat untuk merombak total UUD 1945.⁹⁴⁸

Menanggapi situasi tersebut, Jakob Tobing (PDIP) berkilah bahwa tidak ada niatan untuk merombak total UUD 1945. Tetapi, tambahnya, amandemen akan menjadi sebuah proses yang berkesinambungan dan hanya waktulah yang akan menentukan hasil akhirnya nanti.⁹⁴⁹ Begitu juga, saat Valina Singka Subekti mengatakan bahwa PAH I harus tegas memutuskan apakah akan membuat konstitusi baru atau hanya akan mengamandemen sebagian dari dokumen itu, tanggapan langsung Jakob Tobing tidak jelas. Dia hanya menyebutkan bahwa PAH I harus tetap pada rencananya semula—tanpa mengklarifikasi apa ‘rencana’ yang dimaksudnya itu.⁹⁵⁰

Sikap Jakob Tobing bertalian sangat erat dengan kepentingan PDIP untuk menghindari negara Islam, di satu sisi, dan untuk merespons tekanan kuat masyarakat untuk mengubah total UUD 1945, di sisi lain. Dikatakannya bahwa:

Perubahan total terhadap UUD 1945 tidak bisa dihindari; tetapi, Pembukaan harus tecermin dalam pasal-pasalnyanya. MPR harus mempertahankan hal-hal yang sudah disepakati oleh para pendiri [negara], termasuk hal-hal yang menyangkut agama dan negara.⁹⁵¹

Kelompok Konservatif vs Kelompok Progresif

Masalah negara Islam ikut menjadi penyebab tertundanya ratifikasi beberapa draft Perubahan Kedua. Slamet Effendy Yusuf (Golkar) mengeluh bahwa kekuatan-kekuatan konservatif menghambat MPR dalam meratifikasi rancangan amandemen yang komprehensif yang sudah dipersiapkan PAH I.⁹⁵² Pada Rapat Paripurna kedelapan Sidang Umum MPR 1999, Simon Patrice (Golkar) menyatakan:

Partai Golkar menyatakan penyesalan yang sedalam-dalamnya bahwa ... amandemen UUD 1945 tidak optimal ... Sayangnya, ratifikasi terhadap beberapa pasal yang penting bagi demokratisasi ... terpaksa harus tertunda.⁹⁵³

Senada dengan Patrice, M.S. Kaban (PBB) juga mengatakan:

Sayang sekali, pada Sidang Tahunan Pertama ini, amandemen UUD 1945 belum bisa tercapai sepenuhnya. Pasal-pasal dan paragraf-paragraf yang semestinya diamandemen belum tersentuh. Ada kesan bahwa proses amandemen ini sengaja dipersulit.⁹⁵⁴

Baik Fraksi Golkar maupun Fraksi PBB memang tidak terang-terangan menunjuk-hidung kelompok yang mereka sebut ‘fraksi-fraksi konservatif’ itu. Tetapi, National Democratic Institute dan King sama-sama mengklaim bahwa fraksi-fraksi nasionalis—PDIP dan TNI-Polri—lah yang mengomandani kubu konservatif.⁹⁵⁵ Kedua fraksi ini, secara bersama-sama, menguasai 223 dari total 695 kursi di MPR.⁹⁵⁶ Dengan jumlah ini, hanya dibutuhkan tambahan 9 suara untuk memblokir semua usulan amandemen, karena sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945, dibutuhkan dua pertiga anggota MPR hadir untuk meratifikasi sebuah usulan amandemen. Maka tak heran kalau sikap konservatif kedua fraksi ini untuk melakukan debat-debat konstitusi itu dengan cara “pelan-pelan dan hati-hati”, ikut menyebabkan lambannya proses pembuatan Perubahan Kedua.⁹⁵⁷

PDIP, yang merupakan fraksi terbesar, bersikeras bahwa pembahasan-pembahasan amandemen harus difokuskan pada draft yang

sudah disepakati dan tidak boleh terkonsentrasi pada pasal-pasal yang masih menawarkan alternatif-alternatif.⁹⁵⁸ PDIP mengulang argumen lama bahwa otoritarianisme selama Orde Baru lebih disebabkan oleh penguasanya, bukan karena Konstitusinya, dan karenanya, keputusan untuk merombak total UUD 1945 adalah satu keputusan yang tidak bijaksana.⁹⁵⁹ Fraksi TNI-Polri beranggapan bahwa rancangan amandemen itu dapat mengubah sistem konstitusi negeri, dan karena itu, harus dibahas dengan hati-hati.⁹⁶⁰ Hari Sabarno (TNI-Polri) mengatakan, “Saya kira kita tidak boleh terburu-buru mengubah UUD 1945 pada tahap ini, karena kita perlu lebih mencermati draft ini. Lagi pula, kita bersidang setiap tahun”.⁹⁶¹ Lebih jauh, fraksi militer ini berargumen bahwa:

Keinginan untuk merevisi total UUD 1945 harus dipertimbangkan masak-masak oleh Komisi ini. Kita *toh* tidak ingin menciptakan sebuah konflik baru di antara rakyat yang mendukung keinginan itu, dan mereka yang tidak sepakat dengan amandemen sedrastis itu.⁹⁶²

Hamdan Zoelva (PBB) menanggapi bahwa kekhawatiran fraksi-fraksi PDIP dan TNI-Polri sehubungan dengan rancangan Perubahan Kedua itu sebenarnya tidak perlu.⁹⁶³ Sementara menurut Andi Mattalata (Golkar):

... [kami] setuju bahwa draft amandemen ini harus dibahas dengan hati-hati. Tetapi, pembahasan yang hati-hati tidak berarti kita harus lamban dalam mengantisipasi kemajuan. Pembahasan yang hati-hati tidak berarti kita mesti terlambat menyelesaikan masalah-masalah kita.⁹⁶⁴

Dalam Sidang Tahunan MPR 2000, fraksi-fraksi konservatif sukses memanfaatkan tidak adanya prosedur yang efektif untuk membahas usulan amandemen itu.⁹⁶⁵ Jadinya, tak heran kalau usaha untuk memecahkan masalah ini melalui pembahasan draft baris demi baris dalam rapat-rapat Komisi A, dengan lebih dari 200 anggota, pun gagal.⁹⁶⁶

Komisi A hanya punya empat hari untuk menggodok kedua puluh satu bab komprehensif hasil ramuan PAH I. Hasilnya, upaya kelompok-kelompok progresif untuk memacu proses itu demi menyelesaikan amandemen tepat waktu pada Sidang Tahunan MPR 2000 itu, segera menjadi sebuah ‘mission impossible’.

Kepentingan-Kepentingan Politik Jangka Pendek

Tim Lindsey menggambarkan kepentingan politik di MPR selama proses pembuatan konstitusi itu sebagai “permainan kekuasaan politik mendominasi pengambilan kebijakan dan pembuatan hukum, yang menggusur tujuan aslinya, yaitu kesejahteraan bangsa”.⁹⁶⁷ Dalam sebuah proses pembuatan konstitusi, kepentingan-kepentingan politik adalah sebuah keniscayaan.⁹⁶⁸ Apalagi kalau badan pembuat konstitusinya adalah sebuah parlemen, yang terdiri dari representasi partai-partai politik: maka tawar-menawar alias tarik-ulur pun menjadi satu keniscayaan. Sudah barang tentu, setiap partai punya agenda politik sendiri. Seperti dipaparkan dalam Bab Dua, Elster memandang bahwa lembaga atau badan pembuat konstitusi yang juga bekerja sebagai parlemen akan memiliki kepentingan-kepentingan politik sendiri yang pasti akan memengaruhi hasil akhir pembuatan konstitusi yang bersangkutan.⁹⁶⁹

Tetapi, yang terjadi sepanjang proses pembahasan Perubahan Kedua itu bukan hanya sebuah partai yang sedang memperjuangkan kepentingan politik jangka-panjang. Sebagian besar pembahasan dice-mari dengan intrik-intrik politik yang memengaruhi kualitas usulan amandemen yang diajukan. Harun Kamil (FUG) sudah memperingatkan bahwa:

Kita harus membahas amandemen ini tanpa mempertimbangkan kepentingan-kepentingan politik sesaat. Kepentingan-kepentingan ini akan mencemari usulan-usulan amandemen kita, sehingga kita tidak akan mampu menghasilkan usulan amandemen terbaik. Banyak surat yang ditujukan kepada PAH I mempertanyakan kemampuan kita dalam mengamandemen UUD 1945. Mari kita jawab

keraguan ini dengan bukti bahwa kita bisa mempersiapkan amandemen ini semata-mata demi [kepentingan] bangsa kita.⁹⁷⁰

Politisasi Pasal 8

Kendati sudah diwanti-wanti begitu rupa, kepentingan politik jangka-panjang tetap saja ada. Salah satu yang paling kentara adalah usulan untuk mengubah Pasal 8 UUD 1945, yang aslinya berbunyi “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya”. Golkar dan PAN mengusulkan sebuah amandemen untuk pasal ini, dengan dalih bahwa Wakil Presiden tidak bisa otomatis menggantikan Presiden kalau Presiden berhalangan atau menjadi tidak mampu.⁹⁷¹ Akbar (Reformasi) berkilah bahwa:

Jika Wakil Presiden secara otomatis menggantikan Presiden ketika Presiden menjadi tidak mampu, hal ini bisa menimbulkan pertanyaan tentang legitimasi Presiden. Lagi pula, Wakil Presiden mungkin tidak mampu menjadi Presiden, karena dia *toh* dipilih sebagai Wakil Presiden, bukan sebagai Presiden.⁹⁷²

PDIP mengeluh bahwa usulan ini dimotivasi oleh kepentingan politik jangka-panjang yang ingin agar Megawati tidak menggantikan Abdurrahman Wahid jika sang presiden berhalangan secara permanen.⁹⁷³ Seraya menunjuk pada usulan itu, Tobing mengakui bahwa proses amandemen sudah dipolitisasi.⁹⁷⁴ Tri Agung Kristanto dari *Kompas* berpendapat bahwa bagaimanapun isu itu dikemas, rakyat biasa tetap bisa dengan mudah memahami bahwa sebagian anggota MPR tidak ingin Megawati menjadi presiden.⁹⁷⁵

Bagir Manan menentang usulan itu, dan berargumen bahwa tidak *fair* kalau sebuah amandemen terhadap suatu pasal dimintakan hanya karena politisi tertentu yang tidak menyukai Megawati.⁹⁷⁶ Sejalan dengan pandangan Bagir, Yusril Ihza Mahendra mengatakan bahwa di semua negara republik, ketika Presiden berhalangan, Wakil Presi-

den secara otomatis menggantikannya.⁹⁷⁷ Hanya karena tentangan yang amat kuat, usulan untuk mengamandemen Pasal 8 akhirnya ditarik kembali dari rancangan amandemen racikan PAH I itu.⁹⁷⁸

Kursi 'Pesanan' untuk Militer

Contoh lain kepentingan politik sesaat yang menodai proses persiapan amandemen ini adalah 'pemesanan' kursi untuk militer di MPR. Usulan amandemen Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menyebutkan bahwa:

Anggota-anggota tambahan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah wakil-wakil dari Tentara Nasional Indonesia.⁹⁷⁹

Koalisi LSM mengecam usulan itu dan mengingatkan bahwa hal itu hanya akan melanggengkan penerapan doktrin Dwifungsi.⁹⁸⁰ Mukhtie Fajar berpendapat bahwa dengan menyediakan pasal 'pemesanan kursi' dalam UUD ini, usulan tersebut memperkuat otoritarianisme Dwifungsi, yang sebelumnya hanya didasarkan pada aturan-aturan yang berada di bawah tingkatan undang-undang dasar.⁹⁸¹ Dengan demikian, usulan ini mengkhianati agenda reformasi, yaitu mengakhiri peran militer dalam politik.⁹⁸² Akhirnya, usulan tersebut menjadi salah satu dari rancangan yang ditunda pembahasannya, dan akan digodok lebih matang dalam pembahasan Perubahan Ketiga dan Keempat.

Penutup

Bagian yang membicarakan jalannya perdebatan-perdebatan Perubahan Kedua ini menunjukkan bahwa MPR gagal menjalankan proses pembuatan konstitusi yang demokratis. Fakta bahwa proses itu lambat, dan terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan politik jangka pendek, adalah dua faktor yang mengurangi legitimasi MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi, seperti akan tampak dalam paparan berikut ini.

Mencari Alternatif Selain MPR

Tantangan terhadap peran MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi meningkat selama berlangsungnya proses pembahasan Perubahan Kedua. Kekecewaan masyarakat terhadap kinerja MPR dalam mempersiapkan draft amandemen, plus hasil Perubahan Kedua itu sendiri, menambah kuatnya penolakan.

Sikap MPR

Dalam rapat kelima puluh PAH I, Ali Masykur Musa (PKB) menyarankan agar PAH I bersikap terbuka terhadap segala saran dari masyarakat, termasuk gagasan untuk membentuk komite perancang konstitusi.⁹⁸³ Saran ini tidak disambut baik oleh anggota-anggota lain dalam PAH I. Soedijarto (FUG) beranggapan bahwa karena otoritas legal MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi sudah ditetapkan dalam UUD 1945, usulan apa pun untuk membuat lembaga pembuat konstitusi lainnya menjadi inkonstitusional.⁹⁸⁴ Harun Kamil berpandangan sama dengan Soedijarto.⁹⁸⁵ Ia mengingatkan bahwa ide itu sangat berbahaya, karena seolah-olah merupakan aspirasi rakyat tetapi sesungguhnya melenceng dari Konstitusi.⁹⁸⁶ Dengan demikian, bagi Harun Kamil, MPR harus seia sekata menolak ide itu dan tetap mempertahankan MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi.⁹⁸⁷ Penolakan MPR ini agak ironis; seandainya MPR siap menerima ide tentang komite perancang konstitusi, prosedur formal amandemen bisa saja disesuaikan.

Usulan PDIP

Tetapi, sepanjang Sidang Tahunan MPR 2000, kekompakan fraksi-fraksi MPR mulai pecah. Pada rapat Paripurna kedua, PDIP mengusulkan agar Sidang Tahunan mempertimbangkan pembentukan sebuah komisi ahli, yang akan melakukan kajian akademik terhadap usulan-usulan amandemen.⁹⁸⁸ Pada rapat kedua Komisi A, Fraksi KKI juga merekomendasikan agar Sidang Tahunan 2000 membentuk komisi ahli yang akan mengatur keterlibatan publik yang begitu beragam

dalam mengamandemen UUD 1945.⁹⁸⁹ Haryanto menyarankan agar MPR membentuk sebuah komisi negara yang beranggotakan pakar-pakar dan tokoh-tokoh masyarakat non-partai.⁹⁹⁰

... sudah selayaknya MPR yang terhormat ini mengabdikan kepada rakyat dan MPR tidak boleh *ngotot* mempertahankan otoritas konstitusionalnya yang semata-mata hanya [soal] legalistik-formalistik. Pada akhirnya, *toh* kedaulatan ada di tangan rakyat.⁹⁹¹

Tetapi, Permadi (PDIP) membatasi otoritas komisi ahli itu sebagai badan pembuat konstitusi.⁹⁹² Disarankan agar komisi ahli ini tidak menjadi sebuah badan yang independen, tetapi hanya membahas usulan amandemen yang sudah disiapkan oleh PAH I, dan menyerahkan rekomendasi-rekomendasinya kepada MPR, satu-satunya pemegang kekuasaan untuk meratifikasi amandemen yang diusulkan.⁹⁹³

Usulan yang Sebenarnya

Meski semakin kuat saja argumen yang muncul untuk membentuk sebuah komisi ahli, fakta bahwa PDIP, KKI, dan PDKB baru mengusulkan pembentukan komisi ini dalam Sidang Tahunan 2000—dan bukan sebelumnya—menjadi pertanda bahwa usulan itu berbau politis. Ketiga fraksi itu mengkhawatirkan tekanan-tekanan yang lebih kuat untuk merombak total UUD 1945.⁹⁹⁴ Karena ketiga partai ini menentang Piagam Jakarta, mereka merasa khawatir dengan meningkatnya kemungkinan untuk mengubah Pasal 29 UUD 1945.⁹⁹⁵ Dengan demikian, bagi ketiganya, usulan untuk membentuk sebuah komisi ahli lebih merupakan sebuah alternatif rencana kalau-kalau amandemen oleh MPR gagal memuaskan agenda politik mereka. Bagi PDIP, khususnya, usulan ini mungkin hanyalah sebuah taktik untuk memperlambat proses amandemen.

Di pengujung Sidang Tahunan 2000, gagasan untuk membentuk komisi ahli berlalu bersama angin. Tanpa perlawanan dari kubu mana pun, MPR dengan mulus meloloskan Tap No. IX Tahun 2000 yang memperpanjang masa berlakunya kewenangan Badan Pekerja MPR

untuk meramu amandemen. Pasal 1 ketetapan ini memberi wewenang kepada:

... Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk mempersiapkan sebuah rancangan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.⁹⁹⁶

Sikap Masyarakat

Sekalipun mengakui bahwa MPR memiliki otoritas konstitusional untuk menjadi sebuah lembaga pembuat konstitusi, beberapa pakar dan kelompok-kelompok non-pemerintah berpendapat bahwa sebuah komisi ahli harus diciptakan. Menurut Syafi'i Ma'arif, amandemen UUD 1945 harus diserahkan ke tangan para ahli yang benar-benar memahami masalah hukum menyangkut bentuk pemerintahan dan berbagai soal lain yang bertalian dengan itu.⁹⁹⁷ Forum Rembuk Nasional beranggapan akan terlalu riskan bila otoritas penuh diberikan kepada MPR untuk mengamandemen Konstitusi.⁹⁹⁸ Forum ini sepakat bahwa sebuah Komite Perancang Konstitusi Nasional, yang beranggotakan pakar-pakar dan tokoh-tokoh masyarakat harus dibentuk.⁹⁹⁹ Selain itu, forum yang sama juga berpendapat bahwa amandemen yang sudah diratifikasi oleh Sidang Tahunan MPR 2000, semestinya dinyatakan sebagai Undang-Undang Dasar Sementara.¹⁰⁰⁰ Kemudian, masih menurut Forum, dalam satu kurun waktu yang sudah ditetapkan sebelumnya, Komite Nasional akan mempersiapkan sebuah rancangan amandemen baru, menggalang dan menjaring berbagai macam bentuk partisipasi masyarakat luas, dan menghasilkan sebuah 'konstitusi permanen'.¹⁰⁰¹ Usulan ini terlihat diilhami oleh pengalaman Afrika Selatan yang menerapkan sebuah Konstitusi Sementara untuk mengawali reformasi konstitusinya.

Kepentingan politik jangka-pendek yang merecoki proses pembahasan Perubahan Kedua adalah salah satu alasan di balik meningkatnya tekanan untuk membuat sebuah komisi ahli untuk menggantikan MPR. Editorial harian *The Jakarta Post* berargumen:

... pendekatan sepotong-sepotong dalam melakukan amandemen, dan kuatnya *vested interest* yang menyertai pembuatan draft dan perdebatan-perdebatannya, mensyaratkan dilakukannya kaji-ulang lengkap tentang bagaimana semestinya bangsa ini mendekati persoalan itu. Untuk sebuah dokumen yang memengaruhi kehidupan 210 juta orang lebih, proses amandemen terlalu berharga untuk diserahkan bulat-bulat ke tangan orang-orang yang kepentingan-kepentingannya didikte oleh politik sesaat. MPR akan sangat berjasa kepada bangsa ini kalau ia mau membentuk sebuah komite baru yang terdiri dari pakar-pakar yang akan mengkaji masalah ini secara menyeluruh.¹⁰⁰²

Soewoto Mulyosudarmo percaya bahwa menyusupnya kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek menjadi mungkin karena tidak adanya konsep yang jelas tentang amandemen itu sendiri.¹⁰⁰³ Bagi Soewoto, beragamnya latar belakang anggota-anggota MPR adalah satu faktor yang menyebabkan mereka mendekati draft amandemen itu dari perspektif politik, yang miskin landasan teoretik.¹⁰⁰⁴

Penutup

Bagian tentang “siapa yang harus menjadi badan pembuat konstitusi” ini memperlihatkan bahwa kuatnya legitimasi hulu MPR menurun karena cara lembaga ini melakukan proses amandemen tidak mampu memuaskan harapan publik. Salah satu kekurangan dalam kerja-kerja MPR adalah cara lembaga itu menggalang partisipasi masyarakat. Hal ini akan dibahas lebih jauh dalam bagian selanjutnya.

Manipulasi Studi Banding

Proses pembahasan Perubahan Kedua melibatkan lebih banyak orang ketimbang Perubahan Pertama. Salah satu faktor yang memungkinkan lebih luasnya partisipasi ini adalah lebih panjangnya waktu yang dialokasikan untuk membahas usulan-usulan Perubahan Kedua. Selain itu, PAH I menyadari bahwa keterlibatan publik adalah satu

hal yang esensial guna mendongkrak legitimasi amandemen yang bersangkutan. Theo L. Sambuaga (Golkar) berpendapat bahwa:

Kita harus memaksimalkan rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat. Rapat-rapat konsultasi provinsi juga harus dioptimalkan untuk mendengar apa kehendak rakyat. Kita tidak boleh membatasi rapat-rapat [kita] hanya pada masalah-masalah prosedural atau teknis. Setelah mendengar pendapat masyarakat, barulah proses pembuatan rancangan [amandemen] ini bisa dimulai.¹⁰⁰⁵

Senada dengan Theo Sambuaga, Abdul Khaliq Ahmad (PKB) menyatakan bahwa:

Amandemen UUD 1945 harus menyerap sebanyak mungkin aspirasi rakyat. Ini penting karena UUD 1945, sebagai Konstitusi bangsa ini, adalah cerminan kehendak dan perjuangan rakyat Indonesia.¹⁰⁰⁶

Berdasarkan argumen tersebut, sejak Desember 1999 hingga Mei 2000, PAH I menggelar rapat-rapat konsultasi dengan para pakar, rapat-rapat konsultasi provinsi, misi-misi studi banding internasional, dan seminar-seminar.¹⁰⁰⁷

Tabel 9. Partisipasi Publik Selama Perubahan Kedua

| No. | Kegiatan | Jumlah |
|-----|--|-----------|
| 1. | Rapat dengar-pendapat dengan lembaga-lembaga negara | 7 |
| 2. | Rapat konsultasi provinsi | 27 |
| 3. | Rapat dengar-pendapat dengan universitas-universitas | 10 |
| 4. | Konsultasi dengan kalangan ahli | 20 |
| 5. | Rapat dengar-pendapat dengan lembaga-lembaga non-pemerintah | 25 |
| 6. | Rapat dengar-pendapat dengan organisasi-organisasi profesi | 4 |
| 7. | Rapat dengar-pendapat dengan organisasi-organisasi keagamaan | 7 |
| 8. | Usulan-usulan perorangan | 100 |
| 9. | Studi banding internasional | 21 negara |
| 10. | Seminar | 6 |

Sumber: Disarikan dari Laporan Kemajuan Kerja PAH I pada Rapat Keenam Badan Pekerja MPR, 23 Mei 2000, dan Laporan Akhir PAH I pada Rapat Ketujuh BP MPR, 2 Agustus 2000.

Kritik Masyarakat

Kendati keterlibatan publik sudah semakin luas, inklusivitas penggalangan partisipasi masih dipertanyakan. Bambang Widjojanto, misalnya, mengkritik partisipasi ini sebagai eksklusif dan dimonopoli oleh MPR.¹⁰⁰⁸ Dia mempertanyakan bias partisipasi kota yang digalang oleh PAH I, dan membandingkan program penggalangan partisipasi ini dengan program serupa yang lebih inklusif yang dilakukan oleh Majelis Perancang Konstitusi Thailand, yang berhasil menjangkau banyak orang di pelosok-pelosok pedesaan.¹⁰⁰⁹

Penulis sependapat dengan Widjojanto. Tabel 9 menunjukkan bahwa penggalangan partisipasi publik yang dilakukan oleh PAH I sebenarnya bukanlah program-program penggalangan partisipasi yang sesungguhnya. Tidak ada program yang efektif yang langsung melibatkan rakyat biasa. Bahkan, program-program itu sangat eksklusif, terbatas pada orang atau lembaga tertentu saja. Rapat dengar-penda-

pat dengan lembaga-lembaga negara, universitas-universitas, organisasi-organisasi non-pemerintah, kalangan profesional, dan organisasi-organisasi keagamaan adalah contoh gamblang dari program-program elitis. Hal yang sama terjadi pada kasus rapat-rapat konsultasi provinsi dan seminar-seminar yang tidak mengundang dan tidak pula dihadiri oleh rakyat biasa. Apalagi program studi banding internasional: program ini jelas bukan ditujukan untuk menggalang partisipasi masyarakat. Program semacam ini hanya memberi sedikit informasi bagi anggota-anggota PAH I yang mengikutinya, tetapi sama sekali tidak ada untungnya bagi rakyat. Tambahan lagi, seperti tampak dalam paparan berikut ini, misi studi banding internasional adalah program yang buruk.

Jadi, kalau dilihat dari Tabel 9, hanya penerimaan usulan-usulan individu yang memberi peluang bagi rakyat untuk terlibat langsung dalam proses pembuatan konstitusi itu. Tetapi, harus diingat, usulan-usulan itu semata-mata berasal dari inisiatif rakyat sendiri, bukan berangkat dari program penjangkaran yang dirancang secara efektif oleh PAH I.

Di luar itu semua, masih ada tiga kekurangan lain dalam metode penggalangan partisipasi yang dikoordinasi oleh PAH I. *Pertama*, programnya tidak dijadwalkan sejak awal sebagaimana mestinya. Keputusan untuk mengadakan misi studi banding ke negara-negara lain, misalnya, baru dibuat setelah PAH I sadar bahwa masih ada sisa dana dari anggaran Sidang Umum MPR 1999. Urgensi sesungguhnya misi itu, dengan demikian, jelas dipertanyakan.

Ada beberapa indikasi bahwa tujuan misi itu bukan melulu untuk mempelajari sistem-sistem konstitusi milik negara-negara yang dikunjungi. Frans H. Matrutty (PDIP), misalnya, mengatakan bahwa misi itu jadi urgen karena sisa anggaran yang ada harus dimanfaatkan.¹⁰¹⁰ Di samping itu, ada rencana untuk mengikutsertakan istri-istri dari para anggota PAH I ini dalam misi tersebut—meski akhirnya rencana itu tak sampai terlaksana.¹⁰¹¹

Keputusan untuk mengunjungi 21 negara itu juga menjadi masalah lain yang sangat patut dipertanyakan.¹⁰¹² Keinginan seluruh anggota PAH I yang berjumlah 44 orang itu untuk ikut dalam misi jalan-jalan inilah yang menjadi alasan utama mengapa sebegitu banyak negara dipilih.¹⁰¹³ Valina Singka Subekti mempertanyakan apa perlunya mengunjungi sedemikian banyak negara. Menurutinya, kalau memang harus dilaksanakan, misi itu harus dibatasi pada sejumlah negara saja, yaitu negara-negara yang memang relevan dengan isu-isu konstitusi tertentu yang memang perlu dikaji.¹⁰¹⁴ Andi Mattalata juga mendesak Panitia ini untuk menentukan secara spesifik isu-isu apa saja yang akan dikaji-bandingkan sebelum memilih negara yang akan dikunjungi.¹⁰¹⁵ Tetapi, pada akhirnya, PAH I memutuskan untuk tak menggubris semua keprihatinan Valina dan Andi Mattalata, dan tetap mengunjungi kedua puluh satu negara itu, tanpa merasa perlu menyebutkan alasan-alasan yang jelas mengapa negara-negara itu dipilih.

Acara yang berlabel ‘misi studi banding’ ini semakin dipertanyakan, karena, setelah dilaksanakan, tak pernah ada sedikit pun laporan yang disampaikan secara komprehensif oleh para pelakunya. Ketika ditanya oleh Hatta Mustafa (Golkar) tentang apakah mereka harus melaporkan hasil-hasil misi itu, Jakob Tobing menjawab bahwa laporan memang harus dibuat, tetapi tidak akan dibahas.¹⁰¹⁶

Kelemahan *kedua* pada metode penggalangan urun rembuk publik ini adalah sangat terbatasnya kampanye media yang digunakan oleh PAH I untuk menyebarluaskan informasi kepada masyarakat tentang kemajuan yang sudah dicapai dalam pembahasan Perubahan Kedua. Tidak ada program televisi atau radio, koran, *hotline* telepon, atau peranti lain apa pun yang disediakan dan bisa digunakan oleh masyarakat luas untuk mendapatkan informasi terbaru tentang jalannya proses amandemen. Ini tidak seperti yang terjadi di Thailand dan Afrika Selatan.¹⁰¹⁷ Semua berita yang diterima masyarakat tentang proses itu lebih banyak berasal dari inisiatif media, bukan dari strategi pelibatan masyarakat yang sengaja direncanakan dengan baik dan dijalankan oleh PAH I.

Ketiga, akibat tidak memadainya program penggalangan partisipasi masyarakat ini, terjadi keterputusan antara pembahasan amandemen yang dilakukan oleh PAH I dan pemahaman masyarakat tentang proses itu. Salah satu alasannya adalah bahwa PAH I gagal mengatur satu kurun waktu tertentu untuk menjangkau tanggapan publik terhadap draft amandemen yang sedang digodoknya.¹⁰¹⁸ Hanya ada satu periode konsultasi yang digelar sebelum rancangan amandemen konstitusi itu diserahkan kepada Sidang Tahunan MPR 2000. Hal ini jauh berbeda dengan Afrika Selatan yang memublikasikan dua draft konstitusi yang berbeda untuk bisa ditanggapi oleh masyarakat sebelum draft akhirnya dibuat.¹⁰¹⁹ Proposal-proposal amandemen yang ada justru baru dipublikasikan pada menit-menit terakhir sebelum Sidang Tahunan MPR 2000 dibuka; satu langkah yang jelas-jelas terlambat.¹⁰²⁰ Akibatnya, tentu saja proposal itu sudah tak bisa lagi diganggu gugat. Tak adanya umpan-balik dari masyarakat—sebagai akibat dari keterlambatan—melemahkan legitimasi proposal-proposal amandemen. Bagi Moh. Mahfud, PAH I tidak serius menyerap ide-ide yang dilontarkan dalam rapat-rapat konsultasi yang diadakannya sendiri.¹⁰²¹ Ini ditandai dengan adanya fakta bahwa hanya beberapa gelintir orang tertentu yang tahu tentang rapat-rapat tersebut, dan bahwa PAH I tidak memublikasikan draft final amandemen yang disiapkannya.¹⁰²² Bambang Widjojanto menyatakan:

Saya mempunyai bukti-bukti bahwa pimpinan PAH I tidak mau menyediakan draft amandemen UUD 1945 [untuk dikomentari oleh masyarakat]. [Tindakan] ini tidak benar. Rakyat berhak untuk tahu dan tanggapan mereka harus didengar.¹⁰²³

Argumen MPR

Valina Singka Subekti mengakui bahwa salah satu alasan atas santerinya kritik-kritik terhadap kinerja PAH I adalah miskinnya informasi yang diterima oleh publik.¹⁰²⁴ Alhasil, para pengkritik itu tidak benar-benar mengetahui apa yang sudah dilakukan oleh PAH I.¹⁰²⁵ Valina Singka Subekti menyatakan:

... belakangan ini media massa melaporkan bahwa beberapa kelompok mengkritik proses amandemen yang dilakukan oleh PAH I. [Kritik-kritik] ini disebabkan oleh informasi yang terputus, antara apa yang terjadi di dalam PAH I dan apa yang terdengar di luar gedung MPR ini. Saya sarankan agar pimpinan PAH I menyelenggarakan konferensi pers resmi untuk memberi tahu publik tentang apa yang sudah dilakukan oleh Panitia ini.¹⁰²⁶

Tetapi, Valina menolak anggapan-anggapan bahwa PAH I tidak transparan, dan mengklaim bahwa rapat dengar-pendapat dan konsultasi-konsultasi yang digelar di seantero negeri ini sudah lebih dari cukup untuk menunjukkan komitmen PAH I untuk melibatkan rakyat dalam mengamandemen Konstitusi.¹⁰²⁷ Slamet Effendy Yusuf bahkan menuding bahwa kelompok pengkritik itu tidak memahami seluk beluk kerja-kerja Panitia, dan mengecilkan begitu saja apa-apa yang sudah dilakukan oleh PAH I.¹⁰²⁸

Dalih Valina dan Slamet jelas tidak pada tempatnya. Mereka tidak bisa mengatakan begitu saja bahwa salah rakyat sendiri kalau sampai mereka tidak tahu apa-apa tentang perkembangan proses amandemen, karena pembahasan-pembahasannya terbuka untuk umum.¹⁰²⁹ Untuk topik serumit Konstitusi, mestinya PAH I bersikap lebih inovatif dalam menggalang urun-peran publik yang komprehensif. Lagi pula, seperti dikatakan Cheryl Saunders, tindak lanjut sangatlah penting.¹⁰³⁰ Kalau saja PAH I sudah sejak jauh-jauh hari membuat rencana yang strategis untuk menjaring umpan balik dari masyarakat, jurang informasi yang ada akan sangat kecil, dan keterlibatan rakyat tentu lebih riil. National Democratic Institute berpendapat bahwa:

Konstitusi memberi efek kedaulatan rakyat, dan tidak ada alasan mengapa rakyat tidak bisa secara langsung dan luas terlibat dalam perdebatan itu. Tingkat keterbukaan MPR untuk mendorong dan memajukan proses itu akan membantu menentukan apakah akan terbangun konsensus atas perubahan-perubahan Konstitusi itu dalam waktu satu atau dua tahun ke depan.¹⁰³¹

Ada usulan dari PDIP bahwa MPR harus menunggu tanggapan publik sebelum memfinalkan seluruh draft Perubahan Kedua.¹⁰³² Tetapi, maksud sesungguhnya usulan ini layak dipertanyakan, dengan tiga alasan: *Pertama*, PDIP membatasi masukan dari rakyat hanya untuk masalah-masalah yang tidak disepakati oleh MPR.¹⁰³³ *Kedua*, usulan ini baru dilontarkan pada tahap terakhir pembahasan Perubahan Kedua, dalam Sidang Tahunan MPR 2000. *Ketiga*, oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa usulan itu bertalian erat dengan taktik PDIP untuk mengulur-ulur proses pembuatan Perubahan Kedua.

Penutup

Bagian yang mengupas soal partisipasi masyarakat ini memperlihatkan bahwa MPR gagal menggalang urun-peran dan urun rembuk publik secara aktif dan inklusif. Meski waktu yang disediakan lebih panjang—kalau dibandingkan dengan masa pembahasan Perubahan Pertama—MPR hanya mampu menyelenggarakan program-program penggalangan partisipasi yang eksklusif dan terbatas. Partisipasi yang terbatas ini memengaruhi legitimasi Perubahan Kedua di mata rakyat. Bagian berikut ini akan memerinci hasil-hasil Perubahan Kedua.

Hasil Perubahan Kedua¹⁰³⁴

Pada Sidang Tahunan MPR 2000, Komisi A memprioritaskan pembahasan terhadap kedua puluh satu bab yang disiapkan oleh PAH I berdasarkan pada tingkat kesulitannya: mulai dari usulan-usulan yang sudah disepakati sepenuhnya, kemudian beranjak ke proposal-proposal yang mengandung alternatif-alternatif atau perbedaan-perbedaan besar.¹⁰³⁵ Tetapi prioritas demikian terbukti kelewat ambisius.¹⁰³⁶ Dalam waktu empat hari, atau dua puluh satu jam efektif, yang disediakan untuk Komisi A, hanya dua belas bab yang bisa terbahas, dan dari dua belas bab ini, hanya tujuh yang akhirnya berhasil diratifikasi. Bab-bab yang belum diratifikasi akan dibahas lebih lanjut dalam Bab Enam dan Tujuh, karena pada akhirnya, beberapa di antaranya disahkan kemudian sebagai bagian dari Perubahan

Ketiga dan Keempat UUD 1945. Bagian berikut ini hanya akan berfokus pada hal-hal yang membentuk bagian dari Perubahan Kedua, khususnya bab-bab yang berhubungan erat dengan pembangunan sebuah sistem politik yang lebih demokratis. Penulis, meminjam klasifikasi National Democratic Institute, memilah Perubahan Kedua menjadi empat tema utama: (1) desentralisasi kekuasaan kepada daerah-daerah; (2) aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia; (3) pemisahan kekuasaan dan sistem *check and balance*; dan (4) hubungan sipil-militer.¹⁰³⁷

Tabel 10. Status Bab-Bab yang Diusulkan dalam Rapat Komisi A

| No. | Bab | Status |
|-----|--|--------------------------------------|
| 1. | Pemerintah Daerah | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 2. | Wilayah Negara | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 3. | Warga Negara dan Penduduk | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 4. | Hak-Hak Asasi Manusia | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 5. | DPR | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 6. | Pertahanan dan Keamanan Negara | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 7. | Bendera, Bahasa, Lambang dan Lagu Kebangsaan | Diratifikasi sebagai Perubahan Kedua |
| 8. | Kekuasaan Kehakiman | Dibahas tetapi belum disepakati |
| 9. | DPD ¹⁰³⁸ | Dibahas tetapi belum disepakati |
| 10. | Pemilihan Umum | Dibahas tetapi belum disepakati |
| 11. | Hal Keuangan | Dibahas tetapi belum disepakati |
| 12. | BPK | Dibahas tetapi belum disepakati |
| 13. | Bentuk Negara dan Kedaulatan | Belum dibahas |
| 14. | MPR | Belum dibahas |
| 15. | Kekuasaan Pemerintahan Negara | Belum dibahas |
| 16. | DPA | Belum dibahas |
| 17. | Kementerian Negara | Belum dibahas |
| 18. | Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial | Belum dibahas |
| 19. | Pendidikan dan Kebudayaan | Belum dibahas |
| 20. | Agama | Belum dibahas |
| 21. | Perubahan Undang-Undang Dasar | Belum dibahas |

Pemerintah Daerah: No untuk Sentralisasi

Di bawah rezim Orde Baru, Indonesia adalah sebuah sistem ekonomi dan politik yang sangat sentralistik. Sistem ini ikut menyebabkan dikendalikannya kekuatan-kekuatan politik dan sumber-sumber daya ekonomi oleh elite politik di Jakarta, khususnya oleh keluarga Soeharto.¹⁰³⁹ Sistem ini menjadi salah satu pilar penyangga korupsi Orde Baru yang mewaralaba itu, di mana Soeharto adalah pimpinan usaha waralaba tersebut.¹⁰⁴⁰ Karenanya, menyusul tumbanganya rezim Soeharto, desentralisasi kekuasaan ke tangan daerah-daerah pun mengemuka sebagai salah satu tuntutan utama reformasi.¹⁰⁴¹

Pemerintahan transisi Presiden Habibie meresponsnya dengan meloloskan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, juga UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.¹⁰⁴² Kedua undang-undang ini menerapkan kebijakan otonomi daerah yang luas, dengan aturan-aturan khusus untuk Aceh, Papua, dan Timor Timur. Bagi Timor Timur, kebijakan ini menjadi tidak relevan lagi setelah kemerdekaannya, menyusul referendum yang digelar di sana pada tanggal 30 Agustus 1999.¹⁰⁴³

Tetapi, kedua undang-undang itu gagal karena dua hal. *Pertama*, seperti dikatakan oleh Tim Lindsey, keduanya tidak jelas dalam mendefinisikan konsep otonomi.¹⁰⁴⁴ *Kedua*, bagi beberapa daerah, desentralisasi yang diberikan oleh undang-undang itu tidak membuatnya merasa aman: desentralisasi dipandang sebagai sekadar 'kado' dari pemerintah pusat yang bisa ditarik kembali kapan saja.¹⁰⁴⁵ Maka, untuk mempersulit invalidasi desentralisasi, tekanan untuk memberikan jaminan konstitusional bagi desentralisasi pun menguat.¹⁰⁴⁶

Pembahasan di MPR

Pada rapat ketiga puluh enam PAH I, Ali Hardi Kiai Demak (PPP) mengatakan bahwa pengalaman-pengalaman di bawah rezim Soeharto telah menciptakan distribusi ekonomi yang tidak berimbang antara pusat dan daerah-daerah.¹⁰⁴⁷ Pada rapat ketiga Komisi A, ketika

amandemen Pasal 18 tentang Pemerintah Daerah sedang dibahas secara spesifik, kebijakan desentralisasi disepakati dengan suara bulat.¹⁰⁴⁸ Pasal 18 asli, yang hanya memuat satu paragraf, diubah menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B, dengan total 11 paragraf. Tim Lindsey berpendapat bahwa pasal-pasal ini mencerminkan semangat UU No. 22 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁰⁴⁹

Hak-Hak Asasi Manusia: No untuk Pelanggaran HAM

Para pendukung hak asasi manusia memandang bahwa perlindungan yang lebih besar terhadap hak-hak asasi manusia sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya berbagai pelanggaran seperti yang pernah terjadi pada zaman pemerintahan otoriter Soeharto.¹⁰⁵⁰ Menurut Harianto, kendati MPR sudah mengundang Tap MPR No. XXVII Tahun 1998 tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan pemerintah Habibie sudah mengeluarkan UU No. 39 Tahun 1999 juga tentang Hak-Hak Asasi Manusia, perlindungan oleh Konstitusi masih tetap diperlukan.¹⁰⁵¹

Kelompok penentang berpendapat bahwa orang tidak perlu mengadopsi aturan tentang hak-hak asasi manusia.¹⁰⁵² Muhammad Ali (PDIP) beranggapan bahwa undang-undang dan Tap MPR tentang hak asasi manusia sudah lebih dari cukup.¹⁰⁵³ Mengamini Muhammad Ali, Siti Hartati Murdaya dari FUG mengatakan bahwa usulan komprehensif tentang hak asasi manusia akan menghancurkan karakter khusus dan semangat 1945, tahun kemerdekaan Indonesia—tanpa memerinci apa yang dimaksudnya dengan ‘karakter’ dan ‘semangat’ itu.¹⁰⁵⁴ Lebih jauh dikatakannya:

... kita tidak perlu mengikuti negara-negara lain. Bab tentang hak asasi manusia ini terlalu detail dan tumpang tindih. Banyak aturan yang bisa dimasukkan ke dalam [satu] Tap MPR, undang-undang, dan—lebih detail lagi—dalam peraturan-peraturan pemerintah.¹⁰⁵⁵

Amandemen yang Impresif

Meski terjadi banyak silang pendapat, akhirnya MPR sepakat untuk memasukkan aturan-aturan baru tentang hak-hak asasi manusia ke dalam Pasal 28A hingga 28J pada Bab XA. Bab ini, seperti Tap MPR dan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia, pada hakikatnya diambil dari Universal Declaration of Human Rights (UDHR/Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia).¹⁰⁵⁶ Bab ini meliputi:

- Hak untuk hidup;
- Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan;
- Hak untuk mengembangkan diri;
- Hak atas kepastian hukum/keadilan;
- Kebebasan beragama, berbicara, mendapatkan pendidikan, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal, berserikat dan berkumpul, serta hak untuk mengeluarkan pendapat;
- Kebebasan untuk mendapatkan informasi;
- Hak atas perlindungan pribadi;
- Hak untuk hidup sejahtera, termasuk untuk mendapatkan jaminan sosial dan pelayanan kesehatan;
- Hak atas milik pribadi;
- Hak untuk mencari suaka politik;
- Kebebasan dari siksaan dan perlakuan sewenang-wenang;
- Perlindungan dan non-diskriminasi, termasuk kebebasan hati nurani, identitas kultural tradisional, pengakuan di bawah undang-undang dan hak untuk tidak dituntut oleh hukum yang berlaku surut;
- Tanggung jawab utama pemerintah untuk melindungi, memajukan, dan menegakkan hak-hak asasi manusia;
- Kewajiban untuk menegakkan hak-hak asasi orang lain dan tunduk kepada hukum dalam melaksanakannya; dan

- Pembatasan terhadap penerapan aturan-aturan hak asasi manusia atas dasar moral dan nilai-nilai agama, atau atas dasar keamanan dan ketertiban umum.¹⁰⁵⁷

Kontroversi Seputar Hukum yang Berlaku Surut

Termasuk dalam Bab XA adalah Pasal 28I(1), yang menyebutkan bahwa:

... hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

Aturan ini sangat mirip dengan Pasal 11(2) UDHR¹⁰⁵⁸ yang menyatakan:

... orang tidak dapat didakwa bersalah atas pelanggaran hukum apa pun atas dasar tindakan atau kesalahan apa pun yang tidak ditetapkan sebagai pelanggaran hukum oleh hukum nasional atau internasional, pada saat pelanggaran hukum itu dilakukan.

Bagi Ross Clarke, kalimat ‘tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun’ adalah sumber kontroversi seputar Pasal 28I(1). Hal ini dapat membuat “hak untuk melawan penuntutan atas pelanggaran hukum yang berlaku surut menjadi absolut”.¹⁰⁵⁹ Amnesty International menggambarkan betapa pasal ini bisa dimanfaatkan sebagai ‘pintu belakang’ bagi para pelaku tindak kejahatan di masa lalu.¹⁰⁶⁰ Karenanya, bagi para pegiat hak asasi manusia, pasal ini menjadi sebuah dilema politik.¹⁰⁶¹ Di satu sisi, pasal ini melindungi sebuah hak asasi yang penting, sementara di sisi lain, aturan ini bisa menjadi batu sandungan besar bagi upaya penuntutan hukum atas pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu.¹⁰⁶²

Kepentingan Militer dan Golkar

Salah satu teori yang dipakai orang untuk menjelaskan dimasukkannya Pasal 28I(1) ke dalam Konstitusi adalah peran militer untuk

mempertahankan kekebalan hukum yang dinikmatinya semasa rezim Soeharto memerintah.¹⁰⁶³ Tim Lindsey menuding bahwa larangan untuk mengajukan tuntutan atas tindak pelanggaran hukum atas dasar hukum yang berlaku surut (*retrospective prosecution*) ini akan mempersulit upaya untuk menuntut tentara yang bertanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, khususnya selama seperempat abad sejarah Timor Timur bersama Indonesia.¹⁰⁶⁴

Mengacu pada laporan yang dibuat oleh Slobodan Lekic, seorang wartawan *Associated Press*, Ross Clarke menyatakan bahwa beberapa anggota MPR mengaku bahwa mereka telah diintimidasi oleh beberapa orang jenderal garis-keras yang mengancam bahwa, kalau aturan non-retroaktif itu tidak diloloskan, militer akan memprovokasi kekerasan di Aceh, Maluku, atau Papua Barat.¹⁰⁶⁵ Meski demikian, Clarke mengakui bahwa tidak ada bukti kuat yang bisa mendukung akurasi laporan itu dan membenarkan teori pengaruh militer ini.¹⁰⁶⁶

Teori lain adalah adanya pengaruh Golkar. Keinginan Slamet Effendy Yusuf (Golkar) untuk mengamandemen bab hak asasi manusia ini kuat sekali. Dalam salah satu rapat pimpinan Komisi A, Slamet sampai menggebrak meja dan memaksa untuk meneruskan pembahasan hingga dini hari.¹⁰⁶⁷ Rapat itu menjadi satu-satunya pembahasan Perubahan Kedua yang berakhir pukul 4 dini hari.¹⁰⁶⁸ Slamet berdalih, salah satu alasan di balik kengototannya untuk menyelesaikan amandemen itu adalah agar hasil Perubahan Kedua itu tidak hanya soal bahasa dan lagu kebangsaan.¹⁰⁶⁹ Ia bersikeras menyatakan bahwa tidak ada pengaruh dari fraksinya dalam pembuatan draft pasal non-retroaktif itu.¹⁰⁷⁰ Dia juga menyangkal tuduhan sebagian pegiat hak asasi manusia yang mengklaim bahwa pasal itu sengaja disisipkan oleh Golkar untuk memberi kekebalan hukum bagi pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang pernah dilakukan oleh kebanyakan orang Golkar pada masa rezim Soeharto dulu.¹⁰⁷¹ Slamet bahkan berargumen bahwa respons para aktivis itu 'aneh'. Ini karena, menurutnya, pasal ini tidak hanya diambil dari UDHR, tetapi juga sudah dimasukkan sebelumnya ke dalam Pasal 37 tentang Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia

dalam Tap MPR No. XVII Tahun 1998, dan Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 juga tentang Hak Asasi Manusia.¹⁰⁷²

Terlepas dari tidak adanya bukti kuat soal kepentingan militer dan argumen Slamet tadi, catatan rapat keempat puluh tiga PAH I menunjukkan bahwa Fraksi Golkar dan Fraksi TNI-Polri sajalah yang pertama-tama mengusulkan pasal non-retroaktif.¹⁰⁷³ Kendati tidak ada alasan jelas mengapa kedua fraksi ini mengusulkan pasal itu, tentu bukanlah satu kebetulan semata kalau kedua fraksi ini bertalian sangat erat dengan dugaan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia sepanjang sejarah rezim otoriter Soeharto.

Kelalaian Fatal

Sekalipun masalah hak asasi manusia sudah diperdebatkan hingga pukul 4 pagi, pembahasan pasal non-retroaktif itu tidak memadai. Sejak pertama kali diusulkan pada bulan Juni, hingga disepakati pada bulan Agustus, tak satu pun fraksi lain di MPR menentang draft non-retroaktif yang diajukan oleh Golkar dan TNI-Polri itu. Dua bulan tidak cukup bagi para anggota MPR untuk mempertimbangkan sebuah usulan amandemen yang akan menimbulkan pengaruh yang sangat signifikan terhadap pengadilan para pelanggar hak asasi manusia.

International Crisis Group (ICG) mengatakan bahwa para anggota Majelis itu juga sibuk melakukan manuver-manuver politik seputar upaya untuk meng-*impeach* Presiden Wahid.¹⁰⁷⁴ Minimnya kesadaran para anggota DPR tentang betapa krusialnya masalah retroaktif ini terungkap dalam wawancara antara harian *The Jakarta Post* dengan Joko Susilo (Reformasi). Joko mengatakan bahwa usulan non-retroaktif itu tidak pernah diusulkan dalam rapat PAH I dan mungkin diintrodusir dalam sebuah rapat informal.¹⁰⁷⁵ Itu tidak benar, karena, seperti tersebut tadi, Golkar dan TNI-Polri mengusulkan amandemen klausul itu pada rapat keempat puluh tiga PAH I, bulan Juni 2000.¹⁰⁷⁶

Kalau MPR sendiri saja tidak menyadari begitu pentingnya Pasal 28I(1), tak heran kalau tanggapan rakyat terhadap klausul itu datang

terlambat, yaitu setelah amandemen itu disetujui oleh MPR. Saat ditanya tentang masalah ini oleh Munir dari KontraS,¹⁰⁷⁷ Amien Rais berkilah bahwa dirinya tidak begitu menyadari akan konsekuensi-konsekuensi hukum Pasal 28I(1) itu.¹⁰⁷⁸ Lebih jauh Amien Rais mengakui bahwa aturan itu adalah sebuah kelalaian yang lolos begitu saja tanpa disadari oleh banyak anggota MPR.¹⁰⁷⁹ Ia juga menambahkan bahwa orang-orang yang ditugasi membahas amandemen tersebut tidak cukup menguasai masalah-masalah hak asasi manusia, dan, karenanya, gagal memperingatkan anggota-anggota MPR lainnya akan akibat-akibat dari klausul tersebut.¹⁰⁸⁰

Menanggapi pernyataan Amien Rais ini, KontraS menyatakan bahwa:

... anggota-anggota MPR tidak boleh mengatakan bahwa mereka tidak punya pengetahuan tentang hal ihwal hak asasi manusia atau [bahwa mereka] tidak sadar akan dampak besar klausul itu. Pasal itu memang sengaja dibuat demikian agar menguntungkan orang-orang tertentu. Ini hanya soal melindungi posisi politik militer.¹⁰⁸¹

Pertahanan dan Keamanan: Sikap Mendua Peran Militer

Di era Orde Baru, militer bermain hingga keluar dari perannya yang biasa dalam urusan-urusan pertahanan dan keamanan negara dengan memanfaatkan doktrin Dwifungsi sebagai alasannya. Karena itu, tak heran bahwa salah satu pokok kunci dalam agenda reformasi pasca-Soeharto adalah mengakhiri keterlibatan militer dalam politik sehari-hari. Tetapi, National Democratic Institute berpendapat bahwa hasil-hasil Sidang Tahunan MPR 2000 dalam hal ini bersifat campuran.¹⁰⁸² Sikap mendua ini terlihat dari hasil Perubahan Kedua dan Tap MPR No. VII Tahun 2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Yes untuk Militer

Di satu sisi, Sidang Tahunan MPR 2000 menunjukkan bangkitnya kembali pengaruh politik militer dan kecenderungan politisi sipil untuk terus mencari dukungan militer.¹⁰⁸³ Ada upaya untuk memasukkan landasan konstitusional bagi keberadaan perwakilan militer di MPR, kendati pada akhirnya usulan itu tidak diloloskan. Draft amandemen Pasal 2(1) UUD 1945 menyebutkan bahwa:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan wakil dari golongan-golongan masyarakat tertentu yang, karena peran dan fungsi-fungsi mereka, tidak dapat menggunakan hak pilih mereka.

Yang disebut dengan “golongan-golongan masyarakat tertentu” dalam kutipan tersebut, langsung menunjuk kepada para anggota TNI dan Polri yang menurut Pasal 5(2) dan 10(2) Tap MPR No. VII Tahun 2000, “tidak berhak memilih atau dipilih menjadi pejabat publik”. Menurut Todung Mulya Lubis, upaya untuk menyediakan tempat buat perwakilan militer sudah berlebihan.¹⁰⁸⁴ Masih menurut Todung:

... usulan amandemen yang akan memungkinkan [duduknya] perwakilan TNI dan Polri di MPR di bawah naungan undang-undang dasar bertentangan dengan aspirasi-aspirasi masyarakat, yang ingin agar pada tahun 2004 MPR sudah bersih dari wakil-wakil yang tidak dipilih, baik itu dari TNI, Kepolisian, maupun kelompok-kelompok sosial [lainnya].¹⁰⁸⁵

Selama berlangsungnya tahap pembahasan usulan-usulan Perubahan Kedua, Fraksi PBB adalah satu-satunya fraksi yang terang-terangan menyatakan bahwa intervensi militer dalam politik harus segera diakhiri.¹⁰⁸⁶ Dalam proses persetujuan Tap MPR No. VII Tahun 2000, Hartono Mardjono (PBB) dan Ghazali Abas Adan (PPP) melon-

tarkan interupsi.¹⁰⁸⁷ Mereka menolak keputusan MPR untuk mempertahankan keberadaan fraksi militer di MPR.¹⁰⁸⁸ Mardjono beralasan:

... dalam rangka menjaga martabat MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dalam melaksanakan amanat bangsa, dan khususnya mahasiswa dan pejuang-pejuang reformasi, saya menuntut agar keberadaan TNI-Polri berakhir pada tahun 2004.¹⁰⁸⁹

Tetapi ujung-ujungnya, dari sebelas fraksi yang duduk di MPR, tak satu pun menolak berlanjutnya keberadaan TNI-Polri di MPR.¹⁰⁹⁰ Pasal 5 dan 10 Tap MPR No. VII Tahun 2000 menentukan bahwa militer akan tetap memiliki perwakilan di MPR, selambat-lambatnya, hingga 2009. National Democratic Institute beranggapan bahwa keberadaan perwakilan militer di MPR ini adalah “satu langkah mundur yang signifikan” dari konsensus yang sudah dicapai sebelumnya oleh semua partai politik besar untuk memungkasi keanggotaan TNI-Polri di lembaga-lembaga legislatif pada tahun 2004.¹⁰⁹¹

No untuk Militer

Di sisi lain, Sidang Tahunan MPR 2000 berhasil meletakkan satu landasan konstitusional di mana anggota-anggota DPR dan DPRD akan dipilih sepenuhnya, sehingga mengakhiri pengangkatan wakil-wakil militer untuk mengisi lembaga-lembaga tersebut.¹⁰⁹² Perkembangan penting lainnya adalah bahwa baik Bab XII UUD 1945 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara maupun Tap MPR No. VII Tahun 2000, menetapkan perbedaan yang jelas antara pertahanan eksternal dan internal. Pertahanan eksternal, yang menjadi tanggung jawab TNI, didefinisikan sebagai [tugas] “mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”.¹⁰⁹³ Sedangkan pertahanan internal, yang merupakan tugas Polri, didefinisikan sebagai tugas “melindungi, mengayomi, [dan] melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.¹⁰⁹⁴ Pemilahan yang jelas ini semakin mempertegas pemisahan antara TNI dan Polri.¹⁰⁹⁵ Tap MPR No. VII Tahun 2000 lebih jauh melucuti doktrin Dwifungsi.¹⁰⁹⁶ Tap ini mengadopsi mekanisme

baru dalam mengangkat dan memberhentikan Panglima TNI dan Kapolri, yang sekarang membutuhkan persetujuan DPR, bukan lagi semata-mata menjadi hak prerogatif Presiden.¹⁰⁹⁷ Yurisdiksi pengadilan militer, yang dulu selalu menutup-nutupi kekerasan yang dilakukan oleh militer, kini dibatasi hanya pada pelanggaran-pelanggaran Kitab Undang-Undang Hukum Militer, dan tidak lagi berlaku untuk segala pelanggaran yang melibatkan anggota militer, seperti yang dulu terjadi.¹⁰⁹⁸ Tap ini juga mengatur bahwa terhadap anggota-anggota angkatan bersenjata (semua polisi dan sebagian militer) sekarang diberlakukan yurisdiksi perdata dan pidana Pengadilan Umum.¹⁰⁹⁹

Amandemen Lanjutan Kekuasaan DPR

Perubahan Kedua semakin menegaskan kekuasaan DPR dan membatasi kekuasaan Presiden. Seperti sudah disebutkan sebelumnya, amandemen Pasal 19 UUD 1945 menetapkan bahwa DPR akan menjadi sebuah lembaga yang keanggotaannya dipilih secara penuh. Bagi National Democratic Institute, tamatnya representasi militer dan polisi di DPR membakukan pemisahan antara cabang eksekutif dan cabang legislatif.¹¹⁰⁰

Amandemen Pasal 20(5) semakin memperkuat kekuasaan legislatif DPR, yang sudah bertambah dengan adanya Perubahan Pertama.¹¹⁰¹ Amandemen baru ini menyebutkan bahwa jika DPR dan Presiden sudah secara bersama-sama menyetujui sebuah rancangan undang-undang, dan ternyata Presiden gagal mengesahkannya dalam waktu tiga puluh hari, rancangan undang-undang itu secara otomatis sah menjadi undang-undang. Aturan ini diperlukan agar seorang Presiden tidak sampai berubah pikiran dan kemudian memveto sebuah rancangan undang-undang setelah sebelumnya menyetujuinya. Tetapi, ini tidak berarti bahwa Presiden Indonesia tidak punya hak veto sama sekali. Pasal 22(2) Perubahan Pertama UUD 1945 mensyaratkan agar setiap rancangan undang-undang dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Pada dasarnya, persetujuan Presiden ini adalah 'hak veto' Presiden; tetapi, sekali persetujuan ini diberikan,

Presiden tidak bisa menariknya kembali dengan cara menolak untuk mengesahkan rancangan undang-undang itu menjadi sebuah undang-undang di kemudian hari.

Di samping itu, dimasukkannya Pasal 20A semakin memperluas kekuasaan DPR hingga mencakup ‘fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan’.¹¹⁰² Pasal ini juga menyatakan bahwa “DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”.¹¹⁰³ Juga, bahwa “anggota-anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”.¹¹⁰⁴

Menurut Kawamura, amandemen-amandemen tersebut dimaksudkan untuk semakin memperkuat kekuasaan badan pembuat undang-undang dan mengoreksi bias kekuasaan era Soeharto yang lebih condong kepada cabang eksekutif.¹¹⁰⁵ Bagi National Democratic Institute, penegasan kekuasaan-kekuasaan dan hak-hak DPR ini membantu memperkuat prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*.¹¹⁰⁶

Kesimpulan

Bab ini menegaskan bahwa proses amandemen menghadapi beberapa masalah yang mendasar. Oleh karena penolakan mereka terhadap ide negara Islam serta ketakutan-ketakutan mereka bahwa perdebatan yang sedang berlangsung itu akan mengarah ke sana, kelompok-kelompok nasionalis sekuler di MPR sengaja mengulur-ulur proses itu, dan memaksa MPR untuk menunda finalisasi amandemen-amandemen tersebut, dari yang seharusnya tahun 2000 menjadi tahun 2002. Proses ini juga direcoki oleh kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek yang mengurangi kualitas amandemen. Tidak efektif dan sudah tercemarnya proses ini berdampak pada dipertanyakannya legitimasi MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi, dan, karenanya, tekanan untuk membentuk sebuah komisi ahli pun menguat.

Sekalipun prosesnya problematis, hasil-hasil Perubahan Kedua meneruskan proses reformasi UUD 1945. Salah satu capaiannya adalah

perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang jauh lebih impresif ketimbang perlindungan-perlindungan terbatas yang termuat dalam UUD 1945 yang asli.[]

6

Perubahan Ketiga: Perubahan Penting, Belum juga Terjaring

Bab yang membeberkan proses dan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 ini terbagi dalam tiga bagian: Bagian awal mengulas sekilas situasi yang melatari Perubahan Ketiga, guna menunjukkan bahwa pembahasan-pembahasan amandemen yang satu ini padat dengan konflik antara Presiden Wahid dan Parlemen. Bagian selanjutnya menggambarkan proses pembuatan konstitusi Perubahan Ketiga dan membicarakan—antara lain—meningkatnya skeptisisme masyarakat terhadap MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi, di samping masih tetap terbatasnya partisipasi publik. Meski demikian, bagian terakhir berpendapat bahwa amandemen-amandemen yang dihasilkan merupakan langkah-langkah penting dalam meneruskan reformasi terhadap UUD 1945, terutama dengan menguatnya sistem presidensial; diadopsinya aturan-aturan tentang Pemilihan Umum; dan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Bagian ini juga melansir lebih jauh tertunda-tundanya perdebatan seputar soal pemilihan presiden dan usulan untuk mengintrodusir Piagam Jakarta ke dalam hasil perubahan UUD.

***Impeachment* terhadap Abdurrahman Wahid**

Pembahasan-pembahasan Perubahan Ketiga terpotong oleh konflik politik antara Presiden Wahid dan DPR (serta MPR). Kompromi yang sudah disepakati pada Sidang Tahunan MPR 2000 antara Wahid dan lawan-lawannya—bahwa Wakil Presiden Megawati diberi peran yang lebih besar dalam pemerintahan sehari-hari¹¹⁰⁷—segera saja terlupakan. Keretakan itu berawal dari keputusan Wahid untuk menyingkirkan kabinet pelanginya, dan menggantinya dengan kabinet *all-the-President-Men*.¹¹⁰⁸ Kabinet baru ini miskin perwakilan partai. Golkar dan PPP masing-masing hanya sebagian satu pos, sedangkan PDIP dan PAN malah sama sekali tidak mendapat jatah.¹¹⁰⁹ Jelas sudah, Megawati sebagai Ketua Umum PDIP tidak punya banyak pengaruh dalam pembentukan kabinet itu, dan dia pun terang-terangan sengaja tak hadir dalam acara pengumuman kabinet.¹¹¹⁰

Pada tanggal 28 Agustus 2000, lima hari setelah diumumkannya kabinet yang baru, DPR melakukan voting—dengan 307 suara setuju, 3 menentang, dan 45 abstain—untuk membentuk sebuah Panitia Khusus (Pansus) guna menyelidiki dugaan penarikan dana secara tak sah oleh tukang pijat Wahid sebesar Rp35 miliar dari Bulog, dan penggelapan dana hibah Sultan Hassanal Bolkiah dari Brunei sebesar 2 juta USD. Kedua skandal keuangan ini masing-masing dikenal dengan sebutan Buloggate dan Bruneigate.¹¹¹¹ Hasil voting ini menunjukkan bahwa Presiden Wahid sudah kehilangan dukungan DPR, juga bahwa kabinet hasil *reshuffle*-nya mengecewakan partai-partai di DPR. Bahkan, sebenarnya, proses *impeachment* terhadap Wahid diawali dengan voting ini.

Ketika proses untuk memakzulkan Wahid berlanjut, perdebatan-perdebatan konstitusional seputar status hukumnya pun muncul. Bagian berikut ini akan mengelaborasi perdebatan-perdebatan tersebut secara lebih terperinci.

Problematika Hukum Pemakzulan Presiden

Kata *impeachment* (pemakzulan)—atau semacamnya—tidak pernah ada dalam Batang Tubuh UUD 1945. Karenanya, Harun Alrasid, selaku penasihat hukum konstitusi Presiden Wahid berpendapat bahwa sistem konstitusi Indonesia tidak mengenal *impeachment*.¹¹¹²

Para pendukung *impeachment* mendasarkan argumen mereka pada Penjelasan UUD 1945. Penjelasan ini menyatakan bahwa jika DPR menganggap bahwa Presiden dianggap benar-benar telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh MPR, DPR dapat diundang untuk melakukan Sidang Istimewa, guna meminta pertanggungjawaban Presiden atas tindakan-tindakannya.¹¹¹³ Tetapi, tidak ada aturan, di bagian mana pun dalam UUD 1945, yang secara eksplisit menyebutkan bahwa konsekuensi dari Sidang Istimewa itu adalah pencopotan terhadap Presiden.

Aturan yang lebih spesifik tentang prosedur *impeachment* terhadap seorang Presiden dijabarkan dalam dua Tap MPR. Pasal 4 Tap MPR No. III Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Kerja Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, mengatur bahwa MPR memiliki kekuasaan untuk mencopot Presiden dari jabatannya sebelum habis masa jabatannya, jika yang bersangkutan telah “sungguh-sungguh melanggar haluan negara”. Pasal 4e Tap MPR No. II Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan, menambahkan pelanggaran terhadap konstitusi sebagai landasan tambahan untuk melakukan pemecatan.

Prosedur Pemakzulan

Pasal 7 Tap MPR No. III Tahun 1978 mengatur prosedur *impeachment*. Prosedur ini mensyaratkan dikeluarkannya dua kali surat peringatan secara berturut-turut. Memorandum pertama memperingatkan Presiden tentang pelanggaran-pelanggaran yang dituduhkan kepadanya. Jika, setelah tiga bulan kemudian Presiden tidak menanggapi surat peringatan itu secara memuaskan, memorandum kedua dilayangkan. Dan jika satu bulan kemudian tanggapan Presiden masih juga tidak memuaskan, MPR akan menggelar sebuah Sidang

Istimewa untuk membahas kedua memorandum itu berikut tanggapan dari Presiden. Sidang ini kemudian akan memutuskan apakah Presiden akan dipecat atau tidak.

Prosedur *impeachment* Indonesia ini problematik, apalagi kalau dibandingkan dengan prosedur serupa milik Amerika Serikat. Ada empat perbedaan di antara prosedur yang dimiliki oleh kedua negara, seperti tampak dalam Tabel 11.

Tabel 11. Perbandingan Prosedur *Impeachment* Indonesia dan Amerika Serikat

| No. | Kategori | Prosedur <i>Impeachment</i> Indonesia (Sebelum Perubahan Ketiga) | Prosedur <i>Impeachment</i> Amerika Serikat |
|-----|----------------------------|--|--|
| 1. | Landasan Hukum | Disebutkan secara umum dalam Penjelasan UUD 1945, dan sebagian besar diatur dalam Tap MPR. | Diatur dalam Konstitusi. |
| 2. | Alasan | Lebih bersifat politis ketimbang legal, yaitu jika Presiden terbukti telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan UUD 1945. | Lebih banyak alasan kriminal, yaitu bila Presiden terbukti melakukan pengkhianatan, penyuapan, atau kejahatan-kejahatan berat dan tindakan-tindakan tercela lainnya. |
| 3. | Cabang Yudikatif | Tidak dilibatkan dalam proses. | Dilibatkan. Ketua Mahkamah Agung memimpin pengadilan <i>impeachment</i> di Senat. |
| 4. | Syarat jumlah suara | Lebih mudah. Asalkan mayoritas suara menolak pidato pertanggungjawabannya, maka Presiden pun dapat dimakzulkan. | Lebih sulit. Seorang Presiden hanya bisa dimakzulkan bila tercapai mayoritas suara mutlak di Kongres. |

Alrasid mempertanyakan penjelasan tentang prosedur pencopotan Presiden Indonesia ini dengan alasan bahwa Tap-Tap MPR melanggar UUD 1945 dan dengan demikian prosedur *impeachment* itu pun ilegal.¹¹¹⁴ Prosedur pemberhentian Presiden, masih menurut Alrasid, semestinya diatur dalam Kontitusi, dan bukan dalam bentuk Tap MPR, yang disebutnya sebagai bentuk legislasi yang haram.¹¹¹⁵

Penulis kurang sependapat dengan Alrasid. Kendati memang benar bahwa prosedur *impeachment* sebaiknya diatur dalam undang-undang dasar, tidak berarti bahwa prosedur yang ada dalam Tap MPR inkonstitusional. Bahkan, Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa prosedur-prosedur MPR adalah satu upaya yang sah untuk melengkapi Konstitusi.¹¹¹⁶

Oleh sebab itu, dalam soal legitimasi Tap MPR, Penulis sepakat dengan National Democratic Institute yang berargumen bahwa praktik konstitusi Indonesia mengakui bahwa Tap-Tap MPR bisa mengatur dan menjelaskan persoalan-persoalan konstitusional, termasuk *impeachment* terhadap Presiden.¹¹¹⁷ Senada dengan National Democratic Institute, Tim Lindsey berpendapat bahwa:

... karena MPR berdaulat dan kekuasaannya jelas tak terbatas, lembaga inilah yang berhak menjatuhkan putusan final tentang bagaimana undang-undang dasar itu ditafsirkan, dan lembaga ini mengklaim kekuasaan untuk memberhentikan [Presiden] sesuai dengan kekuasaan demikian. Apabila MPR bermaksud menggunakan kekuasaan tak terbatasnya, akan sulit untuk membayangkan akan ada yang bisa dilawan melalui mekanisme hukum apa pun.¹¹¹⁸

Di samping itu, pada tahun 1967, telah ada preseden di saat MPR memakzulkan Presiden Soekarno, setelah yang bersangkutan menyampaikan pidato pertanggungjawaban, yang oleh MPR saat itu dianggap gagal memenuhi harapan rakyat.¹¹¹⁹ Bagi Lindsey, episode ini jelas mendemonstrasikan bahwa jabatan Presiden pada dasarnya adalah jabatan pemberian MPR, dan oleh karena itu, lembaga tersebut bisa memper-

singkat masa kerja seorang Presiden, sebagai tanggapan atas sebuah pidato pertanggungjawaban yang tidak memadai.¹¹²⁰

Proses Impeachment terhadap Presiden Wahid

Setelah dibentuk di penghujung Agustus 2000, Panitia Khusus (Pansus) DPR melakukan rapat untuk menyelidiki keterlibatan Presiden Wahid dalam Buloggate dan Bruneigate. Di akhir Januari tahun berikutnya, dalam laporannya pada sebuah rapat Paripurna DPR, Pansus ini berkesimpulan bahwa “terdapat cukup alasan untuk menyangka” bahwa Presiden telah terlibat dalam kedua skandal korupsi tersebut.¹²²¹ Laporan itu disusul dengan dikeluarkannya memorandum pertama pada tanggal 1 Februari 2001 oleh DPR.

Memorandum DPR

Berkait Memorandum Pertama, DPR melakukan voting dengan hasil 393 suara mendukung dan 4 suara menolak.¹¹²² Voting dilakukan menyusul *walk-out*-nya 48 anggota DPR dari PKB.¹¹²³ Memorandum ini menuduh Presiden telah melanggar; (1) Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan, dan (2) Tap MPR No. XI Tahun 1998 tentang Penegakan Pemerintahan yang Bersih dan Pemberantasan KKN.¹¹²⁴

Pada tanggal 28 Maret 2001, dalam tanggapan resminya terhadap Memorandum Pertama, Presiden Wahid terus mempertanyakan proses *impeachment*, dengan alasan bahwa Pansus telah bertindak ilegal.¹¹²⁵ Bagi Wahid, Pansus telah melanggar watak kepresidenan UUD 1945, dengan mengambil beberapa tindakan ala Parlementer yang bisa mengarah pada mosi tidak percaya.¹¹²⁶

Pada tanggal 30 April 2001, menanggapi pertanyaan Presiden Wahid, DPR melakukan voting atas Memorandum Kedua. Dari 457 anggota yang hadir, 363 mendukung, 52 menentang, dan 42 abstain.¹¹²⁷ Dalam tanggapan resminya, Presiden Wahid berargumen bahwa Memorandum Kedua gagal menunjukkan dengan jelas sumpah jabatan yang telah dilanggarnya.¹¹²⁸ Baharuddin Lopa, yang saat itu menjabat Menteri Kehakiman pada kabinet Wahid, berpendapat bahwa kedua memo-

randum DPR itu lebih berfokus pada kebijakan Presiden, dan konsekuensinya, tidak bisa dijadikan dasar untuk memberhentikan Presiden.¹¹²⁹ Selain itu, pada tanggal 28 Mei 2001, Jaksa Agung secara resmi memutuskan Presiden Wahid bersih dari segala keterlibatan apa pun dalam Buloggate maupun Bruneigate.¹¹³⁰

Meski demikian, pada tanggal 30 Mei 2001, Rapat Paripurna DPR memutuskan bahwa tanggapan Presiden atas Memorandum Kedua itu kembali tidak memuaskan. Tak ayal, lembaga itu pun secara resmi meminta agar Sidang Istimewa MPR segera digelar.¹¹³¹ Keputusan itu diambil melalui voting dengan 365 suara mendukung, 4 menolak, dan 39 abstain.¹¹³² Rapat itu menyatakan:

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyatakan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid tidak memerhatikan Memorandum Kedua DPR, dan, oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 7 paragraf 4 Tap MPR No. III tahun 1978, DPR meminta MPR untuk menyelenggarakan sebuah Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid.¹¹³³

Menurut Pasal 33(3) Tap MPR No. II Tahun 2000 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, sebuah Badan Pekerja MPR harus mempersiapkan Sidang Istimewa setidaknya dalam waktu dua bulan setelah surat peringatan kedua disampaikan kepada Presiden. Maka, Sidang itu pun dijadwalkan berlangsung pada tanggal 1 Agustus 2001.

Pengangkatan Kapolri

Sebelum tanggal 1 Oktober 2001, muncul sebuah konflik baru antara Presiden Wahid dan DPR. Kali ini menyangkut masalah pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Atas pengangkatan Jenderal Chaerudin Ismail, yang menggantikan Jenderal Bimantoro, DPR menyatakan bahwa Wahid sudah melanggar Pasal 7(3) Tap MPR No. VII Tahun 2000, karena tidak mendapat persetujuan DPR.¹¹³⁴ Pembelaan Wahid atas tuduhan ini adalah bahwa Pasal itu belum berlaku efektif karena harus diatur lebih jauh dalam sebuah

undang-undang. Dalih Wahid ini jelas keliru. Pasal 12 Tap MPR jelas-jelas menyebutkan bahwa Tap tersebut berlaku efektif sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Konflik baru ini mendorong pimpinan MPR mempertimbangkan untuk mempercepat dimulainya Sidang Istimewa.¹¹³⁵

Menanggapi itu, Presiden Wahid justru mengancam akan menyatakan keadaan darurat. Wahid tidak menggubris protes kalangan DPR, dan dia pun mengangkat Jenderal Chaeruddin Ismail sebagai Pejabat Sementara Kapolri.¹¹³⁶ Mudah ditebak, MPR pun secara resmi mempercepat pembukaan Sidang Istimewanya.

Jadilah, Sidang Istimewa MPR dibuka pada tanggal 21 Juli 2001. Menurut Ellis, dimajukannya jadwal Sidang Istimewa ini melanggar Tap MPR yang mensyaratkan diberikannya jangka waktu dua bulan sejak peringatan terakhir dilayangkan kepada Presiden.¹¹³⁷ Sebaliknya, Lindsey justru berpendapat bahwa sebagai sebuah lembaga yang secara konstitusional dinyatakan memiliki kekuasaan yang tak terbatas, MPR bisa saja mengubah prosedurnya sendiri.¹¹³⁸ Ini berarti, walaupun MPR bersidang lebih awal dari syarat dua bulan itu, tindakan demikian tetap sah dilakukan.¹¹³⁹

Presiden Menyatakan Keadaan Darurat

Tetapi, bagi Wahid, jadwal baru itu semakin membuktikan bahwa Sidang itu ilegal, dan dengan alasan itulah, dia menolak memberikan pidato pertanggungjawabannya sebagaimana diinginkan oleh MPR.¹¹⁴⁰ Alih-alih menyampaikan pidatonya pada tanggal 23 Juli, Wahid justru mengumumkan darurat sipil. Dalam bentuk sebuah maklumat, Presiden menyatakan:

1. membubarkan MPR dan DPR Republik Indonesia;
2. mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dan membentuk Komisi Pemilihan Umum untuk mempersiapkan Pemilu dalam waktu satu tahun; dan

3. menyelamatkan gerakan reformasi total dari fraksi Orde Baru dengan cara membubarkan Partai Golkar sementara menunggu keputusan Mahkamah Agung.

Atas permintaan DPR, Mahkamah Agung mengeluarkan sebuah fatwa yang menyatakan bahwa maklumat itu inkonstitusional.¹¹⁴¹ Menurut fatwa ini, Presiden tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan MPR dan DPR; penyelenggaraan Pemilu adalah urusan lembaga pembuat undang-undang; dan kemungkinan untuk membubarkan Golkar adalah urusan pengadilan.¹¹⁴²

Merujuk kepada Penjelasan UUD 1945, Lindsey berpendapat bahwa Konstitusi sudah menegaskan 'dengan jelas masalah superioritas absolut MPR atas Presiden'.¹¹⁴³ Sedangkan dalam soal DPR, Penjelasan itu sudah mengatur bahwa 'Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden' (berbeda dengan sistem parlementer). Maka, Lindsey pun menyimpulkan bahwa:

... tidak ada hukum apa pun yang berniat memberi Presiden hak untuk membubarkan MPR dan tidak ada preseden yang memungkinkan Presiden untuk melakukannya. Jadi, satu-satunya kesimpulan yang bisa diambil adalah bahwa Presiden tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan MPR.¹¹⁴⁴

Maka, pada tanggal 23 Juli 2001, MPR serta-merta melakukan voting untuk menolak keabsahan maklumat Presiden itu, dengan hasil 599 suara mendukung, 2 abstain, dan tak satu pun menolak.¹¹⁴⁵ Di samping itu, MPR menggunakan maklumat itu sebagai landasan hukum untuk memakzulkan Presiden Wahid. Dengan mulus, MPR meraih 591 suara mendukung, dan tak satu pun suara menolak, untuk meloloskan Tap MPR No. II Tahun 2001, tentang Pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid.¹¹⁴⁶ Pasal 1 Tap tersebut menyebutkan bahwa:

Ketidakhadiran Presiden Abdurrahman Wahid dan penolakannya untuk memberikan pidato pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa MPR 2001, dan pernyataan maklumat yang dikeluarkannya pada tanggal 23 Juli 2001, benar-benar telah melanggar haluan negara.

Landasan Impeachment terhadap Wahid

Tap itu menunjukkan bahwa MPR pada akhirnya tidak mendasarkan pencopotan Wahid pada Buloggate dan Bruneigate. Presiden Wahid mengeluhkan landasan *impeachment* yang terus berubah-ubah ini. Memorandum Pertama DPR didasarkan pada kedua skandal finansial itu, sedangkan yang kedua disandarkan pada kegagalan-kegagalan politik pemerintah dan kepemimpinan Wahid yang tidak efektif.¹¹⁴⁷ Kendati National Democratic Institute berpendapat bahwa aturan-aturan yang ada tidak menghalangi MPR untuk mengubah landasan atas tindakannya selagi proses *impeachment* berlangsung,¹¹⁴⁸ Penulis berpendapat bahwa dasar yang terus berubah itu membuka peluang bagi orang untuk mempertanyakan keabsahan pencopotan Wahid. Bergonta-ganti alasan hanya menunjukkan bahwa prosedur-prosedur *impeachment* bisa dengan mudah dipolitisasi. Di samping itu, prosedur *impeachment* yang tak memuaskan itu memperkuat urgensi reformasi konstitusi, seperti akan dikaji pada bagian berikut ini.

Perlunya Reformasi Konstitusi

Proses *impeachment* terhadap Wahid menunjukkan bahwa persetujuan antara Presiden dan Parlemen berakar pada perbedaan interpretasi kedua kubu itu terhadap UUD 1945. Konstitusi ini gagal menetapkan prosedur *impeachment* yang jelas.¹¹⁴⁹ Wahid bersikeras bahwa MPR tidak bisa menggulingkan seorang Presiden. Karena, menurutnya, Indonesia berdasarkan sistem presidensial. Tetapi, barangkali Wahid lupa bahwa dia dipilih oleh MPR dan tidak dipilih langsung oleh rakyat, seperti dalam sistem presidensial murni. Sistem campuran yang terdapat dalam Konstitusi, berikut banyak lubang

interpretasi itulah yang ikut menyebabkan konflik yang membingungkan dan berkepanjangan antara Wahid dan Parlemen.

Bagi J. Soedjati Djiwandono, pelajaran-pelajaran dari perseteruan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif ini menunjukkan sudah sejauh mana “UUD 1945 bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi”.¹¹⁵⁰ Dia memandang bahwa pembentukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara adalah satu lagi cacat fundamental yang melekat pada UUD 1945.¹¹⁵¹ Begitu terpilih, MPR memiliki kekuasaan tak terbatas selama lima tahun. Dalam kasus pemberhentian terhadap Abdurrahman Wahid, MPR secara konstitusional menggunakan kekuasaannya untuk memutuskan apakah Wahid “sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara”, dan karenanya, perlu dimakzulkan.

Masalahnya jadi semakin parah karena tidak adanya mekanisme bagi otoritas yudisial untuk menyediakan jalan keluar atas remang-remangnya aturan dalam Konstitusi.¹¹⁵² Mahkamah Agung tidak punya wewenang untuk melakukan kaji-ulang terhadap Konstitusi. Akibatnya, interpretasi-interpretasi Konstitusi yang berbeda-beda pun bermunculan, membuat masalahnya jadi terkatung-katung tanpa ada pemecahan. MPR menjadi satu-satunya hakim tunggal yang menilai konstitusionalitas tindakan-tindakannya sendiri.¹¹⁵³

Begitulah, pencopotan terhadap Wahid semakin memperkuat alasan perlunya mereformasi Konstitusi,¹¹⁵⁴ dan memang, belajar dari kasus ini, Perubahan Ketiga menetapkan prosedur-prosedur *impeachment* yang lebih baik, membatasi kekuasaan MPR, dan membentuk sebuah Mahkamah Konstitusi yang berkuasa melakukan *constitutional review*.

Proses Perubahan Ketiga

Tidak seperti pada proses Perubahan Pertama dan Kedua, persoalan tentang kapan pembuatan konstitusi harus dilakukan tidak lagi diperdebatkan dalam Perubahan Ketiga. MPR berusaha menyelesaikan amandemen itu pada tahun 2002 sebagaimana sudah disepakati pada Sidang Tahunan 2000. Karenanya, Bagian ini hanya

akan membahas tiga isu: (i) bagaimana pembuatan konstitusi dilakukan; (ii) siapa yang seharusnya menjadi lembaga pembuat konstitusi; dan (iii) bagaimana partisipasi masyarakat digalang.

Dilema Merombak Konstitusi Otoriter

Seperti terhadap Perubahan Pertama dan Kedua, debat-debat Perubahan Ketiga juga dilakukan dalam empat tahap (Tabel 12).

- *Pertama*, Badan Pekerja menyiapkan bahan-bahan untuk Sidang Tahunan MPR 2001, dan selanjutnya badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).
- *Kedua*, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I Sidang Tahunan MPR 2001 ditugasi untuk melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945.¹¹⁵⁵
- *Ketiga*, Komisi A dibentuk untuk Sidang Tahunan MPR 2001, guna membahas lebih jauh draft Perubahan Ketiga yang disiapkan oleh PAH I.
- *Keempat*, pada tanggal 9 November 2001, pada Rapat Paripurna ketujuh Sidang Tahunan tersebut, MPR meratifikasi Perubahan Ketiga.

Anggota Badan Pekerja MPR sama dengan tahun sebelumnya, sedangkan PAH I dan Komisi A masing-masing beranggotakan 47 dan 162 orang. Di tiap-tiap badan tersebut kesebelas fraksi MPR diwakili sesuai dengan proporsi jumlah kursi mereka masing-masing di MPR.

Sejak September 2000 hingga November 2001, pembahasan-pembahasan Perubahan Ketiga diwarnai lima masalah, yang sebagian merupakan lanjutan dari pembahasan-pembahasan amandemen sebelumnya. Isu-isu tersebut adalah (i) lima kesepakatan dasar dan Piagam Jakarta; (ii) opsi untuk mengubah (*amend*) ataukah memperbarui/mengganti (*renew*) UUD 1945; (iii) kebijakan menghindari voting; (iv) kontaminasi kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek;

dan (v) gerakan menolak proses amandemen. Kelimanya akan dibahas satu per satu di bawah ini.

Tabel 12. Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Ketiga





Sumber: Disarikan dari Risalah Rapat-Rapat Pembahasan Perubahan Ketiga.

Lima Kesepakatan Dasar dan Piagam Jakarta

Kendati muncul tentangan kuat dari masyarakat terhadap Perubahan Pertama dan Kedua, MPR sepakat untuk tidak akan membahas lagi kedua Amandemen itu.¹¹⁵⁶ Lebih jauh, lima kesepakatan dasar di balik Perubahan Pertama dan Kedua ditegaskan lagi oleh PAH I yang menangani Perubahan Ketiga. Kesepakatan-kesepakatan itu meliputi keputusan untuk:

- Mempertahankan Pembukaan UUD 1945;
- Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Mempertahankan sistem pemerintahan presidensial;
- Memasukkan aturan-aturan penting yang ada dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945;
- Memproses amandemen-amandemen melalui *addendum*.¹¹⁵⁷

Beberapa fraksi nasionalis (PDIP, TNI-Polri, dan PDKB) sangat berkomitmen untuk mempertahankan kelima kesepakatan ini, khususnya dalam melestarikan Pembukaan dan negara kesatuan. Fraksi TNI-Polri mengaku pihaknya tidak keberatan dengan rancangan Perubahan Ketiga, asalkan rancangan itu tidak menentang prinsip republik yang bersatu dan padu, dan tidak pula mengusik keberadaan Pancasila.¹¹⁵⁸ Begitu pun PDIP yang lebih suka mempertahankan nilai-nilai lama tertentu dalam UUD 1945: konsep Republik Indonesia yang bersatu dan Pancasila.¹¹⁵⁹

Pernyataan-pernyataan untuk mempertahankan Pancasila ini adalah tanggapan terhadap meningkatnya gerakan untuk mengadopsi Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, yang berkembang selama proses pembahasan Perubahan Ketiga berlangsung. Pada bulan November 2001, Endriartono Sutarto, yang saat itu menjabat Kepala Staf Angkatan Darat, memperingatkan elemen-elemen tertentu bangsa ini yang ingin memasukkan Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945.¹¹⁶⁰ Dia menyatakan:

... kalau semua elemen bangsa ini memandang Piagam Jakarta tidak layak dimasukkan ke dalam UUD 1945, mengingat fakta bahwa bangsa kita terdiri dari bermacam-macam agama dan latar belakang etnis, maka selama rakyat tetap pada pendiriannya ... itu, tidak ada kelompok atau elemen yang bisa memaksakan kehendak mereka untuk memasukkan Piagam itu ke dalam Konstitusi.¹¹⁶¹

Dengan nada serupa, PDKB, sebuah partai Kristen, berargumen bahwa Pembukaan UUD 1945 tidak boleh diubah, dan harus dijabarkan lebih jauh dalam pasal-pasal UUD itu.¹¹⁶²

... Amandemen terhadap Pembukaan, dan amandemen-amandemen terhadap pasal-pasal [yang menjadikan pasal-pasal itu] tidak konsisten dengan Pembukaan adalah pelanggaran terhadap kontrak sosial kelahiran Republik Indonesia, dan akibatnya, akan mengakhiri Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁶³

Meski tidak menyebutkannya secara spesifik, bisa dipahami bahwa PDKB mengacu pada proposal amandemen yang mengusulkan untuk memasukkan ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29(1) tentang agama.

Baik kelima kesepakatan itu maupun kekhawatiran tentang kemungkinan diadopsinya Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945 memperkuat sikap MPR untuk hanya mengamandemen UUD 1945 dan tidak membuat Konstitusi baru. Tetapi, sepanjang pembahasan Perubahan Ketiga, tekanan dari masyarakat sipil untuk membuat Konstitusi yang sama sekali baru, meningkat, seperti akan diperlihatkan pada bagian berikut ini.

Konstitusi Lama yang Dirombak Total?

Sikap MPR

Sama halnya dengan Perubahan Pertama dan Kedua, para anggota MPR sepakat bulat bahwa MPR hanya akan mengubah UUD 1945. Tetapi, Tim Ahli PAH I berpendapat bahwa MPR sudah bergerak ke arah membuat Konstitusi baru. Menurut Suny, dalam kasus Perubahan Pertama dan Kedua, istilah ‘addendum’ (penambahan) sudah tidak sesuai lagi.¹¹⁶⁴ Lingkupnya sudah tidak lagi terbatas pada satu masalah saja, seperti selayaknya sebuah amandemen. Yang justru terjadi adalah bahwa cakupan Perubahan Pertama dan Kedua—dan usulan-usulan untuk Perubahan Ketiga—meliputi banyak isu konsti-

tusi. Karenanya, Suny mengusulkan untuk membuat konstitusi baru. Maswadi Rauf juga mengatakan:

Saya kira Perubahan Pertama dan Kedua itu bukan addendum. Keduanya mengadopsi pasal-pasal baru, menambahkan pikiran-pikiran baru, merevisi struktur bab-bab yang sudah ada, dan menambahkan bab-bab baru. Jadi, kita sedang menulis-ulang Konstitusi kita.¹¹⁶⁵

Menanggapi Suny dan Rauf, Tobing menjawab bahwa baginya istilah 'addendum' memang tidak cocok untuk menggambarkan proses amandemen.¹¹⁶⁶ Tetapi, tambahnya, karena nyatanya proses ini sudah dan tengah berjalan, disarankan untuk meneruskannya tanpa perlu repot-repot memusingkan perdebatan penggunaan istilah.¹¹⁶⁷ Mulyosudarmo mengusulkan untuk menggunakan istilah 'pembaruan' (*renewal*) saja ketimbang 'menulis-ulang' (*rewriting*).¹¹⁶⁸ Alasannya, karena amandemen itu mempertahankan beberapa pasal asli, menata-ulang beberapa pasal lama yang sudah diubah, menambahkan pasal-pasal yang sama sekali baru, dan terakhir, menyatukan semua pasal yang ada, maka istilah 'pembaruan' lebih pas.¹¹⁶⁹

Memang, Tim Ahli sebenarnya sudah mengusulkan sebuah konstitusi baru, tetapi dalam format lama. Mengomentari usulan Tim Ahli, Hamdan Zoelva (PBB) mengatakan:

... mencermati usulan yang disiapkan oleh Tim Ahli, tampak jelas bahwa seluruh Batang Tubuh UUD 1945 sudah direstrukturisasi. Ini sudah bukan amandemen lagi, melainkan perombakan total. Karenanya, ini bisa dianggap sebagai amandemen terhadap seluruh Batang Tubuh UUD 1945.

Sikap Masyarakat

Tekanan untuk membuat konstitusi baru terus menguat. Koalisi untuk Konstitusi Baru mengorganisasikan sebuah kampanye untuk

menekan para legislator. Artikel tentang pentingnya sebuah konstitusi baru bermunculan di berbagai surat kabar.¹¹⁷⁰

Pada bulan November 2001, di saat-saat terakhir pembahasan Perubahan Ketiga, Eddy O.S. Hiariej berpendapat bahwa MPR seharusnya mengintroduksi sebuah konstitusi baru.¹¹⁷¹ Dia merujuk pada Pasal 2 paragraf 2 Aturan Tambahan UUD 1945, yang menyatakan “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”.¹¹⁷² Bagi Hiariej, “untuk menetapkan Undang-Undang Dasar” berarti membuat konstitusi baru. Begitu juga Todung Mulya Lubis yang berargumen bahwa, “yang kita butuhkan bukanlah sekadar amandemen konstitusi, tetapi sebuah reformasi total”.¹¹⁷³ Menurut Lubis, Indonesia memerlukan sebuah kontrak sosial baru, yang lebih menjamin pemisahan kekuasaan, *checks and balances*, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan supremasi hukum serta keadilan sosial.¹¹⁷⁴

Pernyataan MPR

Meski Tim Ahli dan masyarakat sudah banyak menyampaikan usul dan saran-sarannya, MPR tetap bersikukuh menyatakan bahwa pihaknya hanya mengamandemen UUD 1945, di sepanjang proses pembahasan Perubahan Ketiga. Tetapi, J.E. Sahetapy (PDIP) beranggapan bahwa tampak jelas MPR sudah mengubah semua pasal asli yang ada, sehingga tidak mungkin MPR benar-benar bisa mengklaim bahwa pihaknya tidak membuat konstitusi baru.¹¹⁷⁵

Kebijakan Menghindari Voting

Ketika pembahasan beranjak menyentuh usulan-usulan amandemen yang lebih krusial, kesepakatan di antara fraksi-fraksi MPR jadi semakin sulit dicapai. Tetapi, proses Perubahan Ketiga menunjukkan bahwa MPR benar-benar berusaha keras untuk menghindari voting.

Amien Rais mengatakan bahwa kalau harus dilakukan voting untuk setiap pasal yang akan diamandemen, urusannya akan berlarut-larut dan akan menguras energi setiap orang.¹¹⁷⁶ Amien Rais juga memandang bahwa untuk masalah-masalah konstitusi yang fundamental, voting bukanlah mekanisme pengambilan keputusan yang bijaksana.¹¹⁷⁷ Kendati tidak menyebutkan dengan jelas apa yang dimaksudnya dengan masalah-masalah konstitusi yang fundamental, bisa ditebak bahwa Amien sedang membicarakan hubungan antara negara dan agama. Dan dengan demikian, diadopsinya Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945. Untuk masalah sensitif yang satu ini, MPR lebih suka menghindari voting, menanggguhkan ratifikasi dan menggodok lebih matang lagi usulan amandemen itu pada Sidang Tahunan MPR 2002.¹¹⁷⁸

Tidak Ada Mekanisme Penyelesaian Deadlock

Satu alasan lain di balik kebijakan menghindari voting adalah kekhawatiran terjadinya *deadlock* dalam masalah konstitusi, hal serupa yang dipandang pada akhirnya menghancurkan Konstituante pada tahun 1959. Seandainya voting dilakukan, tetapi tetap gagal memenuhi syarat persetujuan yang ditentukan dalam Pasal 37 UUD 1945, seluruh proses reformasi konstitusi akan terancam karena UUD 1945 tidak dilengkapi dengan sebuah mekanisme untuk mengatasi *deadlock*. Alternatif berupa referendum, misalnya, seperti yang disediakan oleh Konstitusi Thailand dan Afrika Selatan, tidak ada di Indonesia. Bahaya *deadlock* konstitusi ini lebih kentara lagi sebelum pembahasan Perubahan Keempat. Bab Tujuh akan mengupas masalah ini lebih mendetail.

Bagi J. Soedjati Djiwandono, ditanggguhkannya pembahasan usulan-usulan krusial tentang agama dan pemilihan Presiden ada hikmahnya. Menurutnya:

... ada baiknya juga Sidang ini gagal mencapai kesepakatan ... Pemimpin-pemimpin dan politisi-politisi generasi sekarang ini tidak bisa diandalkan untuk melanjutkan proses reformasi yang sesung-

guhnya. Mereka tidak mau dan tidak mampu mereformasi diri sendiri, mungkin karena *vested interest* mereka.¹¹⁷⁹

Kepentingan-Kepentingan Politik Jangka Pendek

Saat pembahasan amandemen mulai menyinggung usulan-usulan agenda politik, seperti pemilihan Presiden, kepentingan-kepentingan politik jangka pendek pun muncul lagi. Pengambilan keputusan tidak lagi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan konstitusional, tetapi lebih dipengaruhi oleh keuntungan-keuntungan yang ingin diraih oleh partai-partai politik—atau bahkan keuntungan pribadi. Tak ayal, jual-beli dan tukar-tambah usulan-usulan amandemen pun tak terhindarkan lagi. Bagian ini akan mengupas secara terperinci kepentingan-kepentingan politik jangka pendek yang ada selama proses Perubahan Ketiga ini.

Pemilihan Presiden

Sebagai bagian dari Perubahan Ketiga, MPR mengesahkan sebuah sistem pemilihan Presiden langsung. Lembaga ini sepakat bahwa jika seorang calon Presiden mendapat lebih dari 50% suara rakyat, dan tidak kurang dari 20% suara itu berada di lebih setengah provinsi yang ada, calon yang bersangkutan akan dilantik menjadi Presiden.¹¹⁸⁰ Tetapi, dalam soal apa yang harus dilakukan apabila tidak ada kandidat yang memenuhi syarat, sikap fraksi-fraksi di MPR pun terbelah. PDIP berpikir bahwa pada putaran kedua pemilihan Presiden, MPR harus memilih di antara dua calon yang mendapat suara terbanyak. Tetapi, fraksi-fraksi lain lebih suka kalau putaran kedua diserahkan kembali ke tangan rakyat untuk menentukan pilihan mereka.

Kepentingan PDIP

Sikap PDIP dipengaruhi oleh semakin dekatnya pemilihan Presiden 2004. Partai ini tidak yakin Megawati bakal menang kalau ronde kedua diserahkan ke tangan rakyat.¹¹⁸¹ Sikap PDIP yang lebih memilih

MPR untuk menggelar pemilihan putaran kedua ini cukup mengejutkan. Partai ini pernah punya pengalaman buruk ketika pada Sidang Umum MPR 1999 Wahid mengalahkan Megawati. Hemat penulis, mungkin PDIP masih bimbang. Seandainya rakyatlah yang menentukan dalam ronde kedua pemilihan Presiden, Mega harus berkampanye secara aktif dan terlibat dalam debat-debat serius dengan calon-calon Presiden lainnya. Aktivitas-aktivitas demikian bisa jadi membuat perolehan suara Mega turun karena dia cenderung diam di forum-forum publik.

Sikap Golkar

Bagi Golkar, putaran kedua pemilihan Presiden semestinya diserahkan ke tangan rakyat tanpa perlu *cawe-cawe* MPR. Preferensi ini juga dipengaruhi oleh pemilihan Presiden 2004 yang sudah di ambang pintu. Golkar yakin bahwa dengan kuatnya infrastruktur politiknya di daerah, kandidat presiden yang dijagokannya akan mampu memenangkan pemilihan presiden langsung murni.¹¹⁸²

Politik Dagang Sapi Golkar dan PDIP

Slamet Effendy Yusuf (Golkar) membuka adanya praktik dagang sapi antara partainya dan PDIP dalam hal usulan-usulan amandemen.¹¹⁸³ Golkar menganjurkan pemilihan Presiden langsung dan bikameralisme yang kuat. Di seberang jalan, PDIP menolak pemilihan Presiden langsung dan juga bikameralisme yang kuat. Dalam sebuah pertemuan negosiasi, kedua partai itu sepakat untuk menukar-tambahkan kedua isu tersebut. Golkar sepakat dengan PDIP bahwa ronde kedua pemilihan Presiden akan diserahkan kepada MPR; sebagai imbalannya, PDIP mendukung proposal Golkar bahwa Dewan Perwakilan Daerah akan memiliki sejumlah kekuasaan legislatif, khususnya untuk aturan-aturan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan daerah.¹¹⁸⁴

Hasil dari dagang sapi ini adalah bahwa proses Perubahan Ketiga akhirnya menyepakati pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dan

memberinya kekuasaan legislatif terbatas, tetapi gagal bersepakat dalam soal putaran kedua pemilihan Presiden. Alasan di balik kegagalan ini adalah keragu-raguan Megawati sendiri. Fuad Bawazier dari Fraksi Reformasi mengungkapkan bahwa saat dilakukan lobi terakhir, Amien Rais menawarkan bahwa pihaknya siap menerima usulan PDIP tentang pemilihan Presiden.¹¹⁸⁵ Tetapi, Mega menjawab bahwa dirinya lebih suka melimpahkan masalah itu untuk dibahas lebih jauh dalam Sidang Tahunan MPR 2002.¹¹⁸⁶

Komposisi MPR

Sudah bisa diduga, Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI-Polri mendukung usulan amandemen bahwa MPR harus terdiri dari DPR, DPD, dan wakil-wakil dari kelompok-kelompok atau golongan-golongan yang tidak dipilih (*non-elected groups*).¹¹⁸⁷ Dukungan ini didasarkan pada kepentingan-kepentingan politik mereka bahwa usulan itu akan memungkinkan FUG dan fraksi militer memiliki kursi di MPR melalui klausul '*non-elected groups*' ini.¹¹⁸⁸

Sutjipto (FUG) dan Affandi (TNI-Polri) berpendapat bahwa MPR seharusnya tidak hanya berisi wakil-wakil dari partai-partai politik, tetapi juga dari kelompok-kelompok fungsional atau golongan-golongan.¹¹⁸⁹ Tetapi, baik FUG maupun TNI-Polri tidak mengajukan mekanisme yang komprehensif untuk menyeleksi anggota-anggota MPR di luar mekanisme pemilu. Padahal, mekanisme itu jelas diperlukan, agar wakil-wakil golongan ini tidak dimanfaatkan oleh Presiden sebagai perpanjangan tangan kekuasaan politiknya, seperti yang pernah terjadi semasa pemerintahan Soeharto.

Syarat Suara untuk Impeachment

Satu contoh lain kepentingan politik sesaat adalah sebuah usulan amandemen tentang syarat suara untuk melakukan *impeachment*. Setelah tergulingnya Presiden Wahid, PDIP khawatir bahwa Mega pun akan mudah dimakzulkan seperti Wahid. Karenanya, partai ini mengusulkan syarat suara yang lebih sulit sebelum keputusan untuk

memakzulkan Presiden diambil, yaitu bahwa keputusan untuk itu harus disetujui oleh DPR dan MPR.

Secara spesifik, PDIP mengusulkan bahwa DPR harus menyerahkan usulan *impeachment* kepada Mahkamah Konstitusi, dan bahwa usulan itu harus didukung oleh setidaknya dua pertiga anggota DPR dalam sebuah Rapat Paripurna yang dihadiri oleh sedikitnya dua pertiga dari total jumlah anggota DPR.¹¹⁹⁰ Pada tahap final *impeachment*, keputusan MPR untuk mencopot seorang Presiden 'harus diambil dalam Rapat Paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir'.¹¹⁹¹ Syarat jumlah suara untuk melakukan *impeachment* ini merupakan batasan tertinggi dalam prosedur voting MPR. Bahkan, syarat suara untuk mengamandemen Konstitusi pun tak sedemikian tinggi.

Ramai-Ramai Menolak Amandemen

Sebuah surat yang meminta MPR menunda Perubahan Ketiga beredar pada Sidang Tahunan MPR 2001. Seorang sumber *Kompas* mengatakan bahwa surat itu ditandatangani oleh 220 anggota. Surat itu berusaha menolak pembentukan DPD, yang, oleh para penandatanganannya, diyakini akan merusak konsep negara kesatuan.¹¹⁹² Sekalipun tidak memengaruhi ratifikasi Perubahan Ketiga, surat itu menjadi bukti bahwa sebagian anggota MPR masih menolak gagasan untuk mengamandemen UUD 1945. Gerakan menolak amandemen ini menjadi lebih kuat lagi selama proses pembahasan Perubahan Keempat berlangsung. Bab Tujuh akan membahasnya panjang lebar.

Terus Turunnya Legitimasi MPR

Tekanan untuk membentuk sebuah lembaga pembuat konstitusi alternatif semakin besar sepanjang berlangsungnya perdebatan-perdebatan Perubahan Ketiga. Satu peristiwa yang memperkuat keraguan publik terhadap MPR sebagai pembuat konstitusi terjadi pada rapat pertama Sidang Tahunan MPR 2001, ketika terjadi baku-hantam antar-

anggota dewan. Peristiwa ini sendiri sempat disiarkan secara langsung oleh beberapa stasiun televisi nasional.

Panitia Penyelidik Konstitusi

Di pengujung Januari 2001, Presiden Wahid mengatakan bahwa dirinya akan membentuk sebuah panitia khusus untuk menyelidiki amandemen UUD 1945.¹¹⁹³ Niat Gus Dur di balik pernyataannya ini patut dipertanyakan, karena beliau menyebutkannya di saat ketegangan antara dirinya dan DPR sedang memuncak. Bagi Budyatna, rencana itu tak lebih dari sekadar tarik-ulur politik Wahid dengan MPR.¹¹⁹⁴

Yang jelas, MPR menolak proposal Gus Dur. Jakob Tobing (PDIP) berkomentar bahwa jika panitia khusus itu beranggotakan pakar-pakar, sebaiknya panitia itu digabungkan saja dengan Tim Ahli.¹¹⁹⁵ Slamet Effendy Yusuf (Golkar) beranggapan bahwa kata 'penyelidik' pada nama panitia itu bisa menyesatkan.¹¹⁹⁶ Kata itu bisa dipahami sebagai sebuah panitia yang akan mempertanyakan legalitas Konstitusi, dan oleh sebab itu, tidak akan bertindak sebagai sebuah badan pembuat konstitusi. Menurut Yusuf, apa pun arti kata itu, wewenang untuk mengubah konstitusi tetap ada di tangan MPR.¹¹⁹⁷

Kendati demikian, Wahid tetap mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 47 Tahun 2001 untuk membentuk Panitia Penyelidik tersebut. Pasal 2 Keputusan tersebut menyatakan bahwa Panitia ini akan menyelidiki, membahas, dan memaparkan masalah-masalah konstitusi, dan akan memberikan masukan-masukannya kepada MPR. Tetapi, Panitia ini tidak pernah melakukan kerja apa pun, karena alasan dana, dan akhirnya segera saja menjadi badan yang kehilangan urgensinya.¹¹⁹⁸

Tim Ahli

Pembentukan Tim Ahli adalah tanggapan PAH I terhadap kritik publik atas kinerja MPR dan proses Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua.¹¹⁹⁹ Tim ini terdiri dari tiga puluh orang pakar dan dibagi ke dalam lima bidang: politik dan hukum, ekonomi, agama,

sosial dan kebudayaan, serta pendidikan.¹²⁰⁰ Proses seleksi Tim Ahli dimulai dengan masing-masing fraksi mengajukan nama-nama pakar kepada PAH I. Di tahap pertama, PAH I mendaftar 90 nama pakar.¹²⁰¹ Bagaimana proses seleksi ini berjalan, tidak begitu jelas. Tobing mengatakan:

... proses seleksi ini bukan sebuah uji kepatutan dan kelayakan ... tidak membandingkan satu calon dengan calon-calon lainnya, [melainkan] hanya proses mengurangi jumlah, dari 90 menjadi 30, itu saja.¹²⁰²

Makanya tidak heran kalau Koalisi untuk Konstitusi Baru beranggapan bahwa PAH I membentuk Tim Ahli hanya untuk menjadi stempel proses amandemen yang dilakoninya.¹²⁰³ Karena, menurut organisasi ini, dengan begitu PAH I bisa mengklaim bahwa usulan amandemen yang mereka bahas sudah dikaji secara akademis.¹²⁰⁴ Ada sejumlah pertanda bahwa tudingan itu memang benar. *Pertama*, dalam rapat-rapat PAH I tentang pembentukan Tim Ahli, banyak anggota PAH I yang menekankan bahwa Tim ini hanyalah tim pendukung, *ad hoc*, pelengkap.¹²⁰⁵ *Kedua*, Sahetapy (PDIP) berpendapat bahwa Tim ini mestinya dibubarkan saja.¹²⁰⁶ Dalam pandangannya, Tim ini kerjanya hanya mengutip teori-teori dari buku-buku teks yang juga bisa dibaca oleh anggota-anggota PAH I.¹²⁰⁷ *Ketiga*, Jakob Tobing menyatakan bahwa panduan utama amandemen adalah proposal yang sudah diracik oleh PAH I 2000 dan menjadi bagian dari Tap MPR No. IX Tahun 2000.¹²⁰⁸ Proposal ini berisi beberapa pasal yang sudah disepakati dan beberapa lainnya yang masih dipersengketakan, berikut beberapa alternatif.

Fuad Bawazier (Reformasi) dan Soewarno (PDIP) menyarankan agar PAH I 2001 hanya membahas usulan-usulan Sidang Tahunan 2000 yang masih mengandung alternatif-alternatif. Ini berarti masukan-masukan dari Tim Ahli tentang pasal-pasal tahun 2000 yang sudah disepakati tidak akan dipertimbangkan.¹²⁰⁹ Mulyasudarmo menggarisbawahi pembatasan tersebut, dan mengatakan bahwa dirinya menang-

kap kesan bahwa PAH I 2001 membutuhkan Tim Ahli semata-mata hanya untuk melegitimasi usulan-usulan PAH I 2000.¹²¹⁰

Untungnya, Theo Sambuaga menentang saran Bawazier dan Soewarno.¹²¹¹ Ia berpendapat bahwa PAH I 2001 perlu mempertimbangkan lagi seluruh usulan PAH I 2000, dengan memerhatikan masukan-masukan dari masyarakat dan Tim Ahli.¹²¹² Alhasil, sebagian besar pasal-pasal Perubahan Ketiga adalah kombinasi antara usulan PAH I 2000 dan saran-saran Tim Ahli, plus beberapa pasal yang sama sekali baru dari PAH I 2001. Berdasarkan pengaruh siapa yang lebih besar—PAH I atau Tim Ahli—asal usul pasal-pasal yang membentuk Perubahan Ketiga dapat dipilah ke dalam 7 kategori (Tabel 13).

Table 13. Asal Usul Proposal Perubahan Ketiga

| No. | Asal | Jumlah Proposal Diterima | Persentase |
|-----|---|--------------------------|------------|
| 1. | Tim Ahli | 5 | 9,8 |
| 2. | Tim Ahli dengan perubahan dari PAH I 2001 | 10 | 19,6 |
| 3. | Tim Ahli dan PAH I 2000 | 1 | 2 |
| 4. | Tim Ahli dan PAH I 2000, dengan perubahan dari PAH I 2001 | 19 | 37,2 |
| 5. | PAH I 2000 dengan perubahan dari PAH I 2001 | 3 | 5,9 |
| 6. | PAH I 2000 | 9 | 17,7 |
| 7. | PAH I 2001 | 4 | 7,8 |

Sumber: Disarikan dari usulan PAH I 2000, Usulan Tim Ahli, dan Perubahan Ketiga UUD 1945.

Tabel 13 mendata usulan-usulan Tim Ahli yang menunjukkan pengaruh Tim dari yang paling besar, hingga yang sebaliknya. Ini menunjukkan bahwa hanya 9,8% dari total hasil-hasil Perubahan Ketiga yang murni berasal dari Tim Ahli. Bagi kelompok-kelompok ra-

dikal, yang menentang MPR sebagai pembuat konstitusi, jumlah itu tidaklah memadai. Oleh sebab itu, Koalisi untuk Konstitusi Baru berpendapat bahwa proses amandemen harus diambil alih oleh Komisi Konstitusi yang independen.

Komisi Konstitusi

Isu seputar Komisi Konstitusi mendapat momentumnya pada tanggal 16 Agustus 2001, ketika Presiden Megawati menekankan pentingnya sebuah komisi khusus untuk menjalankan proses amandemen UUD 1945. Megawati menyatakan bahwa reformasi konstitusi harus dikristalisasikan dan dirancang secara komprehensif, sistematis, dan profesional oleh sebuah Komisi Konstitusi, untuk kemudian dibahas dan disahkan oleh MPR.¹²¹³

Saran Mega ini terbilang mengejutkan, karena dia dikenal sangat konservatif dalam soal amandemen.¹²¹⁴ PDIP belum pernah menyebutkan tentang Komisi Konstitusi dalam satu pun rapat-rapat amandemen sebelumnya di MPR.¹²¹⁵ Sutjipto, yang saat itu adalah Sekretaris Jenderal PDIP, mengungkapkan bahwa saran itu bukan berasal dari partai.¹²¹⁶ Tapi, Jakob Tobing (PDIP) justru menyatakan sebaliknya.¹²¹⁷

Komisi Konstitusi PDIP: Riilkah?

Dalam rapat kedua puluh tiga PAH I ketika PDIP resmi menyerahkan proposalnya untuk membentuk Komisi Konstitusi, kesepuluh fraksi lainnya menyerang usulan itu.¹²¹⁸

Bagi Fuad Bawazier (Reformasi), proposal itu hanyalah akal-akalan PDIP untuk mengulur-ulur waktu proses amandemen.¹²¹⁹ Soedijarto (FUG) mengatakan:

Usulan PDIP tentang Komisi Konstitusi mengejutkan ... Saya sarankan agar PAH I melanjutkan kerja-kerjanya tanpa [perlu melayani] interupsi-interupsi semacam itu. Tolong, sampaikan kepada Presiden bahwa pembentukan Komisi Konstitusi sama artinya dengan tidak mengakui Konstitusi ...¹²²⁰

Soedijarto menambahkan bahwa pembentukan Komisi Konstitusi berlawanan dengan kesepakatan multipartai untuk hanya mengamandemen UUD 1945. Baginya, sebuah negara yang membentuk sebuah Komisi semacam itu berniat membuat Konstitusi yang sama sekali baru.¹²²¹

Tetapi, setelah PDIP benar-benar menyerahkan sebuah proposal lengkap, jadi jelas bahwa komisi yang dimaksud oleh PDIP tidak akan punya otoritas yang kuat (lihat Tabel 14). Otoritas Komisi ini tidak terlalu berbeda dengan yang dimiliki Tim Ahli.¹²²² Dengan mengusulkan agar Presidenlah yang mengajukan nama calon-calon anggotanya, Mega dan PDIP bermaksud mengontrol Komisi Konstitusi.¹²²³ Dengan begitu, Presiden bisa memengaruhi usulan-usulan amandemen yang krusial yang bakal memengaruhi posisinya, seperti prosedur *impeachment*.¹²²⁴

Usulan-Usulan tentang Komisi Konstitusi dari PPP, PKB, dan Golkar

Ketika Sidang Tahunan 2001 beranjak mendekat, PPP dan PKB mulai mengusulkan Komisi Konstitusi. Ketika tanpa diduga-duga PPP menyerahkan proposalnya, Pataniari Siahaan (PDIP) menuding bahwa PPP hanya ingin mencuri perhatian publik.¹²²⁵ Tidak jelas ada agenda apa di balik proposal PPP itu. Tetapi, karena proposal itu diserahkan pada waktu yang sangat dekat dengan Sidang Tahunan 2001, barangkali memang itu adalah upaya PPP untuk menarik simpati publik. Usulan PKB juga diserahkan tak jauh dari waktu pagelaran Sidang Tahunan yang sama. Tetapi, PKB menyodorkan alasan yang lebih gamblang. Fraksi ini kecewa atas jalannya proses amandemen. Yusuf Muhammad berargumen bahwa:

Pembahasan-pembahasan amandemen ini dilakukan dengan setengah hati ... [dan] digerakkan oleh kepentingan-kepentingan jangka-pendek. Oleh sebab itu, saya mengusulkan bahwa sebuah metode baru yang melibatkan partisipasi luas masyarakat harus kita gunakan ... Dengan ini PKB resmi mengusulkan Komisi Konstitusi.¹²²⁶

Golkar adalah partai terakhir yang mengusulkan pembentukan Komisi Konstitusi. Partai ini menyerahkan proposalnya di tengah berlangsungnya Sidang Tahunan 2001. Golkar menamai komisinya itu Komite Nasional untuk Amandemen UUD 1945.¹²²⁷ Karena usulan itu begitu terlambat dibuat, patut dipertanyakan apakah Golkar benar-benar bermaksud mengusulkan pembentukan komite itu, ataukah itu hanya akal-akalannya untuk juga mencari perhatian publik.

Usulan-usulan tentang Komisi Konstitusi dari beberapa fraksi di MPR dan dari Koalisi untuk Konstitusi Baru sangat berbeda (Tabel 14). National Democratic Institute berpendapat bahwa karena begitu ekstremnya perbedaan-perbedaan seputar proposal ini, akhirnya Komisi Konstitusi gagal dibentuk.¹²²⁸

MPR Tetap Menjadi Badan Pembuat Konstitusi

Akhirnya, Sidang Tahunan MPR 2001 menolak pembentukan Komisi Konstitusi. Proposal pembentukan Komisi Konstitusi yang beragam itu pun dikambing-hitamkan sebagai penyebab kegagalan tersebut.¹²²⁹ Sidang Tahunan 2001 memutuskan bahwa Badan Pekerja harus tetap menjadi badan yang bertanggung jawab menyiapkan amandemen-amandemen selanjutnya.

Terbatasnya Partisipasi Publik

Pada tahap-tahap awal rapat-rapatnya, PAH I mengunjungi beberapa provinsi. Tetapi, kunjungan-kunjungan ini dilakukan untuk menyebarluaskan kepada masyarakat hasil-hasil amandemen yang sudah dilakukan, dan bukan untuk meminta masukan-masukan untuk melakukan Perubahan Ketiga. Dalam kunjungan-kunjungan itu, para anggota PAH I sadar bahwa sebagian besar rakyat tidak tahu bahwa UUD 1945 sudah dua kali diamandemen. Pataniari Siahaan (PDIP) mengatakan bahwa jangankan rakyat, anggota MPR pun banyak yang tidak memahami substansi Perubahan Pertama dan Kedua.¹²³⁰

Sekalipun belakangan disadari bahwa keterlibatan publik yang lebih luas sangat penting, sungguh mengecewakan bahwa PAH I baru

**Tabel 14 Proposal Pembentukan Komisi Konstitusi
pada Sidang Tahunan MPR 2001**

| No. | | PDIP | Golkar | PPP | PKB | Koalisi untuk Konstitusi Baru |
|-----|--------------------|---|--|---|---|--|
| 1. | Nama | Komisi Konstitusi | Komite Nasional untuk Amandemen UUD 1945 | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi |
| 2. | Peran | Membantu MPR dalam mengamandemen Konstitusi | Mengamandemen Konstitusi bila MPR gagal | Mengamandemen Konstitusi | Mengamandemen Konstitusi | Mengamandemen Konstitusi dan menggalang partisipasi publik yang lebih luas |
| 3. | Keanggotaan | Diusulkan oleh Presiden dan diseleksi oleh Badan Pekerja MPR, dari kalangan pakar dan wakil-wakil provinsi. | Rekrutmen terbuka, diseleksi oleh Badan Pekerja. MPR: 30 Pakar: 15 LSM dan Masyarakat: 10 Provinsi: 30 (dipilih oleh DPRD masing-masing) TOTAL: 85 | 50 orang, terdiri dari pakar dan wakil-wakil provinsi, tanpa anggota MPR. | MPR: 25 Pakar: 20 Masyarakat: 20 Provinsi: 34 TOTAL: 99 | Bukan anggota MPR |
| 4. | Hasil | Bukan Konstitusi baru. Diserahkan kepada MPR untuk dipertimbangkan | MPR hanya menerima atau menolak. Jika MPR menolak rancangan konstitusi yang dihasilkan, referendum harus dilakukan. | MPR hanya menerima atau menolak. Jika MPR menolak rancangan konstitusi yang dihasilkan, referendum harus dilakukan. | Konstitusi baru dimungkinkan. | Konstitusi baru. MPR hanya bisa menerima atau menolak. Jika MPR menolak rancangan yang dihasilkan, referendum harus dilakukan. |
| 5. | Waktu | 2001-2002 | 2001-2002 | 2001-2002 | 2001-2002 | 2001-2002 |

Sumber: Disarikan dari Risalah Rapat-Rapat Sidang Tahunan MPR 2001.

menjadwalkan penggalangan partisipasi masyarakat di saat-saat akhir pembahasan Perubahan Ketiga. Lukman Hakim Saifuddin (PPP) mempertanyakan persiapan untuk menggelar rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat:¹²³¹

Kita akan menyelenggarakan rapat-rapat dengar-pendapat di daerah-daerah dari tanggal 3 sampai 9 Oktober, dan itu sudah akan dimulai lusa. Saya tidak tahu seberapa siap kita [sekarang]. Apa yang harus kita lakukan? Siapa yang akan kita temui? Apa saja *job* deskripsi kita ... Ini bukan hanya persoalan teknis ... bagi saya, yang paling substansial adalah mekanisme dengar-pendapat itu. Saya pikir mekanisme ini akan memengaruhi kualitas rapat-rapat dengar-pendapat itu.¹²³²

Efektivitas program-program penggalangan partisipasi masyarakat, dengan demikian, dipertanyakan. Tidak ada laporan lengkap tentang apa saja masukan-masukan publik, dan selepas rapat dengar pendapat itu, terbukti bahwa PAH I tidak serius memerhatikan masukan-masukan yang ada. Hal ini jelas terlihat dari banyaknya anggota PAH I yang tidak menghadiri rapat-rapat panitia itu.¹²³³ Salah satu anggota PAH I mengakui bahwa program penjaringan urun-peran itu tidak serius. Program itu digelar semata-mata hanya untuk menghabiskan anggaran MPR.¹²³⁴ Anggota ini membocorkan bahwa:

Sebenarnya ini cuma soal duit. Dengan menggelar program-program [penggalangan] partisipasi, ada alasan yang 'legitimate' untuk bagi-bagi uang. Ini lebih adil. Setiap orang bisa dapat bagian.¹²³⁵

Dalam laporan akhir PAH I, Tobing mendata bahwa Panitia itu hanya menggelar tiga seminar dan rapat dengar pendapat di sembilan provinsi.¹²³⁶ Menurut Saifuddin, rapat-rapat itu tidak diorganisasikan dengan baik.

Hasil Perubahan Ketiga¹²³⁷

Bagi Kawamura, Perubahan Ketiga berhasil memperkuat karakter demokratis UUD 1945.¹²³⁸ Senada dengan Kawamura, Ellis juga melihat Perubahan Ketiga sebagai “sebuah perubahan fundamental dalam lembaga-lembaga [negara] Indonesia”.¹²³⁹ Masih menurut Ellis:

Perubahan Ketiga menandai keputusan mendasar untuk mengubah Indonesia dari sebuah negara yang memiliki satu-satunya lembaga tertinggi negara yang serba-kuasa, menjadi negara yang memiliki *checks and balances* konstitusional.¹²⁴⁰

Bagian berikut ini memaparkan perubahan-perubahan penting dalam Perubahan Ketiga.

Pasal-Pasal Reformasi yang Penting

Negara Hukum

Pernyataan yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang ‘diatur oleh hukum’ (negara hukum atau *rechtsstaat*) sudah terdapat sebelumnya dalam Penjelasan UUD 1945. Perubahan Ketiga memperkuat pernyataan ini dengan mengadopsinya ke dalam Pasal 1(3).

Pembatasan terhadap Kekuasaan MPR

Perubahan Ketiga menunjukkan bahwa MPR sudi mengurangi kekuasaannya sendiri. Hal ini tidak diduga oleh banyak kalangan, dan mengejutkan bagi sebagian besar orang, karena umumnya orang menduga bahwa lembaga ini akan berusaha mempertahankan posisinya sebagai parlemen tertinggi dan terkuat, dengan tetap memegang kekuasaan yang pernah dimainkannya saat mencopot Presiden Wahid. Fakta bahwa MPR membatasi kekuasaannya sendiri, melalui amandemen yang dibuatnya sendiri, menunjukkan bahwa sebuah badan pembuat konstitusi juga bisa mereformasi dirinya sendiri melalui sebuah

proses pembuatan konstitusi, asalkan ada tekanan yang kuat dari masyarakat.

Kedaulatan Rakyat

Perubahan Ketiga mengakhiri posisi MPR sebagai Parlemen tertinggi yang memonopoli dan menjalankan kedaulatan rakyat. Amandemen ini menandai tamatnya doktrin supremasi MPR. Dalam Penjelasan UUD 1945, doktrin ini menyebutkan bahwa “MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi ... [dan] dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara” dan bahwa “karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas”. Perubahan Ketiga mengubah ini, mengalihkan kedaulatan dari tangan MPR dan menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹²⁴¹ Aturan ini pertama kali diusulkan oleh Soewoto Mulyasudarmo, seorang anggota Tim Ahli dan menjadi salah satu contoh langka pengaruh langsung Tim ini dalam proses amandemen.¹²⁴²

Wewenang MPR

Perubahan Ketiga mengurangi wewenang MPR. Kekuasaannya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, misalnya, dihapuskan. Akibatnya, kekuasaan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN, yang menjadi tanggung jawab yang wajib dilaksanakan oleh Presiden, juga hilang. Presiden diberi kekuasaan untuk mengatur agendanya sendiri. Tetapi, MPR tetap memegang kekuasaan untuk mengamandemen dan meratifikasi undang-undang dasar.¹²⁴³

Memperkuat Sistem Presidensial

Pemilihan Presiden secara Langsung

Satu perubahan radikal lainnya adalah diadopsinya mekanisme pemilihan Presiden langsung.¹²⁴⁴ Presiden dan Wakil Presiden “dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.¹²⁴⁵ Partai-partai politik

atau koalisinya, yang berpartisipasi dalam Pemilu, mengusulkan calon-calon Presiden dan Wakil Presiden.¹²⁴⁶ Pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam Pemilu dengan sedikitnya 20% suara di lebih dari setengah jumlah provinsi yang ada di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.¹²⁴⁷

Prosedur Impeachment

Prosedur untuk memberhentikan Presiden menjadi jelas. Alasan-alasan untuk melakukan *impeachment* meliputi: pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti tidak lagi memenuhi syarat jabatannya.¹²⁴⁸ Kini, proses ini tidak semata-mata merupakan proses politik, yang melibatkan MPR dan DPR, tetapi juga proses hukum, yang mengikutsertakan Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk.¹²⁴⁹ Syarat suara untuk meng-*impeach* seorang Presiden dibuat lebih sulit, dari yang sebelumnya sekadar mayoritas (*simple majority*) menjadi mayoritas mutlak (*absolute majority*). Sidang untuk memutuskan apakah seorang Presiden akan diberhentikan atau tidak harus dihadiri oleh sedikitnya tiga perempat dari total jumlah anggota MPR, dan dengan persetujuan dari setidaknya dua pertiga jumlah anggota MPR yang hadir.¹²⁵⁰

DPR Tidak Bisa Dibubarkan

Perubahan Ketiga menegaskan bahwa 'Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR'.¹²⁵¹ Sebenarnya, aturan yang sama juga terdapat dalam Penjelasan UUD 1945. Tetapi, baik PAH I maupun Tim Ahli, tidak mengusulkan agar aturan itu diadopsi ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Usulan tentang tidak bisa dibubar-kannya DPR baru diajukan—dan akhirnya disepakati—setelah Gus Dur berusaha—tapi gagal—memaksakan pembubaran DPR dalam Mak-lumat-nya.

Kekosongan Kursi Wakil Presiden

Perubahan Ketiga juga mengadopsi aturan baru dalam kasus kosongnya kursi Wakil Presiden. Jika hal ini terjadi, ‘selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden’.¹²⁵²

Pembentukan DPD

Bab VIIA—bab baru yang ditambahkan ke dalam UUD 1945—tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD), adalah reformasi lebih jauh yang dilakukan terhadap lembaga pembuat undang-undang. Para anggota DPD bertindak sebagai “senator” dan dipilih dari tiap-tiap provinsi, melalui pemilihan umum.¹²⁵³ Lebih jauh, DPD ‘dapat mengajukan kepada DPR’ dan

... ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹²⁵⁴

DPD juga berhak untuk ‘memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama’.¹²⁵⁵ Selain itu, DPD juga berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di semua bidang tersebut, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk dipertimbangkan dan ditindaklanjuti.¹²⁵⁶

Mereformasi Proses Pemilihan Umum

Sebuah bab baru, Bab 22E tentang Pemilihan Umum, juga diadopsi. Pemilu dijadwalkan setiap lima tahun sekali, untuk memilih anggota-anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD.¹²⁵⁷ Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai-

partai politik,¹²⁵⁸ sedangkan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perorangan.¹²⁵⁹ Pemilu diselenggarakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹²⁶⁰

Mereformasi BPK

Perubahan Ketiga mengatur Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam sebuah pasal baru secara terpisah. BPK didefinisikan sebagai sebuah lembaga negara yang bebas dan mandiri.¹²⁶¹ BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.¹²⁶² Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya, dan bukan lagi hanya diserahkan kepada DPR seperti yang terjadi dulu.¹²⁶³ Anggota-anggotanya dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan dari DPD, dan dilantik oleh Presiden. Pimpinannya dipilih dari dan oleh anggota.¹²⁶⁴

Mereformasi Yudikatif

Independensi Kehakiman

Independensi kekuasaan kehakiman diformalkan dan prinsip dasarnya dipindahkan dari tempatnya semula di bagian Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi.¹²⁶⁵ Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dan dipilih oleh dan dari Hakim-Hakim Agung, sedangkan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim-Hakim Konstitusi.¹²⁶⁶

Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Sebuah lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi, dibentuk, se-tingkat dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk ‘mengadili pada tingkat pertama dan terakhir’ dan

... putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga

negara ... memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹²⁶⁷

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan pertimbangan hukumnya dalam sebuah proses *impeachment*.¹²⁶⁸ Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Hakim Konstitusi, yang ditetapkan oleh Presiden, yang pencalonannya diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden.¹²⁶⁹

Pembentukan Komisi Yudisial

Satu lembaga baru lainnya, yaitu Komisi Yudisial, memiliki wewenang untuk 'mengusulkan pengangkatan Hakim Agung' serta 'menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim'.¹²⁷⁰ Untuk menjalankan peran yang sedemikian penting, para anggota Komisi tersebut adalah orang-orang yang 'memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela'.¹²⁷¹ Anggota Komisi ini 'diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR'.¹²⁷²

Tertundanya Usulan-Usulan Amandemen yang Krusial

Selain meratifikasi perubahan konstitusi yang penting melalui Perubahan Ketiga, MPR juga menunda beberapa proposal amandemen yang krusial, seperti akan dijelaskan berikut ini.

Komposisi MPR

Meskipun semua fraksi sepakat untuk merestrukturisasi MPR, tidak ada konsensus yang berhasil dicapai dalam soal kelompok-kelompok fungsional/golongan (Pasal 2(1)). Belum juga jelas apakah MPR yang akan datang akan terdiri dari anggota-anggota terpilih (DPR dan DPD) dan anggota-anggota bukan terpilih (FUG dan TNI-Polri), ataukah MPR hanya akan terdiri dari orang-orang yang dipilih melalui Pemilu.

Putaran Kedua Pemilihan Presiden

Kendati pada prinsipnya sepakat untuk memilih Presiden secara langsung, semua fraksi tetap pada pendirian mereka masing-masing dalam soal perlunya ronde kedua dalam pemilihan itu. Opsinya adalah MPR atau rakyatkah yang akan berwenang untuk memilih di antara dua pasangan calon terbaik yang tersisa. Akibat tertundanya Paragraf (4), Pasal 6A Perubahan Ketiga hanya berisi paragraf (1), (2), (3), dan (5), dan membuatnya tidak lengkap.

Kekosongan Kursi Presiden dan Wakil Presiden

Dalam situasi di mana jabatan Presiden maupun Wakil Presiden sama-sama kosong pada waktu yang bersamaan, masih ada dua alternatif yang diperdebatkan. Yang satu mengusulkan agar Ketua MPR dan Ketua DPR masing-masing menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Yang lain mengusulkan agar jabatan Presiden diambil alih oleh sebuah triumvirat yang terdiri dari Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan. Soal yang satu ini tak terpecahkan dalam perdebatan-perdebatan Perubahan Ketiga.

Masalah Piagam Jakarta

Masalah konstitusi yang paling peka—yaitu soal apakah ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta akan dimasukkan ke dalam UUD 1945 atau tidak—masih juga belum terpecahkan. Bab Tujuh dan Bab Delapan akan memaparkannya panjang lebar.

Kesimpulan

National Democratic Institute berpendapat bahwa amandemen adalah satu momentum yang kritis dalam reformasi kelembagaan di Indonesia.¹²⁷³ Lembaga ini memuji reformasi MPR, dan menyatakan bahwa:

Perubahan Ketiga UUD 1945 menandai keputusan untuk mengubah Indonesia dari sebuah negara yang memiliki sebuah lembaga negara tertinggi yang serba-kuasa (MPR) menjadi sebuah negara yang memiliki *check and balance* konstitusional.

Di sisi yang lain, karena tertundanya beberapa usulan yang krusial—seperti masalah Piagam Jakarta dan putaran kedua pemilihan Presiden langsung—Perubahan Ketiga mungkin bisa menjadi sebuah bom waktu konstitusi. Tidak ada jaminan bahwa isu-isu ini akan terselesaikan dalam Sidang Tahunan 2002. Akibatnya, Indonesia bisa saja terjebak dalam sebuah krisis konstitusi yang sangat berbahaya. Misalnya saja, seandainya usulan tentang putaran kedua pemilihan Presiden menemui jalan buntu, tidak akan ada solusi konstitusinya bila tidak ada satu pun kandidat yang berhasil menang dalam putaran pertama pemilihan itu.

Dengan demikian, proses pembahasan Perubahan Keempat dan Sidang Tahunan MPR 2002 menjadi sangat penting bagi keberlangsungan reformasi konstitusi Indonesia. Bab selanjutnya akan membicarakan apakah MPR berhasil menjinakkan bom waktu konstitusi yang ditinggalkan oleh proses Perubahan Ketiga tersebut.[]

7

Perubahan Keempat: Krisis Konstitusi atau Reformasi Konstitusi?

Bab yang terbagi dalam tiga bagian ini menjelaskan tentang proses dan hasil-hasil Perubahan Keempat UUD 1945, yang sejauh ini merupakan amandemen terakhir. Bagian awal memaparkan latar belakang Perubahan Keempat, dengan fokus pada kemungkinan terjadinya krisis konstitusi karena meningkatnya peluang terjadinya *deadlock*. Bagian selanjutnya membahas tentang proses pembuatan konstitusi Perubahan Keempat, yang sekali lagi difokuskan pada isu-isu seputar bagaimana mestinya pembuatan konstitusi dilalukan dan siapa yang mesti menjadi badan pembuat konstitusi. Bagian terakhir mengupas amandemen yang dihasilkan, yang melengkapi reformasi UUD 1945.

Menuju Krisis Konstitusi?

Amandemen yang Krusial

Pada tahun 2002, MPR dijadwalkan meratifikasi Perubahan Keempat. Amandemen ini bertalian dengan usulan-usulan yang krusial, seperti: Pasal 2(1) tentang komposisi MPR, dan Pasal 6A(4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden. Usulan-usulan ini sangat diperlu-

kan guna membentuk landasan konstitusional Pemilu 2004. Nasib empat rancangan undang-undang pemilu (partai politik, susunan dan kedudukan parlemen, pemilihan anggota parlemen, dan pemilihan Presiden) jadi terkatung-katung, menunggu hasil pembahasan Perubahan Keempat.¹²⁷⁴ Seandainya MPR tidak bisa mencapai kesepakatan, bangsa ini akan terjebak dalam sebuah krisis konstitusi yang bakal membahayakan peluang terlaksananya Pemilu 2004. Jadi, hasil proses Perubahan Keempat teramat kritis karena “ia bisa menandai awal dari akhir proses demokrasi yang dimulai pada tahun 1998, atau awal dari berakhirnya sistem otoriter yang dimulai pada tahun 1959”.¹²⁷⁵

Selain itu, Perubahan Keempat juga akan menjadi penentu nasib usulan amandemen yang sensitif, yaitu Pasal 29(1), tentang hubungan antara negara dan Islam. Bersama-sama dengan usulan-usulan amandemen Pasal 2(1) tentang komposisi MPR dan 6A(4) tentang pemilihan presiden putaran kedua, ketiga aturan ini menjadi pasal-pasal yang paling kontroversial dalam rancangan Perubahan Keempat. Rancangan pasal-pasal ini masih mengandung sejumlah alternatif. Tabel 15 menunjukkan alternatif-alternatif tersebut.

Sikap fraksi-fraksi terhadap ketiga Pasal tersebut akan memengaruhi berhasil atau gagalnya Perubahan Keempat. Kalau saja tidak ada tekanan yang kuat untuk menyelesaikan reformasi konstitusi ini, kelompok-kelompok konservatif di MPR mungkin sudah bersatu untuk memblokir ratifikasi Perubahan Keempat. Koalisi antara PDIP, FUG, dan TNI-Polri, misalnya, akan menguasai 284 kursi Majelis. Jumlah ini sudah lebih dari sepertiga dari total jumlah kursi di MPR, yang 695. Jadi, menurut syarat persetujuan yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, gabungan fraksi-fraksi PDIP, FUG, dan TNI-Polri ini sudah cukup untuk mengaborsi proposal Perubahan Keempat.

Koalisi ini mungkin saja terbentuk, mengingat PDIP adalah satu-satunya partai yang menentang diserahkannya ronde kedua pemilihan Presiden ke tangan rakyat. Di sisi yang lain, FUG adalah satu-satunya fraksi yang menolak usulan bahwa MPR hanya terdiri dari anggota-

Tabel 15. Alternatif-Alternatif Pasal (2(1), 6A(4) dan 29(1))

| No. | Pasal | Alternatif 1 | Alternatif 2 | Alternatif 3 |
|-----|-------|---|---|--|
| 1. | 2(1) | MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu, ditambah dengan golongan-golongan yang dipilih oleh DPR, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. | MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. | - |
| 2. | 6A(4) | Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, MPR memilih salah satu di antara kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak. | Dalam hal tidak ada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, rakyat memilih calon Presiden dan Wakil Presiden dari kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak. | - |
| 3. | 29(1) | Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa (<i>pasal asli</i>) | Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat bagi pemeluk agama Islam. | Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan agama bagi pemeluknya masing-masing. (Fraksi Reformasi) |

anggota DPR dan DPD. Kalau kedua partai ini bersatu, mereka akan mampu menolak semua usulan Perubahan Keempat.

Suara Mendukung dan Menentang Amandemen

Dengan semakin kuatnya tekanan untuk menyelesaikan Perubahan Keempat, suara-suara mendukung maupun menentang mulai kencang terdengar di kalangan masyarakat.¹²⁷⁶

Sikap Masyarakat

Gerakan Pro-Amandemen

Penganjur terkuat agenda amandemen adalah kelompok yang menyebut dirinya 'Koalisi untuk Konstitusi Baru'. Tetapi, kelompok ini mengkritik proses dan hasil-hasil amandemen, yang mereka anggap tak demokratis.¹²⁷⁷ Menurut kelompok ini, ketimbang hanya meng-amandemen UUD 1945, sebuah konstitusi baru harus dirumuskan.¹²⁷⁸ Secara spesifik, Koalisi ini mengusulkan dibentuknya sebuah badan pembuat konstitusi di luar MPR, yaitu Komisi Konstitusi.¹²⁷⁹

Gerakan Anti-Amandemen

Di seberang jalan, terdapat sedikitnya tiga kelompok yang menyerukan dihentikannya proses amandemen: (1) Forum Kajian Ilmiah Konstitusi; (2) Persatuan Pensiunan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Pepabri); serta (3) Universitas Bung Karno dan Forum Kebangsaan Indonesia (*Indonesian National Forum*).

Forum Kajian Ilmiah Konstitusi dan Pepabri menolak reformasi konstitusi dengan alasan bahwa hal itu sudah menyimpang dari tujuan aslinya, dan karenanya harus dihentikan.¹²⁸⁰ Try Soetrisno, Ketua Pepabri, menyatakan:

Sebaiknya waktu, dana, dan tenaga kita difokuskan untuk mengkaji sistem hukum. Undang-Undang Dasar ini sudah cukup fleksibel, [jadi] tidak perlu diubah-ubah lagi.¹²⁸¹

Lebih jauh, Pepabri menyatakan bahwa amandemen harus dihentikan dengan alasan bahwa hal itu telah menimbulkan polemik yang mengancam kesatuan negara.¹²⁸² Syaiful Sulun berpendapat bahwa pembentukan DPD, di samping DPR, berarti bahwa Indonesia menganut sistem bikameral. Baginya, pembentukan DPD adalah satu hal yang berbahaya dan menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena bisa mengarah kepada federalisme.¹²⁸³ Tambahan lagi, ada kecurigaan bahwa amandemen ini adalah satu plot yang dikomandoi oleh Amerika Serikat. Sulun mengatakan, “Kita tidak bisa menerapkan aturan-aturan Amerika di sini”.¹²⁸⁴ Dia bersikeras bahwa amandemen harus didasarkan pada karakter bangsa dan wanti-wanti kepada MPR untuk tidak membuat undang-undang dasar baru.¹²⁸⁵

Senada dengan argumen-argumen Pepabri, Universitas Bung Karno dan Forum Kebangsaan Indonesia, yang sama-sama diketuai oleh Rachmawati Soekarnoputri, adik Megawati, juga menolak mentah-mentah amandemen.¹²⁸⁶ Tetapi, Rachmawati tidak menyebutkan dengan jelas alasan-alasan yang mendasari penolakannya. Agaknya sikap tersebut ada hubungannya dengan fakta bahwa Soekarno, ayahnya sendiri, adalah salah satu tokoh utama perancang UUD 1945.

Selain itu, ada juga kelompok yang menamakan dirinya Kelompok Maklumat Bersama untuk Keselamatan Bangsa. Kelompok ini menggandeng sejumlah akademisi (Sri Soemantri, Adnan Buyung Nasution, Rizal Ramli, Sudjana Syafei), tokoh-tokoh agama (Syafi'i Ma'arif, Muslim Abdurrahman, Solahudin Wahid), termasuk Jenderal Wiranto dan beberapa pendukung dari kalangan militer. Dalam upayanya memperjuangkan terbentuknya sebuah komisi independen yang akan mengambil tanggung jawab untuk meneruskan proses Perubahan Keempat, kelompok ini menyerahkan sebuah pernyataan atau maklumat kepada Ketua MPR. Sayangnya, kelompok ini miskin dukungan MPR, dan akhirnya usulannya pun tidak diadopsi.

Pendapat Menteri Pertahanan

Matori Abdul Djilil, yang saat itu menjabat Menteri Pertahanan, meminta agar MPR menghentikan proses amandemen, hingga situasinya menjadi 'lebih kondusif'.¹²⁸⁷ Dia memandang bahwa perdebatan antara gerakan yang pro-amandemen dan yang menentang amandemen dapat melahirkan konflik-konflik politik.¹²⁸⁸ Sekalipun mendasarkan argumennya pada kemungkinan munculnya konflik, sesungguhnya sang Menteri mengkhawatirkan ke arah mana amandemen-amandemen itu beranjak.¹²⁸⁹ Menurutnya, dari pasal-pasal yang diusulkan, sangat bisa jadi MPR akan merombak total UUD 1945.¹²⁹⁰

*Sikap MPR**Anti-Amandemen*

Tak hanya dari luar, upaya-upaya untuk menghentikan Perubahan Keempat juga datang dari dalam MPR sendiri. Setidaknya 199 dari 695 anggota MPR menandatangani sebuah petisi yang mendesak MPR untuk menghentikan reformasi konstitusi. Sebelumnya, dalam proses ratifikasi Perubahan Ketiga pada Sidang Tahunan MPR 2001, sebagian besar anggota ini menolak pembentukan DPD.¹²⁹¹ Selain mengajukan alasan bahwa perubahan-perubahan yang diusulkan sudah beranjak 'terlalu jauh', mereka juga mengimbau agar UUD 1945 yang asli tetap dipertahankan.¹²⁹² Tetapi, mereka tidak memberikan penjelasan yang gamblang tentang perubahan-perubahan yang mereka maksud. Secara informal, gerakan ini melabeli dirinya 'Gerakan Hati Nurani Parlemen'. Amin Aryoso (PDIP), sebelumnya duduk sebagai Wakil Ketua PAH III yang mempersiapkan Perubahan Pertama, adalah salah satu tokoh kunci gerakan ini.

TNI-Polri Gamang Bersikap

Setelah Menteri Pertahanan dan para senior mereka di Pepabri dengan tegas meminta MPR menghentikan reformasi konstitusi, fraksi militer di MPR tampak gamang dalam bersikap. I Ketut Astawa (TNI-

Polri) menyatakan bahwa fraksinya mendukung amandemen dengan menegakkan nilai-nilai luhur bangsa.¹²⁹³ Kendati tidak terang-terangan menyebutkan nilai-nilai luhur apa yang dimaksudnya, bisa ditebak bahwa Astawa mengacu pada Pancasila dan Pasal 29 tentang hubungan antara negara dan Islam.¹²⁹⁴ Di sisi lain, sinyal yang lebih konservatif dikirim oleh markas besar militer menjelang Sidang Tahunan MPR 2002. Panglima TNI Endriartono Soetarto menyatakan bahwa proses amandemen sudah menyimpang dari tujuan aslinya:

Mengubah UUD 1945 tidak boleh dipandang sebagai sebuah upaya untuk membuat sebuah Konstitusi baru, karena ada beberapa prinsip yang tidak bisa diubah secara radikal, termasuk konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kewajiban negara untuk menghormati pluralitas di antara para pemeluk agama.¹²⁹⁵

Orang bisa menafsirkan banyak hal dari sikap TNI ini, membuat masyarakat berada di senjakalanya Sidang Tahunan 2002. Mulya Lubis memperingatkan kemungkinan terjadinya kekosongan konstitusi seandainya partai-partai di MPR tidak bisa bersepakat untuk melanjutkan proses Perubahan Keempat. Kekosongan ini akan memungkinkan militer untuk memaksa Presiden memberlakukan kembali UUD 1945 yang asli.¹²⁹⁶ Sementara itu, Alrasid berpendapat bahwa militer tidak berhak mencoki proses politik yang sedang berjalan di MPR. Baginya, fraksi TNI-Polri harus tetap membatasi-diri pada peran-peran keamanan dan pertahanannya saja.¹²⁹⁷ Masih menurut Alrasid:

Sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, militer dan polisi tunduk kepada Presiden. Mereka harus patuh semata-mata pada perintah-perintah yang dikeluarkan oleh Presiden, dan tidak boleh mendikte kinerja MPR ... Mereka juga tidak boleh memengaruhi Presiden untuk mengeluarkan dekrit seandainya proses amandemen menemui jalan buntu karena perbedaan-perbedaan di antara partai-partai politik.¹²⁹⁸

Politik Dua-Muka PDIP

Satu hal yang sangat mengganggu adalah gerakan anti-amandemen di MPR dimobilisasi oleh banyak anggota PDIP. Itu mengindikasikan bahwa secara internal partai ini terbelah dalam menyikapi agenda reformasi konstitusi: selagi Aryoso dan beberapa pemimpin senior partai itu berkampanye untuk mengaborsi proses amandemen, legislator lainnya dari partai yang sama justru mempersiapkan usulan-usulan Perubahan Keempat, termasuk Jakob Tobing, yang mengetuai PAH I.¹²⁹⁹ Perpecahan di tubuh PDIP ini menjadi satu indikator bahwa partai itu tidak benar-benar mendukung reformasi konstitusi. Dalam salah satu rapat partainya, Megawati pernah mengatakan:

Seandainya saya ini hanya seorang Ketua PDIP, saya akan memerintahkan untuk menolak amandemen. Tetapi, karena saya juga Presiden, saya juga harus melindungi semua kekuatan politik.¹³⁰⁰

Sutjipto mengamininya dan menyatakan:

Sejak awal kami sudah mengatakan bahwa jika mungkin kita tidak usah mengubah UUD 1945, tetapi Partai [kami] memutuskan untuk mengikuti proses demokrasi dan mendukung amandemen.¹³⁰¹

Pernyataan-pernyataan dari kedua pemimpin partai ini menunjukkan bahwa PDIP masih bersikap konservatif menyangkut amandemen-amandemen konstitusi. Sikap ini mendorong kubu yang anti-amandemen di tubuh PDIP. Mereka merasa memegang 'kartu truf': restu Megawati. Maka, tak heran kalau Aryoso dan anggota-anggota PDIP lainnya aktif menginterupsi diskusi-diskusi Perubahan Keempat dalam Sidang Tahunan MPR 2002. Pada rapat pertama Komisi A, yang membahas amandemen, konflik antar-anggota PDIP pun jadi terbuka.¹³⁰² Sekalipun Tobing sudah resmi diusulkan oleh Fraksi PDIP untuk menjadi Ketua Komisi ini, Marah Simon Muhammad Syah (PDIP) justru menolaknya.¹³⁰³ Bahkan, seperti ditengarai oleh Ellis dan Yudhini, dalam diskusi-diskusi Komisi A, sesungguhnya terjadi penentangan antara 14 orang anggota Komisi dari Fraksi PDIP atas

pencalonan Tobing itu—meski akhirnya Tobing terpilih juga sebagai Ketua Komisi A.¹³⁰⁴

MPR Mengambil Jalan Tengah?

Pimpinan MPR menyadari bahwa di satu sisi terdapat beberapa kelompok yang menginginkan agar proses reformasi konstitusi dihentikan sama sekali; sementara di sisi lain, ada kelompok-kelompok di kalangan masyarakat yang menuntut dibuatnya rancangan sebuah undang-undang dasar yang sama sekali baru.¹³⁰⁵ Amien Rais, Ketua MPR, mengklaim bahwa:

... yang sedang dilakukan oleh para anggota [MPR] saat ini adalah perwujudan dari harapan semua orang. MPR berada di tengah-tengah pendapat-pendapat yang ekstrem.¹³⁰⁶

Amien Rais menolak segala upaya untuk menghentikan amandemen. Menurutnya, jika perubahan konstitusi ini gagal terwujud, hal itu akan menjadi langkah mundur bagi gerakan reformasi dan akan mengarah kepada krisis konstitusi.¹³⁰⁷ Lebih jauh Amien Rais mengatakan:

Saya harap partai-partai yang ingin menghentikan amandemen mau mengkaji kembali sikap mereka dan mulai berpikir lebih jernih. Kepentingan bangsa tidak boleh dikorbankan demi hasrat-hasrat politik jangka-pendek.¹³⁰⁸

Di samping itu, Amien Rais menduga bahwa gerakan anti-amandemen mungkin dipicu oleh ketakutan bahwa amandemen akan mengarah kepada pembentukan negara Islam.¹³⁰⁹ Bagi Amien Rais, ketakutan tersebut tidak berdasar karena MPR sudah sepakat untuk mempertahankan Pembukaan UUD 1945, dan karenanya, memilih Pancasila, bukan Islam, sebagai ideologi negara.¹³¹⁰

Walaupun Amien Rais tidak menyebut kelompok tertentu, nyatanya TNI-Polri dan PDIP adalah dua fraksi yang paling mengkhawatirkan isu negara Islam, betapapun jauhnya kemungkinan itu. Panglima

TNI Jenderal Endriartono Soetarto mengatakan bahwa negara harus “menghormati pluralitas di antara pemeluk-pemeluk agama”.¹³¹¹ PDIP pun berpandangan sama: Roy B.B. Janis menyatakan bahwa sekalipun partainya tidak keberatan dengan diamandemennya UUD 1945, tiga aturan harus dipertahankan: Pembukaan, ideologi negara Pancasila, dan Pasal 29.¹³¹² Megawati sendiri mempertegas hal itu dengan mengatakan bahwa proses amandemen harus berlanjut, tetapi Pembukaan, yang mengandung Pancasila, harus dipertahankan.¹³¹³

Dekrit Presiden

Gerakan pro dan kontra amandemen, berikut sikap TNI-Polri dan PDIP yang tidak jelas terhadap reformasi konstitusi itu, menimbulkan kekhawatiran akan kemungkinan terjadinya *deadlock* adalah proses ratifikasi Perubahan Keempat.

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, bila Perubahan Keempat menuju jalan buntu, Indonesia akan terjerumus ke dalam sebuah krisis konstitusi, dan tidak akan ada Pemilu di tahun 2004.¹³¹⁴ Tentu saja hal ini bisa menjadi masalah karena masa jabatan Megawati sebagai Presiden akan berakhir pada bulan Oktober 2004. Dalam situasi kritis semacam itu, sangat mungkin bahwa Presiden Megawati akan mengeluarkan sebuah Dekrit untuk memberlakukan kembali UUD 1945 yang asli. Dekrit serupa pernah dikeluarkan oleh Presiden Soekarno ketika pada tahun 1959 Konstituante menghadapi kemungkinan *deadlock*.

Kalau sampai dikeluarkan, dekrit semacam itu menjadi pukulan mematikan bagi reformasi konstitusi, karena tidak hanya akan menghentikan ratifikasi Perubahan Keempat, tetapi juga akan menganulir ketiga amandemen sebelumnya. Karena itulah, Anhar Gonggong menentang keras ide ini. Baginya, kalau sampai keluar sebuah dekrit, hal itu akan menjadi pelajaran politik yang tidak baik,¹³¹⁵ dan akan menjadi preseden buruk: setiap kali negara gagal menyelesaikan sebuah persoalan politik, Presiden akan mengeluarkan dekrit.¹³¹⁶

Kemungkinan terjadinya *deadlock* ini membayangi persiapan Perubahan Keempat, sejak akhir 2001 hingga Agustus 2002. Bagian berikut membahas bagaimana draft Perubahan Keempat dikembangkan, disusun, dan akhirnya diratifikasi.

Proses Perubahan Keempat

Pada tahun 2000, MPR memutuskan untuk menyelesaikan seluruh proses amandemen selambat-lambatnya pada tahun 2002.¹³¹⁷ Dengan memuncaknya ketidakpastian seputar Perubahan Keempat, ada diskusi-diskusi untuk mengubah tenggat waktu tahun 2002. Rambe Kamarulzaman (Golkar), misalnya, berpendapat bahwa kalau amandemen itu tidak bisa selesai pada tahun 2002, harus dilanjutkan pada Sidang Tahunan MPR 2003.¹³¹⁸

Kendati pada akhirnya Perubahan Keempat berhasil diratifikasi pada tahun 2002, tak ayal keinginan untuk mengubah tenggat waktu itu menjadi satu bukti lagi bahwa MPR sangat longgar menyikapi tenggat waktu penyelesaian proses amandemen. Semula mereka sepakat untuk menyelesaikannya pada 18 Agustus 2000, lalu diundur hingga tahun 2002, yang merupakan tenggat waktu kedua—yang jauh lebih panjang.

Sikap Masyarakat

Koalisi untuk Konstitusi Baru menentang rencana MPR untuk menunda ratifikasi Perubahan Keempat, dari tahun 2002 menjadi 2003.¹³¹⁹ Koalisi ini mendesak MPR untuk menyelesaikan amandemen sesuai dengan tenggat waktu yang sudah ditetapkannya sendiri, yaitu tahun 2002.¹³²⁰ Tetapi, kelompok ini juga mengusulkan agar, ketika selesai nantinya, Perubahan Keempat itu, plus ketiga Amandemen sebelumnya, harus direformasi lebih jauh oleh sebuah Komisi Konstitusi yang independen.¹³²¹

Mengikuti alur yang sama, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, berpendapat bahwa walaupun Perubahan Keempat sudah berhasil diratifikasi, semua Amandemen UUD 1945 harus menjadi undang-undang

dasar transisional. Selain itu, kelompok ini beranggapan bahwa amandemen-amandemen yang dihasilkan tidak konsisten, dan ternoda oleh *vested interests* partai-partai politik.¹³²² Mereka menunjukkan tanda-tanda bahwa amandemen itu “dikembangkan tanpa arah yang jelas, sewenang-wenang, dan bahkan parsial”.¹³²³ Dengan mengusung hal-hal tersebut sebagai alasan, kelompok ini pun mendesak agar amandemen-amandemen itu direformasi lebih lanjut oleh sebuah Komisi Konstitusi yang independen.¹³²⁴

Tahap-Tahap Pembahasan

Seperti halnya dengan tiga amandemen sebelumnya, pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat dilakukan dalam empat tahap (Tabel 16), yang meliputi:

- *Pertama*, Badan Pekerja MPR menyiapkan semua bahan untuk Sidang Tahunan MPR 2002. Badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH);
- *Kedua*, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I, ditugasi untuk meneruskan amandemen Konstitusi;¹³²⁵
- *Ketiga*, Komisi A dibentuk di tengah masa Sidang Tahunan MPR 2002 untuk membahas lebih dalam rancangan Perubahan Keempat hasil ramuan PAH I;
- *Keempat*, pada tanggal 10 Agustus 2002, dalam Rapat Paripurna Keenam (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 2002, MPR meratifikasi Perubahan Keempat.

Total jumlah anggota Badan Pekerja ada 90 orang, sedangkan PAH I dan Komisi A masing-masing beranggotakan 48 dan 243 orang. Kedua belas fraksi yang ada diwakili sesuai dengan proporsi jumlah kursi mereka masing-masing di MPR. Jumlah fraksi memang bertambah, dari sebelas menjadi dua belas, karena, pada akhir Sidang Tahunan MPR 2001, Fraksi Utusan Golongan (FUG) dibentuk.

Tabel 16. Tahap-Tahap Pembahasan Perubahan Keempat





Sumber: Disarikan dari Risalah Rapat Pembahasan Perubahan Keempat.

Pembahasan Perubahan Keempat diwarnai tiga isu, yang sebagian di antaranya adalah warisan dari proses pembahasan amandemen sebelumnya: (i) pilihan antara mengubah atau memperbaiki UUD 1945; (ii) apakah rapat-rapat MPR akan dilakukan secara terbuka atau tertutup; dan (iii) terkontaminasinya proses pembahasan amandemen oleh kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek.

Empat Amandemen, atau Satu Konstitusi Baru?

Sikap Masyarakat

Sekalipun proses amandemen sudah berlangsung selama lebih dari tiga tahun sejak 1999, pada tahun 2002, gagasan untuk menulis sebuah konstitusi yang sama sekali baru muncul lagi dalam pembahasan Perubahan Keempat. Koalisi untuk Konstitusi Baru mendukung gerakan untuk menulis konstitusi baru ini. Kelompok ini sudah mulai berkampanye pada tahun 2000, dan hingga tahun 2002, mereka tetap bersikukuh dengan argumen bahwa UUD 1945 tidak hanya cukup diamandemen. Kelompok ini juga tidak puas dengan amandemen-

amandemen yang dibuat oleh MPR, dan beranggapan bahwa baik proses maupun hasil amendemen itu tidak demokratis.¹³²⁶

Tetapi, masyarakat umum terbelah dalam mendukung gagasan untuk membuat konstitusi baru. Sabam Siagian, misalnya, mempertanyakan apakah transisi dari rezim Soeharto merupakan waktu yang kondusif untuk menulis sebuah konstitusi baru.¹³²⁷ Dia mengenang kondisi-kondisi sulit yang mengepung Konstituante pada tahun 1956-1959. Majelis yang bertanggung jawab menulis sebuah konstitusi baru ini tidak mampu mencapai satu kesepakatan, karena adanya perbedaan-perbedaan di antara para anggotanya dalam soal dasar negara.¹³²⁸ Saat itu, negeri ini dilemahkan oleh sebuah pemberontakan daerah yang serius. Dengan mengacu pada situasi yang relatif mirip (mengingat Indonesia baru saja kehilangan Timor Timur dan harus menghadapi pemberontakan Aceh dan Papua), Siagian tidak yakin apakah Indonesia pasca-Soeharto, “dengan kemajuan ekonominya yang begitu lamban dan meningkatnya kemiskinan”, cukup kuat untuk menjalani pengalaman berat berupa merancang sebuah konstitusi baru.¹³²⁹

Sikap MPR

Selama proses Perubahan Keempat berlangsung, fraksi-fraksi PAH I terus menyatakan kesepakatan mereka untuk hanya mengamandemen UUD 1945. Tetapi, nyatanya, MPR tidak bisa menyembunyikan fakta bahwa mereka sudah lama meninggalkan konsep ‘hanya dengan amendemen’. Selagi membahas usulan aturan peralihan baru untuk mengantisipasi transisi ditimbulkan oleh perubahan konstitusi, agar tidak menciptakan kekosongan-kekosongan hukum, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kebutuhan akan aturan peralihan itu menunjukkan bahwa MPR sudah membuat sebuah konstitusi baru.¹³³⁰

Bukti lain yang menunjukkan bahwa MPR tidak konsisten adalah pendekatannya terhadap konsep amendemen. Faktanya terdapat kaitan yang erat antara amendemen-amandemen sebelumnya dengan Perubahan Keempat. Mestinya, setiap amendemen konstitusi bersifat independen; tetapi nyatanya, keempat amendemen itu justru interde-

penden alias saling tergantung. Fakta ini sudah beberapa kali disentil oleh pimpinan MPR. Amien Rais, sang Ketua, misalnya, menyatakan:

Dalam hubungannya dengan keberlangsungan reformasi konstitusi satu paket, kita harus menyelesaikan amandemen terakhir, yaitu Perubahan Keempat. Amandemen ini memiliki peran yang sangat strategis untuk melengkapi amandemen-amandemen konstitusi dan memfinalkan reformasi konstitusi.¹³³¹ [Garis bawah oleh penulis].

Jakob Tobing, Ketua PAH I saat itu, menyatakan bahwa Panitia Ad Hoc ini:

... dalam menyelesaikan rancangan amandemen UUD 1945, menggunakan pendekatan komprehensif. Dengan demikian, rancangan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan sekarang Keempat ini dianggap sebagai satu kesatuan amandemen yang sistematis, saling berkaitan dan komprehensif, [yang digunakan] untuk mengatur kehidupan negara.¹³³² [Garis bawah oleh penulis].

Senada dengan keduanya, Yusuf, Wakil Ketua PAH I mengatakan:

Kita sedang berada dalam tahap-tahap final. Kita sudah mengesahkan Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, dan yang Ketiga tahun lalu. Sekarang, kita berada pada tahap keempat. Amandemen terakhir ini adalah satu dari serangkaian [amandemen].¹³³³ [Garis bawah oleh penulis].

Tim CSIS, yang mengevaluasi ketiga Amandemen UUD 1945 sebelumnya, menyimpulkan bahwa apa yang sudah terjadi, bukanlah amandemen. Meski masih disebut UUD 1945, substansi dokumen itu sudah berubah total.¹³³⁴

Transparansi Rapat-Rapat MPR

Dalam seluruh proses amandemen yang dilakukannya, MPR memiliki dua tipe rapat: pembahasan terbuka dan pembahasan tertutup. Sepanjang proses persiapan Perubahan Keempat, rapat-rapat

formal dan informal yang dilakukan secara tertutup lebih banyak digelar dibandingkan dengan yang terjadi pada proses amandemen-amandemen sebelumnya. Kesepakatan di antara para anggota Majelis untuk menghindari voting adalah salah satu faktor yang menjelaskan mengapa rapat-rapat tertutup lebih dipilih. Alasannya, seandainya tidak ada kesepakatan yang berhasil dicapai dalam rapat-rapat itu, tidak akan ada alternatif lain kecuali melakukan voting dalam sidang MPR, dan, akibatnya, peluang terjadinya *deadlock* pun akan jadi lebih besar.

Kendati merupakan satu strategi yang masuk akal untuk menghindari *deadlock*, pilihan untuk menggelar rapat-rapat tertutup itu menuai kritik luas dari masyarakat. Koalisi untuk Konstitusi Baru mengeluh bahwa dengan adanya kesepakatan-kesepakatan 'pintu tertutup' itu, mayoritas anggota MPR tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.¹³³⁵ John Robert menulis bahwa MPR tidak melakukan voting dalam rapat paripurna karena pasal-pasal yang peka sudah diputuskan dengan 'konsensus': yaitu melalui *deal-deal* yang dibuat di balik layar.¹³³⁶ Jadi, bagi Robert, kualitas amandemen-amandemen UUD 1945 itu terancam oleh fakta bahwa kebanyakan dari pembahasan MPR dilakukan jauh dari mata publik.¹³³⁷

Sekalipun panen kritikan, rapat tertutup itu ikut menentukan keberhasilan MPR dalam meratifikasi Perubahan Keempat, karena memungkinkan fraksi-fraksi MPR bersikap lebih terbuka terhadap alternatif-alternatif yang ada dalam draft Amandemen yang bersangkutan. Bagi Slamet Effendy Yusuf (Golkar), misalnya, rapat negosiasi jadi lebih efektif untuk meraih kesepakatan. Dikatakannya bahwa:

Tampaknya ada keinginan yang kuat di antara fraksi-fraksi [untuk mencapai kesepakatan]. Meskipun pembahasan di PAH I sangat lamban, rapat-rapat negosiasi menunjukkan bahwa setiap fraksi lebih terbuka [untuk memberi dan menerima]. Jadi, [kesepakatan] lebih mudah [dicapai].¹³³⁸

PDIP dan Golkar

Satu contoh rapat tertutup yang berhasil adalah negosiasi antara PDIP dan Golkar, menjelang Sidang Tahunan MPR 2002. Kedua fraksi terbesar ini bersepakat dalam sebuah *backroom deal* bahwa *deadlock* harus dihindari.¹³³⁹ Selain itu, Golkar berhasil membujuk PDIP untuk menyerahkan ronde kedua pemilihan Presiden langsung kepada rakyat, dan bukan kepada MPR.¹³⁴⁰ Kedua partai itu juga berhasil mencapai kesepakatan dalam dua isu krusial lainnya; mereka seiya untuk membubarkan Dewan Pertimbangan Agung, dan dalam masalah komposisi MPR, mereka pun sekata untuk meniadakan anggota-anggota MPR yang bukan melalui proses pemilu.¹³⁴¹

Partai-Partai Berbasis Islam

Rapat antara kedua fraksi nasionalis itu memicu rapat tandingan antara partai-partai berbasis Islam: PBB, PPP, PAN, PKB, dan PK.¹³⁴² Mereka bersepakat untuk mendukung alternatif revisi 3 Pasal 31, yang menyatakan:

... sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa

Tetapi, partai-partai itu sendiri terbelah dalam menyikapi alternatif-alternatif dalam Pasal 29(1). PKB, PAN, dan PK mendukung alternatif ketiga yang menyatakan bahwa:

Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kewajiban menjalankan agamanya masing-masing bagi para pemeluknya.

Di seberang jalan, PPP dan PBB terus mendukung alternatif kedua, yaitu memasukkan ‘tujuh kata’ dalam Piagam Jakarta—tentang penerapan hukum Islam—ke dalam Pasal 29(1).¹³⁴³

'Tukar-tambah' Pasal 29(1) dan Pasal 31

Rapat partai-partai berbasis Islam itu adalah cikal-bakal kesepakatan untuk mempertahankan Pasal 29(1), tanpa menyisipkan 'tujuh kata' dari Piagam Jakarta. Belakangan, dalam sebuah rapat negosiasi Komisi A, sebagai imbalan atas diratifikasinya alternatif amandemen Pasal 31 tersebut, PPP, PBB, dan PDU setuju untuk menarik proposal mereka untuk menyisipkan Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29(1).¹³⁴⁴ Tetapi, ketiga partai itu meminta agar penarikan usulan itu tidak dipaparkan dalam rapat terbuka Komisi A. Ali Hardi Kiai Demak (PPP) menyatakan bahwa penarikan resminya akan ditunda hingga detik-detik terakhir Rapat Paripurna MPR,¹³⁴⁵ karena partai-partai Islam ini merasa perlu menunjukkan kepada konstituen mereka bahwa mereka sudah berjuang untuk membela syariat Islam sepanjang proses amandemen itu.

Riswandha Imawan mengecam barter pasal tersebut. Dia menuduh beberapa partai telah menyandera pasal-pasal tertentu dalam Konstitusi semata-mata demi kepentingan mereka sendiri.¹³⁴⁶ Menurutnya, FUG telah menyandera draft Pasal 31 dan 16 (tentang DPA) dalam sebuah transaksi barter demi menjaga citra eksistensi mereka di MPR.¹³⁴⁷ Dia juga menuding bahwa partai-partai Islam telah menyandera Pasal 29 dalam sebuah taruhan agar partai-partai nasionalis menurunkan posisi tawar mereka dalam beberapa proposal Perubahan Keempat.¹³⁴⁸

Pembahasan Tertutup dan Politik Dagang Sapi

Tercapainya konsensus melalui rapat-rapat tertutup di antara partai-partai itu tidak selamanya menuai pujian. Banyak orang mengkhawatirkan adanya kemungkinan praktik 'dagang-sapi' tersembunyi di balik konsensus itu, seperti yang jamak terjadi di bawah pemerintahan Soeharto dulu.¹³⁴⁹ Mengomentari konsensus yang dicapai oleh PDIP dan Golkar dalam debat-debat di tahun 2002, editorial *The Jakarta Post* menyatakan keprihatinannya bahwa:

... apa pun konsesi-konsesi yang dibuat ... masyarakat tidak dirangkul dalam prosesnya ... para pemimpin mendorong dilakukannya proses pembodohan melalui kesepakatan-kesepakatan pintu tertutup dan praktik-praktik dagang sapi mereka.¹³⁵⁰

Sayangnya, tidak ada notulensi rapat yang merekam tawar-menawar di antara kedua partai itu. Rapat ini dilakukan secara informal di luar agenda MPR. Karenanya, sulit untuk membuktikan bahwa ada 'dagang-sapi' di antara kedua partai tersebut. Meskipun demikian, dalam satu editorial lainnya, *The Jakarta Post* mengklaim bahwa:

... tak diragukan lagi, ada praktik dagang sapi di antara fraksi-fraksi politik itu, terutama fraksi yang paling berpengaruh dalam mencapai sebuah kompromi. Mungkin tidak lama lagi kita akan mendengar tentang apa yang sesungguhnya ditukar-tambahkan oleh fraksi-fraksi ini.¹³⁵¹

Bicara soal praktik dagang-sapi ini, bagian berikut akan mengeksplorasi tentang bagaimana kepentingan-kepentingan politik jangka pendek mewarnai pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat.

Kepentingan-Kepentingan Politik Jangka Pendek

Kendati tidak pernah diadopsi, usulan-usulan amandemen berikut ini menunjukkan bagaimana, dalam merancang amandemen tersebut, beberapa fraksi di MPR sangat termotivasi oleh kepentingan-kepentingan politik sesaat.

Pemilihan Presiden Langsung

Dalam hal perlu dilakukannya putaran kedua dalam pemilihan Presiden, fraksi-fraksi MPR terbelah dalam memilih apakah ronde kedua itu akan diserahkan kepada MPR ataukah dikembalikan ke tangan rakyat. PDIP dan TNI-Polri mendukung pemilihan oleh MPR. Alternatif ini dipertanyakan, dengan alasan bahwa keputusan finalnya akan diambil oleh sekelompok kecil anggota MPR, dan masalah legi-

timasi akan muncul jika keputusan MPR justru menganulir hasil putaran pertama pemilihan Presiden.¹³⁵² Di sisi yang lain, Golkar, PPP, PKB, dan PAN mendukung opsi diserahkan putaran kedua pemilihan itu kepada rakyat. Alternatif ini juga dipertanyakan, mengingat masalah biaya dan implikasi-implikasi keamanan yang mungkin ditimbulkannya.¹³⁵³

Kepentingan PDIP

Pada awal proses pembahasan Perubahan Keempat, PDIP kelihatannya yakin bahwa Megawati akan punya peluang yang lebih bagus dengan anggota-anggota MPR dalam pemilihan Presiden 2004, ketimbang kalau ia harus menghadapi pilihan rakyat.¹³⁵⁴ Tetapi, akhirnya PDIP setuju untuk mendukung usulan lainnya, yaitu bahwa putaran kedua pemilihan itu akan diserahkan ke tangan rakyat. Ellis dan Yudhini menengarai bahwa perubahan sikap PDIP ini memancing pertanyaan publik tentang apa yang telah diterimanya sebagai imbalan atas perubahan sikapnya itu.¹³⁵⁵ Bagi Meilono Soewondo (PDIP), alasan di balik perubahan sikap partainya itu semata-mata hanyalah bahwa, pada akhirnya, PDIP menjadi satu-satunya partai yang mendukung opsi bahwa MPR tetap memegang peran dalam memilih seorang Presiden. Jadi, partai itu berada di bawah tekanan yang cukup besar, baik dari fraksi-fraksi lain maupun dari masyarakat, untuk mengubah pendiriannya.¹³⁵⁶

Dari dalam MPR, Golkar memainkan peran utama dalam mengubah sikap PDIP. Tetapi pendirian Golkar dalam mendukung opsi untuk ronde kedua pemilihan langsung itu muncul terutama karena kalkulasinya bahwa kandidatnya sendiri bakal punya peluang lebih bagus untuk bisa memenangi pertarungan.¹³⁵⁷ Sementara dari luar MPR, Cetro menggalang sebuah kampanye yang sistematis untuk mendukung pemilihan langsung. Lukman Hakim Saifuddin (PPP) dari PAH I mengakui bahwa kampanye Cetro berpengaruh besar terhadap diadopsinya opsi pemilihan langsung itu.¹³⁵⁸

Proposal Golkar untuk Pemilihan Presiden

Dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat, Golkar menawarkan sebuah aturan baru dalam soal pemilihan Presiden langsung. Andi Mattalata (Golkar) mengusulkan agar hanya partai politik terbesar pertama dan kedua, atau koalisi partai-partai politik, yang boleh mengajukan calon Presiden.¹³⁵⁹ Golkar berdalih bahwa proposal itu hanya sebuah alternatif untuk menghindari *deadlock* pada putaran kedua pemilihan Presiden langsung. Karena Golkar berada di tempat kedua pemenang Pemilu 1999, orang boleh curiga bahwa usulan Golkar ini hanya akal-akalan untuk membatasi jumlah pesaing, dan untuk memenangi pemilihan Presiden 2004. Bisa ditebak, usulan ini disambut dengan kecurigaan oleh fraksi-fraksi lain. Patrialis Akbar (Reformasi), misalnya, menganggap proposal itu diskriminatif terhadap partai-partai yang lebih kecil, dan bertentangan dengan prinsip pemilihan Presiden secara langsung.¹³⁶⁰

Komposisi MPR

Dalam isu komposisi MPR, sebagian besar fraksi setuju dengan usulan bahwa, mulai tahun 2004, semua wakil politik harus dipilih, entah mereka itu akan duduk di DPR ataukah di DPD. Ini berarti bahwa, setelah Pemilu 2004, tidak akan ada lagi kursi 'otomatis' dijatahkan untuk wakil-wakil yang tidak dipilih melalui pemilu. Proposal ini ditolak mentah-mentah oleh FUG, karena takut bahwa mereka akan kehilangan kursi di MPR. Pada pembahasan-pembahasan amandemen sebelumnya, TNI-Polri sudah menolak usulan itu, karena hal itu akan menggusur mereka dari MPR.¹³⁶¹

Sikap FUG

Dalam masalah komposisi MPR, FUG adalah satu-satunya fraksi yang berjuang mempertahankan keberadaannya sendiri, di tengah tentangan dari fraksi-fraksi lainnya.¹³⁶² Secara konsisten FUG mengusulkan apa yang disebutnya sistem 'bikameral plus', yaitu DPR, DPD, plus utusan-utusan golongan (FUG). Siswono Yudo Husodo,

misalnya, berpendapat bahwa komposisi MPR masih membutuhkan wakil-wakil dari FUG. Anggota-anggota FUG harus dipilih dari kelompok-kelompok masyarakat yang sulit diperwakilan di MPR melalui proses Pemilu.¹³⁶³

Harun Kamil, seorang anggota PAH I dari FUG, menyatakan:

Kami yakin bahwa sistem konstitusi Indonesia harus merangkul perwakilan dari seluruh rakyat. [Oleh karena itu] kami tidak akan mundur, kami akan berjuang dan [mengusahakan] voting pada rapat paripurna.¹³⁶⁴

FUG memegang teguh janjinya. Fraksi ini memaksa MPR untuk melakukan voting untuk memilih di antara kedua alternatif bagi komposisi MPR (Pasal 2(1)). Dari 600 orang anggota yang hadir pada rapat paripurna, 475 mendukung penghapusan anggota bukan terpilih dari MPR, 122 menentangnya, dan 3 suara abstain.¹³⁶⁵ PDIP sendiri pecah, dengan 80 suara mendukung, dan 64 suara menentang. Ini adalah satu-satunya voting yang terjadi selama proses ratifikasi amandemen, sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat.

Sikap TNI-Polri

Berdasarkan Tap MPR No. VII Tahun 2000 tentang peran TNI-Polri, fraksi militer harus meninggalkan kursinya di DPR pada tahun 2004, tetapi masih boleh bertahan di MPR hingga, selambat-lambatnya, 2009. Tetapi, di tahun 2002, situasinya sudah berbeda: sekarang segalanya bergantung kepada hasil Perubahan Keempat. Seandainya MPR hanya akan berisikan anggota-anggota terpilih dari DPR dan DPD, tidak akan ada lagi 'kursi gratis' untuk TNI-Polri di MPR (dan DPR). Ini berarti bahwa Tap No. VII Tahun 2000 itu sudah ditinggalkan dan militer pun tersingkir dari lembaga legislatif, yang berlaku efektif sejak terbentuknya MPR yang baru, hasil Pemilu 2004.

Pada Sidang Tahunan MPR 2002, fraksi militer mengubah sikapnya, yang semula sama dengan sikap FUG. Pendirian barunya meng-

ikuti mayoritas fraksi yang mendukung eliminasi terhadap anggota-anggota bukan-terpilih.¹³⁶⁶ Agus Widjojo (TNI-Polri) melihat ini sebagai:

... sebuah konsekuensi logis dari paradigma baru TNI, termasuk meninggalkan arena politik dengan sukarela ... Militer dan polisi harus dikembalikan ke tugas-tugas dasar mereka ... keberadaan kami di MPR sudah tidak relevan lagi.¹³⁶⁷

Satu momen istimewa terjadi di salah satu rapat Komisi A. Slamet Supriyadi, juru bicara Fraksi TNI-Polri, mengundang tepuk tangan saat dia menyatakan:

TNI dan Polri ... telah memutuskan untuk kembali kepada peran-peran profesional kami, sebagai alat pertahanan dan keamanan negara. Kami tidak akan terlibat lagi dalam politik. Untuk itu, kami tidak meminta kompensasi apa pun untuk duduk di MPR ... Dengan segala ketulusan dan kesadaran, kami memutuskan untuk meninggalkan MPR.¹³⁶⁸

Tapi tidak semua orang melihat keluarnya TNI-Polri dari politik ini sebagai satu pertanda positif. Ada saja sejumlah pertanyaan. Editorial *The Jakarta Post* menulis

... mungkin, akan sia-sia saja bagi TNI kalau harus memulai sebuah pertarungan di saat sudah jelas bahwa kebanyakan orang berpendapat bahwa militer harus mengakhiri keistimewaan politiknya. Mungkin [juga], ini pertanda kehendak tulus TNI untuk mereformasi dirinya sendiri.¹³⁶⁹

Pertanyaan orang tentang ketulusan keputusan TNI itu memang bisa dimengerti. Pada awalnya, pernah ada rancangan untuk menyisipkan sebuah aturan peralihan untuk bisa melanggengkan keberadaan TNI-Polri di MPR hingga tahun 2009, sesuai dengan Tap MPR No. VII Tahun 2000. Rencana ini ditinggalkan dalam salah satu rapat terakhir PAH I 2002. I Ketut Astawa (TNI-Polri) menyatakan bahwa fraksi militer menarik aturan peralihan untuk militer itu dengan alasan

bahwa sebuah konstitusi tidak boleh mengatur sesuatu yang hanya berlaku sesaat.¹³⁷⁰ Ellis dan Yudhini berpendapat bahwa alasan sebenarnya adalah bahwa TNI-Polri menyadari bahwa kekuasaan MPR setelah amandemen nanti akan terbatas. Jadi, kecilnya jumlah wakil militer di MPR diyakini lebih sebagai tanda ketidakpopuleran.¹³⁷¹

Komisi Konstitusi Akal-akalan MPR

Perdebatan seputar perlu atau tidaknya pembentukan Komisi Konstitusi kembali muncul ke permukaan selama pembahasan Perubahan Keempat. Bahkan, kalau dibandingkan dengan pembahasan amandemen sebelumnya, perdebatan-perdebatan ini lebih ekstensif. Koalisi untuk Konstitusi Baru (penganjur utama Komisi Konstitusi) bekerja sama dengan media untuk kesekian kalinya, menganjurkan pembentukan Komisi Konstitusi.

Gerakan Pro Komisi

Gerakan mendukung pembentukan Komisi Konstitusi dapat dipilah menjadi dua pengelompokan dengan watak yang sangat berbeda. Pengelompokan pertama terdiri dari orang-orang yang memang sudah mendukung ide itu sejak amandemen-amandemen sebelumnya, yang di antaranya meliputi Koalisi untuk Konstitusi Baru dan beberapa pakar politik dan hukum konstitusi. Barisan kedua beranggotakan orang-orang yang baru mengusulkan pembentukan Komisi Konstitusi pada tahap akhir pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat. Mereka, yaitu kelompok-kelompok yang dikoordinasikan oleh Amin Aryoso (PDIP) dan Pepabri yang diketuai oleh Try Soetrisno, sebelumnya meminta agar usulan amandemen dihentikan.

Bambang Widjojanto dari Koalisi berpendapat bahwa Komisi Konstitusi harus dibentuk, karena MPR telah gagal menjalankan reformasi konstitusi secara demokratis. Sebab, menurutnya, MPR itu sendiri merupakan bagian dari masalah. Itulah alasan mengapa, katanya, “[karena] orang-orang yang melakukan reformasi tidak bisa mereformasi dirinya sendiri, [maka] para pelaku reformasi harus

berasal dari kalangan luar".¹³⁷² Koalisi ini menyerukan dibentuknya sebuah komisi independen yang memiliki otoritas penuh untuk membuat sebuah konstitusi baru; dan dengan demikian, pengesahan oleh MPR hanya akan menjadi formalitas. Lebih jauh Koalisi ini menyatakan bahwa:

... proses dan hasil-hasil amandemen Konstitusi yang sedang berjalan sekarang melanggar semangat reformasi. Komisi Konstitusi adalah sebuah keharusan dan MPR harus mengesahkannya pada Sidang Tahunan 2002.¹³⁷³

Sikap Koalisi ini sejalan dengan sikap Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada (Kagama), dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPD).¹³⁷⁴ Kagama mengusulkan agar pembentukan Komisi Konstitusi harus dimasukkan ke dalam Pasal 37 UUD 1945 tentang Prosedur Amandemen.¹³⁷⁵

Sikap Fraksi TNI-Polri

Pada tahap terakhir pembahasan Perubahan Keempat, fraksi militer tiba-tiba saja mengusulkan pembentukan sebuah Komisi Konstitusi. Fraksi ini menyatakan bahwa amandemen konstitusi tidak boleh diteruskan lagi oleh MPR. Amandemen-amandemen itu memerlukan harmonisasi substansi lebih jauh, dan untuk itu diperlukan sebuah Komisi Konstitusi.¹³⁷⁶ Bagi Ellis dan Yudhini, sikap militer ini adalah tanggapan terhadap kuatnya tekanan yang dilakukan oleh para pensiunan jenderal untuk menghentikan proses amandemen. Ini bisa dicapai dengan cara membentuk Komisi Konstitusi yang nantinya akan menerapkan kembali UUD 1945.¹³⁷⁷

Sikap MPR

Dalam proses pembahasan Perubahan Keempat, muncul usulan-usulan dari TNI-Polri, PKB, FUG, Golkar, PDIP, dan PPP untuk membentuk Komisi Konstitusi. Fraksi-fraksi ini menyodorkan beragam

jadwal bagi pembentukan Komisi tersebut, dan saling berbeda pendapat tentang bentuk dan kekuasaannya (lihat Tabel 17).¹³⁷⁸

Tetapi, MPR sepakat untuk menolak proposal yang mengusulkan pembentukan sebuah Komisi Konstitusi independen untuk membuat undang-undang dasar baru. MPR membatasi wewenang Komisi itu hanya pada menyelaraskan amandemen-amandemen yang dibuat oleh MPR. Majelis ini juga menolak tuntutan kelompok-kelompok reformasi, untuk memberikan satu kadar independensi tertentu dengan memformalkan peran komisi itu di dalam undang-undang dasar.

Di akhir Sidang Tahunan 2002, MPR mengeluarkan Tap No.1 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Badan Pekerja diberi waktu satu tahun untuk menyelesaikan pekerjaan rumahnya itu. Badan Pekerja itu pulalah yang akan memutuskan bentuk Komisi Konstitusi, dan menyerahkan hasil-hasilnya kepada Sidang Tahunan MPR 2003. Sesuai dengan Tap MPR tersebut, Komisi ini hanya berwenang melakukan pengkajian yang komprehensif terhadap amandemen-amandemen Konstitusi.¹³⁷⁹

Tabel 17. Usulan-Usulan tentang Komisi Konstitusi dalam Sidang Tahunan MPR 2002

| | Koalisi untuk Konstitusi Baru | PDIP | PKB | Golkar | PPP | TNI-Polri | FUG |
|------------------------|---|---|---|--|--|---|---|
| Nama | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi | Komite Nasional untuk Aman-demen UUD 1945 | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi | Komisi Konstitusi |
| Kekuasaan | Kekuasaan penuh untuk membuat Konstitusi baru. | Kewenangan penuh untuk menyelaraskan UUD 1945. | Kewenangan penuh untuk menyelaraskan dan mereformasi Perubahan Pertama-Keempat UUD 1945. | Kewenangan penuh untuk mereformasi Perubahan Pertama-Keempat UUD 1945. | Untuk mengubah UUD 1945. | Untuk menuliskan ulang UUD 1945. | Untuk menyelaraskan dan mereformasi Perubahan Pertama-Keempat UUD 1945. |
| Total Anggota | 99 | 99 | 99 | 90 | Tidak jelas | 73 | Tidak jelas |
| Perwakilan Keanggotaan | 60 wakil daerah 39 ahli memper- timbangankan keter- wakilan gender | 22 legislatif, 22 eksekutif, 22 yudikatif, 11 wakil daerah, 11 kelompok sosial, 11 ahli. | 32 wakil da- erah, 20 ahli, 17 tokoh aga- ma, 20 tokoh masyarakat, 10 perempuan. | 30 MPR, 30 wakil daerah, 20 ahli, 10 to- koh masyarakat. | Wakil daerah, Ahli, Tokoh-tokoh agama, Perempu- an. | 30 wakil daerah, 10 birokrat, 21 LSM, Ahli 12 Frak- si-fraksi MPR. | 1/3 anggota MPR 2/3 Ahli/masya- rakat. |
| Karakteristik | Independen | Partisan | Independen | Partisan | Tidak jelas | Partisan | Partisan |

Tabel 17. Usulan-Usulan tentang Komisi Konstitusiusi dalam Sidang Tahunan MPR 2002

| | Koalisi untuk Konstitusi Baru | PDIP | PKB | Golkar | PPP | TNI-Polri | FUG |
|----------------|--|------------------------|--|--|------------------------|--|---------------------------------|
| Landasan Hukum | Dimasukkan ke dalam Pasal 3 dan 37 UUD 1945. | Tap MPR | Tap MPR atau Aturan Tambahan UUD 1945. | Tap MPR | Tap MPR | Dimasukkan ke dalam Aturan Tambahan UUD 1945. | Tap MPR |
| Masa Kerja | 2002-2003 | 2002-2005 | 2002-2003 | Sebelum 2004 | Tidak jelas | 2002-2003 | Setelah 2002, Perubahan Keempat |
| Hasil | Diratifikasi oleh MPR. Jika ditolak, referendum. | Dilaporkan kepada MPR. | Diratifikasi oleh MPR. Jika ditolak, referendum. | Diratifikasi oleh MPR. Jika ditolak, referendum. | Diratifikasi oleh MPR. | Diratifikasi oleh MPR. Jika ditolak, referendum. | Tidak jelas |

Sumber: Disarikan dari catatan-catatan Cetra dan usulan-usulan dari masing-masing fraksi.

'komisi konstitusi', bukan 'Komisi Konstitusi'

Tap MPR tahun 2002 tentang pembentukan Komisi Konstitusi itu tidak dikeluarkan dengan *legowo* oleh MPR; Ketetapan itu adalah tanggapan setengah-hati MPR terhadap kuatnya tekanan publik. Makanya, tak heran kalau MPR pun membatasi kekuasaan Komisi ini. Dalam sebuah wawancara dengan Van Zorge Report, Tobing mengatakan bahwa:

Kalau Anda mengamati Tap MPR tentang Komisi Konstitusi dengan cermat, akan Anda lihat bahwa komisi ini tidak disebutkan sebagai sebuah [sic] nama, tidak juga diberi karakteristik-karakteristik yang spesifik. Kata-kata yang digunakan untuk mendeskripsikannya sebenarnya ditulis dengan huruf kecil; jadi, komisi ini dibentuk sebagai sebuah komite negara, sebuah komisi penyalaras, atau sebuah panel pakar. Komisi Konstitusi ini dirancang untuk berada di bawah proses MPR.¹³⁸⁰

Badjeber (PPP) mengungkapkan bahwa Tap MPR ini adalah satu upaya untuk sekadar mengakomodasi kelompok yang menentang pembentukan Komisi Konstitusi dan orang-orang yang menuntut adanya sebuah Komisi Konstitusi yang independen, tanpa memberikan kekuasaan yang sesungguhnya.¹³⁸¹ Lukman Hakim Saifuddin (PPP) mengatakan bahwa Komisi ini tidak boleh diberi otoritas yang lebih kuat, karena dapat dimanfaatkan oleh faksi yang anti-amandemen untuk menjegal agenda reformasi konstitusi.¹³⁸² Happy Bone Zulkarnaen (Golkar) menyatakan bahwa Tap MPR 2002 itu adalah satu kompromi antar-fraksi-fraksi di MPR. Seandainya Komisi itu harus diadopsi ke dalam UUD 1945, tidak akan ada Komisi Konstitusi sama sekali.¹³⁸³

Koalisi: Akal-akalan MPR

Menanggapi Tap MPR 2002 tentang Komisi Konstitusi itu, Koalisi untuk Konstitusi Baru menuding MPR telah menipu rakyat. Bambang Widjojanto merobek-robek berkas rancangan Tap MPR tentang pembentukan komisi itu, dan berteriak:

Proposal semacam ini menjijikkan. Ini sama sekali tidak benar. Tak disangka mereka sampai hati membodohi publik dengan menawarkan komisi semacam ini. Mereka telah menipu.¹³⁸⁴

Rizal Mallarangeng mengkritik tindakan Widjojanto. Meski sepakat bahwa amandemen-amandemen itu masih problematik, dia berpendapat bahwa usaha MPR mestinya dihargai. Lebih jauh dikatakannya bahwa MPR sudah membuat sebuah Konstitusi yang bisa digunakan sebagai tulang punggung kelembagaan bagi sebuah transisi demokrasi yang lebih baik.¹³⁸⁵

Agenda Tersembunyi TNI-Polri?

Bagi TNI-Polri, draft Tap MPR tentang Komisi Konstitusi adalah sebuah dokumen yang penuh dengan ketidakpastian. Karenanya, di saat-saat paling akhir proses ratifikasi Perubahan Keempat, fraksi ini mengusulkan untuk mempertegas landasan hukum Komisi ini, yaitu dalam Aturan Tambahan UUD 1945. Pasal yang diusulkan berbunyi:

Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945 berlaku efektif sejak ditetapkan hingga tahun 2004, sebagai landasan [hukum] bagi Pemilihan Umum; dan akan dikaji kembali oleh sebuah komisi yang dibentuk MPR pada tahun 2002. Komisi ini akan melaporkan hasil kerjanya kepada MPR yang terbentuk sebagai hasil dari Pemilihan Umum 2004.¹³⁸⁶

Proses pengesahan Perubahan Keempat menjadi panas karena adanya usulan militer ini. Ada kemungkinan bahwa proposal tersebut akan memblokir ratifikasi Perubahan Keempat, dan menyeret proses itu ke dalam *deadlock* konstitusi. Situasi menjadi sangat kritis. A.M. Fatwa (Reformasi) menuduh TNI-Polri memiliki agenda tersembunyi.¹³⁸⁷ Dia menantang fraksi militer untuk membeberkan agenda itu. Senada dengan A.M. Fatwa, Husni Thamrin, salah seorang Wakil Ketua MPR, dengan nada emosional mengatakan:

Maaf, saya terpaksa mengatakan ini. Mungkin ini agak emosional, tetapi pasti ada sesuatu di balik ini. TNI-Polri harus membeberkan apa yang tersembunyi di balik usulannya ini. Apa yang akan terjadi setelah 2004? Kita harus jujur dan blak-blakan. Kita semua pemimpin. Jika kita harus dijebloskan ke dalam penjara karena ini, kita semua siap. Jadi, tidak ada yang perlu ditakutkan. Bahkan kalau kita harus mati sekalipun, sekaranglah saatnya.¹³⁸⁸

Tetapi, Slamet Supriyadi, juru bicara TNI-Polri, lebih suka tutup mulut, tak menanggapi tuduhan-tuduhan tersebut. Menimbang kritisnya situasi saat itu, Arifin Panigoro (PDIP) mengusulkan:

Karena masalah ini sangat serius, kita harus meneruskan negosiasi ini sampai jam 4, atau jam 5 [pagi]. Kita harus menghentikan Rapat Paripurna yang sedang berjalan. Lalu, kita harus menjadwalkan lagi satu atau dua hari perpanjangan [Sidang Tahunan]. Kalau kita mau benar-benar serius, mari kita membahasnya selama 24 jam tanpa tidur. Pokoknya kita harus di sini. Kita semua harus duduk di sini. Tidak ada yang boleh keluar sampai masalah ini selesai.¹³⁸⁹

Rapat negosiasi tertutup itu berakhir tanpa satu pun kesepakatan. Untungnya, Rapat Paripurna tengah malam tersebut berujung melegakan, setelah akhirnya TNI-Polri menarik usulannya, tanpa memberi alasan yang jelas. Agus Widjojo (TNI-Polri) menyatakan bahwa ada instruksi dari Panglima TNI, tetapi dia tidak menjelaskan alasan yang melatari instruksi itu. Dia hanya menyebutkan bahwa TNI-Polri menyadari bahwa usulannya ditolak oleh sebagian besar fraksi di MPR, dan karenanya, akan lebih bijaksana kalau pihaknya menariknya kembali.¹³⁹⁰ Apa pun alasannya, keputusan itu melicinkan jalan menuju ratifikasi Perubahan Keempat. Sidang itu ditutup dengan kumandang Indonesia Raya oleh seluruh anggota MPR, dan mereka pun berdoa untuk keberhasilan proses pengesahan Perubahan Keempat.¹³⁹¹

Perbaikan Partisipasi Publik

Kalau dibandingkan dengan amandemen-amandemen sebelumnya, partisipasi publik dalam proses Perubahan Keempat lebih baik. Dalam persiapan Perubahan Keempat ini barulah masyarakat luas diberi peluang yang lebih besar untuk menyumbangkan tanggapannya terhadap draft amandemen.¹³⁹² Hal ini dimungkinkan karena program-program penggalangan partisipasi publik dilaksanakan sebelum dan sesudah rapat-rapat PAH I. Jadwal kerja PAH I menunjukkan bahwa *public hearing* digelar sejak tanggal 29 Januari sampai dengan 6 Maret 2002.¹³⁹³ Semua *public hearing* itu kemudian diikuti dengan sebuah proses pembahasan, mulai 13 Maret sampai 23 Mei 2002.¹³⁹⁴ Lalu, sebelum draft final Perubahan Keempat digodok, pada tanggal 5 Juni hingga 24 Juli 2002, serentetan rapat dengar-pendapat lainnya digelar di beberapa provinsi.

Tabel 18 menunjukkan secara ringkas siapa saja yang menjadi peserta dalam rapat-rapat partisipasi masyarakat. Selain rapat-rapat tersebut, PAH I juga menerima 127 pucuk surat dari berbagai organisasi dan perorangan.¹³⁹⁵

Tabel 18. Partisipasi Publik dalam Perubahan Keempat¹³⁹⁶

| No. | Partisipan | Jumlah |
|-----|---------------------------------------|------------|
| 1. | Lembaga-Lembaga Pemerintah | 17 |
| 2. | Universitas | 33 |
| 3. | Pusat-Pusat Pengkajian dan Penelitian | 11 |
| 4. | Kalangan Pakar | 12 |
| 5. | Lembaga Swadaya Masyarakat | 32 |
| 6. | Lembaga-Lembaga Keagamaan | 10 |
| 7. | Organisasi-Organisasi Profesi | 10 |
| | TOTAL | 125 |

Pengaturan yang lebih baik atas program penggalangan partisipasi publik ini merupakan tanggapan PAH I atas kritik-kritik dari masyarakat luas terhadap miskinnya keterlibatan publik dalam proses amandemen-amandemen sebelumnya. Agun Gunandjar Sudarsa (Golkar) menyarankan:

Pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat harus lebih terbuka, sehingga memungkinkan keterlibatan masyarakat yang lebih luas. Kita harus lebih proaktif mengunjungi dan mengundang berbagai elemen masyarakat untuk terlibat dalam pembahasan-pembahasan ini ... [untuk itu], program untuk menyerap aspirasi publik harus lebih sistematis ... dengan demikian, Perubahan Keempat akan benar-benar melibatkan rakyat.¹³⁹⁷

Slamet Effendy Yusuf (Golkar) mengingatkan para anggota PAH I bahwa partisipasi masyarakat bukan hanya sebuah formalitas. Yusuf mendesak para anggota itu untuk serius memerhatikan masukan-masukan dari rakyat.¹³⁹⁸ Ditekankannya bahwa laporan program penggalangan partisipasi masyarakat harus dibuat dengan serius, sehingga dapat dijadikan bukti bahwa program itu benar-benar riil.¹³⁹⁹

Kritik dari Publik

Sekalipun lingkup program penggalangan partisipasi publik PAH I sudah diperluas, kritik tetap saja bermunculan. Bagi sementara kalangan, cakupan partisipasi itu masih tetap terbatas. Sebuah editorial di harian *The Jakarta Post* menyatakan:

... bahwa amandemen-amandemen itu dilakukan hanya dengan sedikit melibatkan partisipasi masyarakat, dan dengan demikian lebih mencerminkan kepentingan-kepentingan fraksi-fraksi politik besar dalam mengamankan tempat mereka setelah 2004 nanti.¹⁴⁰⁰

Tim CSIS memandang bahwa penggalangan partisipasi publik itu masih tetap elitis.¹⁴⁰¹ Dengan mengacu pada jadwal kerja PAH I, Tim ini beranggapan bahwa waktu yang dialokasikan untuk rapat-

rapat dengar pendapat masih sangat terbatas, terutama kalau dibandingkan dengan rapat-rapat negosiasi tertutup yang waktunya justru dijatah lebih panjang.¹⁴⁰² Mengamini CSIS, Koalisi untuk Konstitusi Baru berpendapat bahwa:

Selama ini partisipasi publik hanya bersifat simbolik, karena sebagian besar masukan masyarakat tidak diperhatikan atau diakomodasi dalam diskusi-diskusi sepanjang proses amandemen. Semua keputusan final tetap berada di tangan segelintir anggota [MPR] ... Begitu juga, *public hearing* yang dilakukan ... di daerah-daerah hanya berisi komunikasi satu-arah dan kebanyakan hanya melibatkan [sangat sedikit] masyarakat.¹⁴⁰³

Guna memastikan terjaringnya urun-peran dan urun rembuk publik yang lebih luas, Koalisi ini mengusulkan pembentukan sebuah Komisi Konstitusi yang independen. Alasannya, komisi-komisi serupa di Thailand, Afrika Selatan, dan Filipina sudah berhasil menggalang dan menjaring partisipasi publik yang efektif.¹⁴⁰⁴ Tetapi, harus diingat bahwa dalam kasus Afrika Selatan, tidak ada Komisi Konstitusi. Parlemen negara itu, yaitu Majelis Nasional dan Senat yang dipilih secara demokratis, yang menjadi Majelis Konstitusi.¹⁴⁰⁵ Majelis inilah yang sukses mengaransemen partisipasi masyarakatnya.

Hasil Perubahan Keempat¹⁴⁰⁶

Pasal-Pasal yang Diamandemen

Susunan dan Kedudukan MPR

Pasal 2(1) UUD 1945 setelah amandemen menyebutkan bahwa MPR terdiri dari dua kamar, yaitu anggota DPR dan anggota DPD. Amandemen ini melengkapi pembentukan DPD yang sebelumnya sudah diadopsi dalam Perubahan Ketiga. Hal ini mengubah komposisi MPR yang sebelumnya terdiri dari DPR hasil Pemilu, plus anggota-anggota yang diangkat dari berbagai golongan, termasuk fraksi militer.

Anggota-anggota yang diangkat tersebut akan ditiadakan dari MPR setelah Pemilu 2004.

Lindsey memuji langkah ini sebagai 'reformasi yang sangat signifikan'.¹⁴⁰⁷ Tetapi, di matanya, masih ada beberapa persoalan mendasar, yaitu masalah-masalah yang menyangkut terbatasnya kekuasaan DPD, khususnya kalau dibandingkan dengan kekuasaan DPR. Hubungan keanggotaan antara DPD, DPR, dan MPR juga remang-remang.¹⁴⁰⁸ Bab Delapan akan mengelaborasi masalah ini.

Putaran Kedua Pemilihan Presiden

Setelah ditunda dan diperdebatkan selama lebih dari satu tahun, rancangan aturan tentang putaran kedua pemilihan Presiden akhirnya disepakati dengan suara bulat. Pasal 6A(4) mengatur bahwa jika tidak ada pasangan calon yang mendapat 50 persen + 1 perolehan suara, dan/atau sedikitnya 20 persen suara di setengah dari seluruh provinsi yang ada di Indonesia, putaran kedua pemilihan langsung akan dilakukan di antara dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Lindsey memuji perubahan tersebut, menurutnya amandemen demikian mencegah terjadinya politik dagang sapi yang menjadi ciri khas pemilihan-pemilihan presiden di bawah sistem lama, ketika Presiden masih dipilih oleh MPR.¹⁴⁰⁹ Dalam pandangannya, pemilihan presiden secara langsung, baik dalam putaran pertama maupun putaran keduanya, adalah bukti lain bahwa MPR secara sukarela mereformasi kekuasaannya sendiri.¹⁴¹⁰

Terkait dengan isu kepresidenan, Pasal 8(3) menegaskan bahwa jika jabatan Presiden dan Wakil Presiden kosong dalam waktu yang bersamaan, negara akan diperintah oleh tiga serangkai Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Triumvirat ini akan menjadi pemerintah sementara hingga MPR bisa berkumpul untuk memilih pemimpin baru untuk mengisi perimbangan jabatan dari calon-calon 'yang diusulkan oleh partai-partai politik atau gabungan

partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu sebelumnya’.

Pembubaran DPA

Melalui perdebatan-perdebatan intensif sepanjang proses amandemen, MPR akhirnya sepakat untuk mengakhiri keberadaan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Bab asli dalam UUD 1945 tentang DPA dihapus. Kendati fungsi memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Presiden tetap ada, dewan pertimbangan ini tidak akan berdiri setara dengan lembaga kepresidenan maupun legislatif. Bahkan, ia hanya akan menjadi bagian dari eksekutif. Bagi Lindsey, turunnya posisi DPA ini memang perlu, sebab Dewan ini ‘tidak pernah memenuhi perannya yang semestinya’, karena ‘ajalnya sudah dekat’.¹⁴¹¹ Menurut Lindsey, di masa lalu, DPA dimanfaatkan untuk mengakomodasi perwira atau jenderal senior yang sudah terlalu tua untuk tetap aktif dalam pemerintahan, tetapi dianggap sebagai orang-orang yang loyal terhadap Soeharto.¹⁴¹²

Mata Uang dan Bank Sentral

Setelah melalui perdebatan teknis yang panjang, akhirnya MPR sepakat untuk tidak menyebut kata ‘Rupiah’ dalam UUD 1945. Pasal 23B menyebutkan, ‘macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang’. Aturan yang fleksibel ini diadopsi demi mengantisipasi skenario-skenario di masa yang akan datang yang melibatkan negara-negara Asia yang memiliki kebijakan yang sama untuk membentuk mata uang regional, seperti mata uang ‘Euro’ di Eropa. Selain itu, MPR juga menghindari penggunaan kata ‘Bank Indonesia’ untuk menyebut bank sentral. Tetapi, bank sentral yang dimaksud menikmati perlindungan konstitusional yang lebih besar, karena Pasal 23D secara eksplisit menyebutkan bahwa Bank ini harus bersifat independen. Tetapi, aturan ini juga tidak menjelaskan arti ‘independen’, dan hanya menyebutkan bahwa hal itu akan diatur lebih jauh dengan undang-undang.

Pendidikan dan Kebudayaan

Sebagian besar ayat pada Pasal 31 tentang pendidikan bersifat simbolik. Pasal 31(4), misalnya, mengatur bahwa 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara maupun daerah harus dialokasikan untuk pendidikan. Bagi Ellis, aturan ini tampak seperti basa-basi, karena tidak ada sanksi yang bisa diterapkan kepada pemerintah, otoritas daerah dan/atau DPR kalau anggaran-anggaran pendapatan dan belanja mereka tidak memenuhi aturan ini.¹⁴¹³ Boediono, Menteri Keuangan saat itu, berargumen:

Dua puluh persen yang disebutkan dalam UUD 1945 itu terlalu mengikat, khususnya dalam situasi krisis finansial yang sedang kita hadapi. Saya kira, kita semua sepakat bahwa pendidikan harus menjadi prioritas kita. Tetapi, menurut saya, memasukkan satu jumlah tertentu ke dalam Konstitusi bukanlah ide yang baik.¹⁴¹⁴

Di samping itu, Pasal 31(2) menyatakan bahwa 'Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang'. Di saat terakhir pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat, ayat ini ditukar-tambahkan oleh PPP, PBB, dan PDU sebagai imbalan atas ditariknya 'tujuh kata' Piagam Jakarta dari rancangan amandemen Pasal 29(1).

Pasal 32 menyebutkan bahwa negara harus memajukan kebudayaan nasional Indonesia dan menghormati bahasa-bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Aturan Ekonomi yang Dikompromikan

Salah satu di antara debat-debat fundamental terpanas adalah yang berkaitan dengan sistem ekonomi. Dalam pembahasan Perubahan Ketiga, perdebatan ini menemui jalan buntu. Hal ini menyebabkan Mubyarto, salah satu anggota Tim Ahli, mengundurkan diri.¹⁴¹⁵ Pasal 33 setelah amandemen mempertahankan tiga ayat asli termasuk yang

menyebutkan bahwa perekonomian adalah ‘usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan’. Pasal yang sama menambahkan ayat-ayat lainnya menyangkut sumber-sumber daya alam dan demokrasi ekonomi.

Bagi Bivitri Susanti, debat-debat seputar Pasal 33 digerakkan oleh ide-ide neo-liberalisme dan sosialisme yang saling bersaing. Bivitri menyimpulkan bahwa kubu neo-liberalisme sudah kalah perang, paling tidak secara simbolis. Kendati jumlah pendukung neo-liberalisme di lingkaran Tim Ahli lebih banyak dari para pendukung sosialisme, MPR menolak draft hasil racikan Tim Ahli yang menghapuskan kontrol negara atas sektor-sektor penting dan mengintrodusir ekonomi pasar.¹⁴¹⁶ Bivitri setuju bahwa ayat 4 dan 5 yang ditambahkan pada pasal itu mempertegaskan keadilan sosial dan menyiapkan ekonomi Indonesia untuk menghadapi globalisasi.¹⁴¹⁷ Tetapi, Ellis dan Yudhini berpendapat bahwa rumusan tentang ekonomi yang dihasilkan oleh kompromi itu telah mengubah “teks finalnya menjadi tidak jelas ketika dihadapkan dengan persoalan globalisasi permodalan”.¹⁴¹⁸

Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar

Pasal 37 ayat (1) sampai (4) menyebutkan bahwa untuk mengamandemen Konstitusi dibutuhkan sebuah pernyataan atau petisi dari sepertiga anggota MPR, dan membutuhkan dukungan lebih dari setengah jumlah total anggota, dengan dua pertiga jumlah anggota hadir. Prosedur ini lebih mudah daripada prosedur aslinya yang menuntut dukungan dua pertiga dari jumlah total anggota, dari dua pertiga jumlah anggota yang hadir.

Aturan yang Dibakukan

Di sisi lain, hasil-hasil dari sebuah negosiasi yang dilakukan oleh Komisi A berisi satu kejutan berkait dengan Pasal 37(5).¹⁴¹⁹ Aturan ini, setelah amandemen, selengkapnya berbunyi “Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Rumusan ini adalah hasil perubahan dari teks rancangan-

nya yang mengatur bahwa bentuk negara kesatuan dapat diubah melalui referendum. Nurdianti Akma (Reformasi) berpendapat bahwa aturan yang dibakukan (*non-amendable article*) ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi karena mendikte generasi yang akan datang.¹⁴²⁰ Dalam pandangan Lukman Hakim Saifuddin (PPP), MPR akan menghadapi oposisi kuat dari masyarakat dalam hal aturan baku ini. Rakyat akan bertanya mengapa MPR berusaha membelenggu aspirasi generasi yang akan datang.¹⁴²¹

Mestinya Justru Pembukaan

Menurut Moh. Asikin (Reformasi), mestinya Pembukaanlah yang dibakukan, karena mengandung pernyataan kemerdekaan.¹⁴²² Mengomentari pernyataan ini, Jakob Tobing menjelaskan bahwa Pembukaan memang tidak termasuk yang direncanakan untuk diubah. Amendemen hanya akan dilakukan terhadap teks Batang Tubuh UUD 1945.¹⁴²³

Aturan Perubahan dan Aturan Tambahan

Pasal I dan II Aturan Peralihan menyebutkan bahwa segala peraturan perundang-undangan dan lembaga-lembaga negara yang ada masih tetap berlaku dan berfungsi hingga berlaku aturan-aturan dan lembaga-lembaga yang baru. Pasal III menetapkan pembentukan Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003.

Dalam Aturan Tambahan, Pasal I memberi kekuasaan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum semua Ketetapan sendiri. Sedangkan Pasal II menyatakan bahwa Penjelasan UUD 1945 sudah tidak berlaku lagi; meskipun tekstualnya sama sekali tidak menyebut kata 'Penjelasan'. Aturan tersebut berbunyi: "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal". Kalimat ini diusulkan oleh Jimly Asshiddiqie, demi menghindari kontroversi dalam soal status Penjelasan.¹⁴²⁴ Ketimbang menyebutkan secara eksplisit bahwa Penjelasan dihapuskan, menurut Asshiddiqie, lebih baik menyatakan bahwa UUD

1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh yang berisi pasal-pasal. Dengan begini, pihak yang mempertanyakan legalitas Penjelasan, dan dengan demikian mungkin juga berargumen bahwa bagian itu tidak bisa dihapus karena tidak pernah dicakup sebagai bagian resmi UUD 1945, tidak akan punya alasan untuk memper-sengketakan aturan baru itu.¹⁴²⁵

Proposal Penting yang Ditolak: Pasal 29

Lindsey benar dengan mengatakan bahwa,

... yang sama pentingnya dengan amandemen-amandemen yang disahkan, adalah amandemen yang tidak lolos. Dengan mayoritas mutlak, MPR menolak usulan bahwa Pasal 29 harus diubah untuk mengukuhkan praktik hukum Islam atau syariah¹⁴²⁶

Usulan untuk memasukkan kembali ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta sudah diajukan sejak dini hari proses amandemen tahun 1999. Usulan itu menguat dan memuncak dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat. Tetapi, hanya tiga fraksi Islam—PPP, PBB, dan PDU—yang mendukung usulan ini, sehingga Piagam Jakarta menjadi sulit menjadi aturan konstitusi.

Sikap Masyarakat

Masyarakat umum juga tidak mendukung proposal ini. Departemen Agama berpendapat bahwa Pasal 29 asli harus dipertahankan karena tiga alasan: *pertama*, karena pasal itu adalah hasil konsensus nasional di antara para pendiri negara; *kedua*, karena pasal ini berfungsi sebagai faktor pemersatu bangsa. Dan seandainya diubah, negara dan bangsa ini akan tercerai-berai; *ketiga* karena pasal ini berfungsi sebagai satu kompromi di antara semua agama di negeri ini.¹⁴²⁷ Bahkan, di awal pembahasan-pembahasan yang dilakukan oleh PAH I 2002, Hatta Mustafa (FUD) memperingatkan bahwa Pasal 29 asli adalah pilar utama kesatuan dan persatuan negara. Jadi, demi keutuhan negara, pasal itu harus dipertahankan.¹⁴²⁸ Mustafa menyatakan

bahwa dia pernah mendengar bahwa Sulawesi Utara, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Timur, Bali, dan Papua—daerah-daerah dengan jumlah populasi Kristen yang relatif tinggi, kecuali Bali yang dominan Hindu—akan memerdekakan diri seandainya pasal itu diubah.¹⁴²⁹

Tidak heran kalau Persatuan Gereja Indonesia (PGI) menyatakan akan menolak usulan untuk memasukkan Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945.¹⁴³⁰ Tetapi, yang justru lebih menarik mungkin adalah sikap NU¹⁴³¹ dan Muhammadiyah, dua organisasi Islam terbesar negeri ini, yang juga menolak proposal itu. Hasyim Muzadi, Ketua PB NU, berpendapat bahwa hasil amandemen harus menghindari kemungkinan terjadinya disintegrasi.¹⁴³² Muzadi lebih jauh mengatakan:

Saya menaati nilai-nilai bangsa ... yang tidak boleh diubah, termasuk landasan negara ... Kita tidak akan mampu menghentikan perpecahan yang pasti akan muncul seandainya [Pasal 29] ini diubah. Hampir bisa dipastikan bahwa hal ini akan memicu bentrokan antara kanan ekstrem dan kiri ekstrem.¹⁴³³

Abdurrahman Wahid, seorang pemimpin keagamaan yang berpengaruh, yang juga mantan presiden, berpendapat bahwa memasukkan 'tujuh kata' Piagam Jakarta ke dalam Konstitusi:

... bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945. Pembukaan dan Pasal 29 asli meletakkan rakyat pada pijakan yang sama, bagi semua warga negara. Tetapi mengadopsi Piagam ini akan memberi umat Islam kelebihan dibandingkan dengan umat dari agama-agama lainnya, sehingga yang lain akan menjadi warga negara kelas dua. Karenanya, kita harus menghindari hal itu.¹⁴³⁴

J. Soedjati Djiwandono pun berpendapat:

Dengan memerhatikan keberagaman kita, kita bisa terus menjadi satu bangsa yang bersatu hanya kalau kita terikat oleh nilai-nilai kemanusiaan universal yang sama ... lembaga negara ini tidak pernah bertekad untuk menerapkan hukum-hukum dari agama

tertentu. Jika [MPR sepakat untuk menyisipkan Piagam Jakarta], itu akan menjadi awal disintegrasi negeri ini.¹⁴³⁵

Sikap MPR

Karena luasnya penolakan baik di luar maupun di dalam MPR, seperti sudah disebutkan sebelumnya, proposal Piagam Jakarta akhirnya ditarik. Penarikan usulan ini dilakukan dalam sebuah rapat tertutup Komisi A.¹⁴³⁶ Tetapi, penarikan ini tetap dirahasiakan hingga detik-detik terakhir proses ratifikasi Perubahan Keempat. Beberapa anggota faksi Islam di MPR terang-terangan menyatakan ketidaksepakatan mereka atas pencabutan usulan itu. Hartono Mardjono menyatakan dirinya tidak ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan untuk mempertahankan Pasal 29.¹⁴³⁷ Mutaminul'ula (Reformasi) dari Partai Keadilan juga menegaskan bahwa tujuh anggota partainya juga mengundurkan diri dari proses pengambilan keputusan Pasal 29.¹⁴³⁸ Najib Ahjad (PBB) mengatakan:

Saat ini kami sedang berada di depan sebuah tembok besar yang tak bisa ditembus, tetapi kami tidak akan menyerah ... Kami bersumpah di hadapan Allah dan umat Islam bahwa kami akan terus berjuang.¹⁴³⁹

Syafriansyah (PPP) juga menyatakan:

... sebagai sebuah partai Islam, PPP akan terus memperjuangkan syariah dengan cara yang demokratis, yaitu melalui MPR sebagai badan pembuat konstitusi. PPP akan terus berusaha meyakinkan fraksi-fraksi lain untuk mengikuti syariah¹⁴⁴⁰

Sebelumnya, Hamzah Haz, Ketua PPP, pernah mengatakan bahwa partainya akan berjuang untuk memasukkan hukum Islam ke dalam Konstitusi. Katanya, "Bagi PPP, syariah akan selalu menjadi sebuah tuntutan".¹⁴⁴¹ Yusril Ihza Mahendra Ketua Umum PBB juga mengatakan bahwa partainya akan "terus berjuang meskipun kami akan men-

jadi satu-satunya partai yang tetap mempertahankan pendirian [untuk memasukkan ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta]”.¹⁴⁴²

Kesimpulan

Amien Rais mengklaim bahwa ratifikasi Perubahan Keempat UUD 1945 seperti sebuah lompatan raksasa bagi masa depan bangsa Indonesia.¹⁴⁴³ Dinyatakannya:

Dengan mengesahkan amandemen-amandemen konstitusi, MPR telah mereformasi UUD 1945 ... dengan Konstitusi yang sudah diubah, sekarang kita menghadapi Indonesia baru ... yang lebih demokratis dan lebih maju.¹⁴⁴⁴

The Observer memuji langkah amandemen ini.

Indonesia telah mengambil langkah terbesarnya selama hampir 30 tahun ... di jalan yang sering kali bergelombang menuju demokrasi. MPR telah menggusur militer, yang dulu tampak maha-kuasa itu, keluar dari, majelis-majelis nasional dan menyerahkan haknya kepada rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.¹⁴⁴⁵

Memang, ratifikasi Perubahan Keempat ini telah menyelamatkan Indonesia dari potensi krisis konstitusi dan memperkuat reformasi konstitusi. Dalam amandemennya yang terakhir, MPR akhirnya berhasil menyelesaikan beberapa isu konstitusi yang krusial dan sensitif dengan menyepakati masalah putaran kedua pemilihan Presiden dan menolak masuknya ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945.

Tetapi, klaim ‘langkah raksasa’ itu masih harus diuji lagi. Bab Delapan akan mengevaluasi seluruh proses dan hasil-hasil keempat perubahan tersebut, dan menyimpulkan apakah klaim demikian benar ataukah tidak.[]

BAGIAN LIMA
EVALUASI,
REKOMENDASI, DAN
KESIMPULAN

8

Kacau Prosesnya, Lebih Demokratis Hasilnya

Hasil amandemen konstitusi pasti dapat diakui dunia sebagai konstitusi yang demokratis. Meskipun, barangkali antara substansi dan prosesnya tidak selalu bergerak ke arah yang sama, dan adalah sah kalau ada perdebatan tentang keseimbangan di antara keduanya.¹⁴⁴⁶

Bab ini mengevaluasi proses dan hasil dari keempat perubahan UUD 1945 dan terbagi dalam empat bagian. Bagian awal membahas tentang proses amandemen dan berargumen bahwa proses itu tidak memiliki apa yang biasanya dianggap sebagai segi-segi kunci dalam sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis. Bagian selanjutnya berargumen bahwa dengan mempertimbangkan fakta bahwa UUD 1945 adalah sebuah dokumen yang sangat simbolik bagi negara ini—terutama karena ia berisi ideologi negara bangsa ini, yaitu Pancasila—tak heran kalau prosesnya morat-marit. Bagian berikutnya membicarakan hasil-hasil dari keempat amandemen tersebut, dan berpandangan bahwa amandemen-amandemen yang dihasilkan telah sukses mentransformasikan UUD 1945 menjadi sebuah teks yang lebih demokra-

tis, kendati masih jauh dari sempurna. Bagian terakhir ini juga berisi kesimpulan dan sejumlah rekomendasi untuk lebih memperkuat sistem *checks and balances* yang perlu dikembangkan dalam amandemen Konstitusi di masa depan.

Keempat Amandemen: Prosesnya

Pada bagian ini, penulis berpendapat bahwa MPR telah gagal melaksanakan sebuah proses pembuatan konstitusi yang benar-benar demokratis dalam mengamandemen UUD 1945. Bagian ini dibagi lagi menjadi empat bagian: (i) kapan proses pembuatan konstitusi harus dilakukan; (ii) bagaimana pembuatan konstitusi dilakukan; (iii) siapa yang harus menjadi badan pembuat konstitusi; dan (iv) bagaimana partisipasi masyarakat digalang.

Kapan Pembuatan Konstitusi Harus Dilakukan

Periode Pra-Amandemen

Resminya, MPR mengawali proses amandemen pada tahun 1999 dan mengakhirinya pada tahun 2002. Tetapi, embrio amandemen sudah lahir lebih dulu, yaitu dalam kurun waktu antara lengsernya Soeharto pada bulan Mei 1998, dan disahkannya Perubahan Pertama pada tahun 1999,¹⁴⁴⁷ tepatnya pada masa kepresidenan Habibie. Hal ini sesuai dengan konsep 'periode pra-konstitusi'-nya Bonime Blanc, yaitu periode setelah tercapainya titik-balik dari rezim yang otoriter ke sebuah pemerintahan transisi dan sebelum proses pembuatan konstitusi dilakukan.¹⁴⁴⁸

Selama berlangsungnya proses ini, pemerintah Habibie telah mengambil sejumlah inisiatif populer seperti memberi perlindungan yang lebih baik terhadap hak-hak asasi manusia, membebaskan tahanan politik, dan mereformasi undang-undang yang mengatur tentang pemilu. Inisiatif demikian ikut membantu membentuk periode pra-amandemen yang efektif. Ini konsisten dengan pandangan Bonime-Blanc, yang menyatakan bahwa sebuah periode pra-amandemen terbatas akan

terjadi bila: (i) pembatasan terhadap kebebasan-kebebasan dasar tidak dihapuskan; (ii) proses ilegalisasi terhadap instrumen-instrumen otoriterisme yang paling sewenang-wenang tidak terjadi; dan (iii) demokratisasi proses pemilu tidak berjalan.¹⁴⁴⁹

Salah satu contoh inisiatif Habibie dalam melindungi hak-hak asasi manusia adalah pencabutan yang dilakukannya terhadap Peraturan Menteri (Permen) No. 01 Tahun 1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Peraturan ini digunakan oleh pemerintah Soeharto untuk mencegah agar media tidak mengkritiknya, dengan cara membatasi pembicaraan tentang isu-isu politik yang sensitif, termasuk reformasi konstitusi. Dicabutnya peraturan ini memberikan kebebasan yang lebih besar kepada pers. Liputan media yang luas itulah yang mendukung distribusi informasi tentang proses amandemen. Bambang Widjojanto, misalnya, mengakui bahwa dukungan media membantu Koalisi untuk Konstitusi Baru untuk lebih kuat mengadvokasikan gagasan tentang Komisi Konstitusi yang independen.¹⁴⁵⁰

Kebijakan Habibie membebaskan para tahanan politik juga mendukung berkembangnya sebuah iklim politik yang lebih kondusif bagi berlangsungnya berbagai diskusi seputar soal konstitusi antara fraksi di MPR dan elemen masyarakat. Para anggota MPR bebas memperdebatkan isu-isu konstitusi tanpa perlu merasa takut akan dijebloskan ke penjara, seperti yang dulu terjadi pada masa pemerintahan Soeharto. Kebebasan ini merangsang maraknya diskusi yang dinamis di MPR sepanjang berlangsungnya proses pembahasan keempat amandemen tersebut.

Inisiatif Habibie untuk mempercepat pelaksanaan Pemilu, dari yang seharusnya tahun 2002 menjadi tahun 1999, menjadi satu lagi keputusan pra-amandemen yang penting. Seperti kata Cheryl Saunders, sebuah Pemilu di awal sebuah masa transisi mungkin diperlukan untuk menyegarkan kepercayaan rakyat seandainya mereka telah kehilangan kepercayaan mereka terhadap lembaga negara di bawah rezim otoriter sebelumnya.¹⁴⁵¹ Dalam konteks Indonesia, Pemilu 1999 sangat krusial, sebagai bagian dari syarat awal untuk membentuk

sebuah MPR yang *legitimate* yang selanjutnya dapat mengubah UUD 1945.

Untuk mempersiapkan Pemilu 1999 yang memilih anggota badan legislatif, reformasi pemilu dilakukan guna menciptakan sebuah sistem multipartai. Empat puluh delapan partai ikut serta dalam Pemilu yang pada umumnya dianggap jujur dan adil.¹⁴⁵² Sistem multipartai ini memberikan kontribusi yang signifikan terhadap keberagaman dan komprehensivitas gagasan yang muncul selama berlangsungnya penggodokan terhadap keempat amandemen UUD 1945 itu. Di samping itu, luasnya cakupan perwakilan di MPR mendongkrak peluang terjadinya sebuah proses yang konsensual. Bonime-Blanc mendefinisikan sebuah proses konsensual sebagai sebuah proses pembuatan konstitusi yang lebih inklusif ketimbang sebuah proses yang disensual.¹⁴⁵³ Sebuah proses konsensual mensyaratkan partisipasi dari semua—atau setidaknya sebagian besar—kelompok politik yang ada.¹⁴⁵⁴ Di Indonesia, di akhir proses, amandemen adalah hasil dari proses konsensual di antara semua fraksi yang ada di MPR. Konfigurasi politik MPR ini jelas sangat memengaruhi bagaimana reformasi konstitusi dijalankan. Ini konsisten dengan argumen Wheare bahwa reformasi konstitusi tidak hanya bergantung kepada aturan-aturan hukum, tetapi juga pada konfigurasi kelompok politik.¹⁴⁵⁵

Sekalipun prosesnya jujur dan adil, keluarnya tiga partai lama Orde Baru—PDIP, Golkar, dan PPP—sebagai pemenang Pemilu 1999 bukan satu pertanda yang positif bagi agenda reformasi konstitusi. PDIP adalah salah satu fraksi paling konservatif dalam menyikapi amandemen. Oleh karena itu, menurut Ellis, keberhasilan ketiga partai ini untuk sementara waktu membuat perdebatan tentang reformasi konstitusi menjadi “mati suri”.¹⁴⁵⁶ Tetapi, fakta bahwa 77% anggota MPR periode 1999-2002 adalah muka-muka baru,¹⁴⁵⁷ kembali mendongkrak harapan orang bahwa reformasi itu masih punya peluang yang baik untuk tetap hidup.

Periode Transisi Tahun 1999-2002: Momentum Keemasan

Amandemen-amandemen konstitusi 1999-2002 dilakukan setelah rezim otoriter Soeharto tumbang pada bulan Mei 1998 dihempas badai krisis dan amukan kerusuhan di mana-mana.¹⁴⁵⁸ Pada tahun 1999, Soesilo Bambang Yudhoyono mencoba menentang proses amandemen dengan alasan bahwa amandemen konstitusi di tengah situasi yang penuh gejolak hanya akan menciptakan masalah.¹⁴⁵⁹ Tetapi, tantangan semacam ini tidak cukup untuk menghentikan MPR, dan, meskipun menghadapi begitu banyak kesulitan, lembaga ini pantang mundur dalam melakukan reformasi konstitusi.

Keputusan MPR itu benar. Kendati melahirkan situasi yang serba-sulit, masa transisi adalah kesempatan emas untuk mereformasi konstitusi; apalagi karena selama masa transisi ini euforia politik massa bisa memfasilitasi diskusi-diskusi yang efektif seputar isu konstitusi. Meminjam kata-kata Elster dan McWhinney, sebuah periode transisi adalah sebuah momentum keemasan untuk melakukan reformasi konstitusi.¹⁴⁶⁰

Periode Amandemen Tahun 1999-2002: Jadwal yang Terus Berubah

Sayangnya, MPR tidak melengkapi keputusannya untuk melakukan amandemen konstitusi itu dengan jadwal kerja yang jelas. Bahkan, jadwal amandemen yang ditetapkan oleh lembaga ini berubah hampir setiap tahun dalam kurun 1999 hingga 2002. Hal ini sangat berbeda dengan pengalaman Afrika Selatan dan Thailand. Majelis Afrika Selatan memiliki waktu dua tahun untuk mempersiapkan draft amandemennya, sedangkan Majelis Perancang Konstitusi Thailand diberi waktu 240 hari untuk merancang sebuah Konstitusi baru.¹⁴⁶¹ Kedua lembaga pembuat konstitusi ini jauh lebih disiplin dalam menaati jadwal kerja mereka ketimbang MPR-nya Indonesia.

Pada awalnya, MPR, melalui Tap No. IX Tahun 1999 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Menyiapkan Rancangan Amandemen UUD 1945, menetapkan bahwa amandemen harus sudah selesai, selambat-lambatnya, pada tanggal 18 Agustus

2000.¹⁴⁶² Ini berarti Badan Pekerja MPR punya sepuluh bulan untuk meracik draft amandemen. Tetapi, pada Sidang Tahunan MPR 2000, tenggat waktu ini tidak terpenuhi. MPR tidak berhasil menyelesaikan proses amandemen, tetapi justru mengeluarkan Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Melanjutkan Amandemen UUD 1945. Ketetapan tahun 2000 ini mengatur bahwa rancangan amandemen UUD 1945 itu harus sudah siap, selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR 2002.¹⁴⁶³ Dengan begitu, aturan ini memberi tambahan dua tahun lagi bagi Badan Pekerja MPR untuk menggodok rancangan amandemen.

Pada Sidang Tahunan 2002, lembaga ini menghadapi potensi *deadlock* seputar isu tentang bagaimana putaran kedua pemilihan Presiden dilaksanakan dan masalah pengadopsian 'tujuh kata' Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945. Sebagian anggota mengusulkan untuk kembali menunda amandemen ini dari tenggat waktu semestinya, yaitu tahun 2002, menjadi tahun 2003.¹⁴⁶⁴ Tetapi, akhirnya, meski tiga tahun lebih lambat dari yang dijadwalkan semula, Perubahan Keempat (dan sejauh ini merupakan amandemen terakhir) berhasil diratifikasi.

Kecenderungan MPR untuk kerap mengubah jadwal amandemen-nya sendiri dimanfaatkan oleh beberapa fraksi MPR sebagai dalih untuk memperlamban proses reformasi konstitusi. Ini jelas kentara selama berlangsungnya diskusi-diskusi Perubahan Kedua. Sikap konservatif fraksi PDIP dan fraksi TNI-Polri ikut menjadi penyebab lambannya gerak maju pembahasan-pembahasan Perubahan Kedua.¹⁴⁶⁵ Fakta ini mendukung pendapat Arato bahwa disiplin terhadap satu kurun waktu yang sudah ditentukan sangat diperlukan demi menghindari taktik mengulur-ulur waktu yang mungkin digunakan oleh kelompok-kelompok konservatif.¹⁴⁶⁶

Yang lebih signifikan, jadwal amandemen yang terus berubah itu memengaruhi seluruh proses amandemen, termasuk cara pembuatan konstitusi itu dilakukan. Bagian berikut ini akan mengkaji masalah ini secara lebih terperinci.

Bagaimana Pembuatan Konstitusi Dilakukan

UUD 1945 sebagai Konstitusi Transisi

Untuk mengawali proses reformasi konstitusi, salah satu kesepakatan awal di antara fraksi-fraksi di MPR adalah mempertahankan UUD 1945 sebagai ‘undang-undang dasar transisi’. Pada tahun 1999, dengan memilih untuk hanya mengubah (*to amend*), dan bukan memperbarui (*to renew*) UUD 1945, MPR secara efektif menyepakati bahwa UUD 1945 adalah “kerangka kerja institusional dan prosedural yang mewadahi transisi yang sedang berlangsung”.¹⁴⁶⁷ Ini berbeda dengan kasus Afrika Selatan, yang memutuskan untuk memberlakukan Konstitusi Sementara tahun 1994 sebagai UUD transisi sebelum dan selama MPR negara itu bekerja membuat rancangan Konstitusi yang baru.¹⁴⁶⁸ Ini juga berbeda dengan Thailand, yang mengamandemen Pasal 211 Konstitusi Thailand tahun 1991 tentang prosedur amandemen sebelum negara itu mulai menyusun rancangannya yang baru. Pendekatan yang digunakan oleh Afrika Selatan dan Thailand memberikan panduan yang lebih jelas bagi proses pembuatan konstitusi yang lebih demokratis dalam hal bagaimana proses pembuatan konstitusi itu harus dilakukan—dan akhirnya menghasilkan konstitusi rakyat yang lebih demokratis.

Tak Ada Pilihan Lain

Di satu sisi, keputusan Indonesia untuk menggunakan konstitusi yang akan diubah, karena UUD 1945 yang otoriter itu mestinya menjadi sasaran utama dan pertama reformasi. Liddle memandang:

Peran yang dimainkan oleh UUD 1945 dalam transisi demokrasi Indonesia adalah sebuah ironi sejarah yang luar biasa, satu contoh menonjol tentang bagaimana ideologi dan lembaga yang otoriter bisa diputarbalikkan untuk menentang para politisi yang sudah menghabiskan waktu puluhan tahun untuk mengubahnya menjadi instrumen kekuasaan yang otoriter.¹⁴⁶⁹

Dalam pandangan penulis, Indonesia hanya memiliki

... prosedur-prosedur untuk mengubah sebuah Konstitusi berdasarkan pada aturan-aturan yang ada dalam UUD 1945, yang padahal merupakan target amandemen itu sendiri, ... memperlihatkan betapa absurdnya reformasi konstitusi transisi di Indonesia.¹⁴⁷⁰

Di sisi lain, Liddle berpendapat bahwa diterapkannya UUD 1945 sebagai landasan hukum sepanjang berlangsungnya transisi dari rezim otoriter Soeharto tidaklah mengejutkan,¹⁴⁷¹ dan bahkan terbukti menjadi satu cara yang ampuh untuk mengatasi ketidakpastian yang luar biasa yang menjadi ciri khas sebuah masa transisi.¹⁴⁷² Bagi Liddle, UUD 1945 menjadi jaminan bagi pemerintah maupun kekuatan-kekuatan oposisi:

Dengan mempertahankan seperangkat aturan yang sudah dikenal [oleh semua pihak] dalam satu rentang waktu yang penuh gejolak, pihak-pihak yang bersaing memperebutkan kekuasaan dapat lebih mudah memperkirakan, dan dengan demikian bisa saling merespons, perilaku masing-masing selama berlangsungnya berbagai krisis yang muncul bergantian. Mereka juga merasa lebih yakin bahwa mereka tidak akan ditangkap atau dibunuh.¹⁴⁷³

Keputusan untuk memilih UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar transisi diambil karena Indonesia tidak punya banyak pilihan. Ada kelompok-kelompok nasionalis—termasuk kalangan militer—yang khawatir bahwa reformasi konstitusi yang radikal merupakan tahap awal pembentukan negara Islam. Bagi kelompok-kelompok ini, memosisikan UUD 1945 sebagai ‘Konstitusi transisi’ menjadi semacam jaminan bahwa perubahan yang radikal tidak akan terjadi.

Karena ketakutan di kalangan nasionalis yang dominan akan kemungkinan terbentuknya negara Islam itulah, kesepakatan-kesepakatan dasar yang dicapai oleh para anggota MPR berfokus pada mempertahankan simbol-simbol nasionalis di dalam UUD 1945.

Lima Kesepakatan Dasar

Tak seperti Afrika Selatan yang menyepakati tiga puluh empat prinsip dasar konstitusi sebelum mengawali reformasi konstitusinya,¹⁴⁷⁴ Indonesia tidak punya arah yang jelas dalam hal amandemen apa saja yang akan dilakukan. Satu-satunya arah yang menjadi panduan MPR tentu saja adalah kebutuhan untuk mengubah Konstitusi dan lima prinsip yang sudah disepakati oleh para anggotanya, yaitu:

- Mempertahankan Pembukaan UUD 1945;
- Mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Mempertahankan sistem pemerintahan Presidensial;
- Memasukkan materi muatan konstitusi yang semula ada dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945; dan
- Melakukan amandemen UUD 1945 melalui bentuk 'addendum', tanpa menghapus teks aslinya.

Tidak semua kesepakatan ini dibuat sebelum Perubahan Pertama. Kesepakatan tentang negara kesatuan, sistem Presidensial dan memindahkan aturan-aturan dari Penjelasan, belum tercapai hingga pembahasan Perubahan Kedua berlangsung. Konsensus tentang pendekatan 'addendum' adalah konsekuensi dari pilihan untuk hanya mengubah UUD 1945. Kesepakatan dalam soal negara kesatuan dan sistem Presidensial lebih merupakan hasil dari kentalnya nilai simbolik UUD 1945—sebenarnya tidak pernah ada perdebatan intens apa pun di MPR menyangkut dua isu ini. Istilah 'negara federal' dan 'sistem parlementer' ditolak begitu saja, lebih pada karena alasan-alasan romantisme sejarah.¹⁴⁷⁵

Tetapi, dengan kelima kesepakatan tersebut, apa pun asal usulnya dan kapan pun tercapainya, berarti bahwa membuat sebuah Konstitusi yang sama sekali baru adalah mustahil, terutama karena MPR tidak mau mengubah Pembukaan. Pembukaan, berikutan Pancasila yang ter Surat di dalamnya, adalah sebuah jaminan konstitusional yang esensial bagi kelompok-kelompok nasionalis. Jika Pembukaan diutak-atik, ke-

lompok ini tidak akan puas, dan mungkin akan menolak sistem yang dibentuk berdasarkan pada amandemen demikian. Tetapi, kesepakatan untuk hanya mengubah, bukan memperbarui, Konstitusi itu juga tidak konsisten.

Empat Amandemen, Satu Konstitusi Baru

Segera menjadi jelas bahwa klaim MPR untuk hanya mengubah, tetapi tidak memperbarui, UUD 1945 tidak mencerminkan kenyataan. Anton Djawamaku menyimpulkan bahwa keempat amandemen yang pada akhirnya diloloskan oleh MPR itu sesungguhnya tidak konsisten dengan konsep ‘hanya mengubah’ itu sendiri.¹⁴⁷⁶ Seperti dikatakan Wheeler, salah satu karakteristik khas sebuah amandemen konstitusi adalah bahwa amandemen itu hanya dilakukan terhadap sejumlah isu konstitusi yang lingkungannya terbatas.¹⁴⁷⁷ Di pihak lain, perubahan konstitusi yang mencakup sebagian besar konstitusi adalah sesuatu yang lebih dari amandemen.¹⁴⁷⁸ Di Indonesia, keempat perubahan UUD 1945 akhirnya merambah ke sejumlah besar persoalan, dan mengubah hampir seluruh naskah asli Undang-Undang Dasar itu.

Tabel 19 menunjukkan struktur UUD 1945 sebelum dan sesudah dilakukannya keempat amandemen itu. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar aturan UUD 1945 sudah diubah atau dihapus. Jadi, yang disebut dengan ‘amandemen-amandemen’ itu sesungguhnya adalah revisi total terhadap UUD 1945. Dengan kata lain, amandemen-amandemen itu adalah satu upaya untuk membuat Konstitusi baru dengan menggunakan proses perubahan secara bertahap.

Tabel 19. UUD 1945: Sebelum dan Sesudah Amendemen

| Sebelum Amendemen | | Setelah Amendemen | | | | | |
|-------------------|----|-------------------|---------|--------|----------|-------|--------------|
| | | Tidak diubah | Dihapus | Diubah | Ditambah | Total | % Tak Diubah |
| Bab | 16 | 1 | 1 | 14 | 5 | 20 | 1/20=5% |
| Pasal | 37 | 8 | 1 | 28 | 37 | 73 | 8/73=11% |
| Paragraf | 65 | 29 | 2 | 34 | 131 | 194 | 29/194=15% |

Tabel tersebut menunjukkan bahwa 96% dari bab-bab, 89% dari pasal-pasal, dan 85% dari ayat-ayat yang ada setelah amandemen adalah barang baru atau hasil perubahan dari teks aslinya. Bab XI, tentang Agama, adalah satu-satunya bab yang tidak diubah. Lagi-lagi ini menjadi pertanda bahwa hubungan antara Islam dan negara adalah salah satu isu paling sensitif yang dibahas dalam proses amandemen itu.

Bagi Djawamaku, karena hasil amandemen itu secara kuantitatif maupun kualitatif sudah menggantikan UUD 1945, perubahan konstitusi tahun 1999-2002 itu benar-benar telah melahirkan sebuah Konstitusi baru.¹⁴⁷⁹ Lagi pula, katanya, tidak ada perbedaan yang signifikan antara aspirasi publik dalam hal pembuatan konstitusi baru, dan hasil dari amandemen-amandemen itu.¹⁴⁸⁰ Di mata Kawamura, “hampir-hampir tidak ada lagi jejak bentuk asli UUD 1945”.¹⁴⁸¹

Fakta bahwa, apa pun retorikanya, pada kenyataannya MPR sudah membuat sebuah Konstitusi baru juga tecermin di media pasca-ratifikasi Perubahan Keempat.¹⁴⁸² *Tempo Interaktif* menulis bahwa di pengujung Sidang Tahunan MPR 2002, Indonesia menghadapi sebuah era konstitusi baru.¹⁴⁸³ Goenawan Mohamad melabeli UUD 1945 setelah amandemen itu dengan sebutan ‘Konstitusi 2002’¹⁴⁸⁴ dan Denny J.A. menulis sebuah artikel menyambut undang-undang dasar baru ini dengan mengklaim bahwa:

Sekalipun Konstitusi setelah amandemen ini masih memiliki nama yang sama, UUD 1945, sesungguhnya kita memiliki sebuah Konstitusi baru.¹⁴⁸⁵

Oleh sebab itu, penelitian ini berargumen bahwa keempat amandemen itu adalah satu proses yang dilakukan tahap-demi-tahap untuk menulis sebuah konstitusi baru, tetapi tanpa membuka lagi masalah simbolisme bangsa yang ada pada UUD 1945 asli, yaitu penolakan terhadap negara Islam dan masalah dasar ideologi negara nasionalis, yaitu Pancasila. Proses ini adalah sebuah pembaruan konstitusi yang evolusioner. Seperti dikatakan oleh Hans Kelsen, betapa pun funda-

mentalnya perubahan-perubahan dalam substansi sebuah konstitusi, sepanjang kontinuitas sistem hukumnya tidak terputus, maka sebuah pembaruan konstitusi harus diklasifikasikan sebagai sebuah proses yang evolusioner.¹⁴⁸⁶

Tetapi, proses evolusi ini terjadi secara kebetulan, bukan karena direncanakan dengan baik, seperti akan dijelaskan pada bagian berikut ini.

Proses: By Accident, Bukan By Design

Seperti Cheryl Saunders katakan, sebuah tahap penetapan agenda perubahan UUD 1945 semestinya menjawab pertanyaan tentang *apa* sajakah yang sebenarnya menjadi kesepakatan-kesepakatan dasar tentang reformasi konstitusi.¹⁴⁸⁷ Sayangnya, penetapan agenda dalam proses amandemen di Indonesia amat terbatas. MPR gagal menetapkan arahan terperinci tentang apa yang harus direformasi. Bahkan, sekalipun ada lima kesepakatan dasar, kesepakatan itu tidak dibuat jauh hari sebelum Perubahan Pertama, sebagaimana seharusnya, tetapi justru dibuat belakangan, yaitu selama proses pembahasan keempat perubahan.

Karenanya, Jimly Asshiddiqie mengkritik proses amandemen yang tidak dilengkapi dengan draft akademik untuk memandu proses perubahan.¹⁴⁸⁸ Baginya, paradigma amandemen baru ditemukan jauh kemudian, ketika MPR menjadi terlibat dalam pembahasan amandemen yang serius.¹⁴⁸⁹ Todung Mulya Lubis setuju bahwa proses perubahan dilakukan tanpa adanya paradigma yang jelas, “tanpa konsep yang jelas, dan *ad hoc* serta parsial sifatnya”.¹⁴⁹⁰

Jauh di pengujung proses amandemen, di tahun 2002, dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat, Happy Bone Zulkarnaen (Golkar) mengakui masalah ini. Katanya:

Saya kira kita benar-benar membutuhkan sebuah rancangan akademik [untuk memandu proses amandemen ini] ... rancangan ini berisi konsep-konsep konstitusi, ... juga memberikan argumen-

argumen tentang mengapa sebuah amandemen diperlukan, dan apa alasan di balik sebuah usulan amandemen.¹⁴⁹¹

Frans H. Matrutty (PDIP) juga mengatakan:

Seandainya kita punya *terms of reference* tentang apa yang seharusnya diubah, kita tidak akan mengalami kesulitan-kesulitan ini ... Sayangnya, kita tidak memiliki panduan ini. Kita tidak tahu batasan-batasan kita ... atau bagian-bagian mana saja yang harus kita ubah. Kita sudah melakukan kesalahan fatal.¹⁴⁹²

Jakob Tobing, Ketua PAH I Sidang Tahunan 2000-2002, mengakui bahwa penetapan agenda untuk amandemen itu sebenarnya terjadi

... secara kebetulan. Masing-masing anggota PAH I punya tujuan yang berbeda-beda. Tetapi setelah tiga tahun melakukan negosiasi yang intens dan bekerja sama ... akhirnya kita sampai pada tujuan yang sama yang selama ini kita perjuangkan.¹⁴⁹³

Kepentingan-Kepentingan Politik

Banyak kritikus mengklaim bahwa keempat amandemen itu dihasilkan dengan cara yang sangat tak beraturan, dan banyak di antaranya merupakan produk dari kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek. Bahkan, Lukman Hakim Saifuddin (PPP) mengakui bahwa semakin krusial pasal-pasal yang dibahas, semakin kuat *vested interest* yang bermain.¹⁴⁹⁴ Todung Mulya Lubis menyatakan:

... dalam banyak hal, amandemen-amandemen itu merupakan upaya untuk memberikan akomodasi politik bagi berbagai tekanan sosial dan politik yang datang dari kelompok politik tertentu. Dengan kata lain, yang sesungguhnya terjadi dalam proses amandemen itu adalah politik dagang-sapi.¹⁴⁹⁵

Tabel 20. Amandemen dan Kepentingan-Kepentingan Politik

| No. | Proposal Amandemen | Kepentingan Politik | Status |
|-----|---|---|------------------------------|
| 1. | Wakil Presiden tidak bisa secara otomatis menggantikan Presiden bila Presiden berhalangan secara tetap (Pasal 8). | Untuk mencegah kemungkinan Wakil Presiden Megawati menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid. | Ditolak. |
| 2. | Klausul non-retrospektivitas. | Ada indikasi—meski tidak terbukti—bahwa klausul ini diadopsi untuk melindungi militer dan Golkar dari tuduhan dan tuntutan atas pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia di masa lalu. | Diterima (Perubahan Kedua). |
| 3. | Komposisi MPR akan terdiri dari anggota terpilih dan anggota bukan-terpilih. Anggota bukan-terpilih adalah wakil-wakil dari militer (Pasal 2(1) dan Pasal II Aturan Peralihan). | Untuk memungkinkan militer (dan kelompok-kelompok fungsional lainnya) melanggengkan keberadaannya di MPR/DPR. | Ditolak. |
| 4. | Syarat-syarat jumlah suara yang lebih sulit untuk melakukan <i>impeachment</i> (Pasal 7B). | Agar Presiden Megawati tidak mudah di- <i>impeach</i> , seperti yang terjadi pada Presiden Wahid. | Diterima (Perubahan Ketiga). |
| 5. | Putaran kedua pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR (Pasal 6A). | Untuk memberi Megawati peluang yang lebih besar untuk menang. | Ditolak. |
| 6. | Hanya dua partai terbesar yang boleh mengajukan calon Presiden. | Untuk memberi Golkar keuntungan dalam pemilihan presiden. Golkar menduduki urutan kedua dalam Pemilu 1999. | Ditolak. |

Tetapi, seperti tampak dalam Tabel 20, empat dari enam usulan amandemen tersebut dipandang telah terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan politik sesaat dan, oleh sebab itu, ditolak. Di sisi lain, kepentingan-kepentingan politik yang berbeda-beda di antara fraksi di MPR justru menjadi sistem kendali mutu yang cukup efektif, karena tidak ada satu pun fraksi politik yang memegang posisi mayoritas mutlak di MPR.

Selain itu, kritik-kritik dari luar MPR juga efektif membantu memblokir kepentingan politik jangka pendek. Komentar publik memaksa beberapa partai untuk menimbang-nimbang lagi sikap mereka. Tanpa pantauan kelompok masyarakat sipil, bisa jadi partai politik di MPR akan *ngotot* mengusulkan kepentingan politik jangka pendek mereka. Dengan demikian, pengawasan publik berperan sebagai penyangga eksternal yang mencegah agar amandemen konstitusi tidak habis dipolitisasi.

Tetapi, harus dicatat, kalau dibandingkan dengan pengalaman Afrika Selatan, proses amandemen Indonesia jauh lebih rentan terhadap manipulasi oleh kepentingan politik. Prosedur ratifikasi Afrika Selatan mencakup kaji-ulang terhadap rancangan amandemen di hadapan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah ini menimbang apakah draft konstitusi sudah konsisten atau belum dengan ketiga puluh empat prinsip konstitusi yang sudah disepakati sebelumnya. Proses pengkajian ini berikutan prinsip-prinsip konstitusi yang sudah disepakati, menjadi metode yang efektif untuk mencegah agar *deal-deal* politik jangka pendek tidak mengontaminasi Konstitusi Afrika Selatan.¹⁴⁹⁶

Masalah Transparansi

Masalah lain yang mengundang banyak kritik adalah transparansi proses amandemen. Kritik tidak bersangkutan-paut dengan rapat-rapat MPR, yang kebanyakan terbuka untuk umum, melainkan dengan rapat-rapat negosiasi, yang dilakukan secara tertutup, dan yang di dalamnya banyak usulan amandemen krusial disepakati. Hadar Gumay beranggapan bahwa rapat tertutup semacam itu berdampak negatif

terhadap amandemen itu sendiri.¹⁴⁹⁷ Bambang Widjojanto juga menuding bahwa rapat-rapat itu telah menjadi tempat terjadinya ‘jual-beli’ proposal amandemen.¹⁴⁹⁸

Argumen demikian ada benarnya, tetapi masih membutuhkan elaborasi yang lebih kuat. Memang benar bahwa sebuah proses amandemen harus transparan. Juga benar bahwa masyarakat harus punya akses ke dalam proses itu.¹⁴⁹⁹ Tetapi, juga tidak benar bahwa rapat-rapat negosiasi semacam itu tidak diperlukan, apalagi harus dilarang sama sekali. Rapat negosiasi tidak jarang diperlukan untuk menghindari *deadlock* di saat pembahasan proposal amandemen yang sulit. Bahkan, selama berlangsungnya pembahasan Perubahan Ketiga dan Keempat, rapat-rapat tertutup lebih efektif ketimbang rapat-rapat terbuka dalam mengatasi usulan-usulan sulit. Isu putaran kedua pemilihan Presiden langsung, dan amandemen Pasal 29 tentang negara dan Islam, adalah dua masalah yang sangat kontroversial yang secara efektif dan hati-hati berhasil diselesaikan di balik pintu-pintu tertutup itu. Dalam hal ini, penulis sependapat dengan Elster bahwa debat-debat amandemen harus berimbang antara publisitas dan kerahasiaannya.¹⁵⁰⁰ Elster berpendapat bahwa rapat tertutup mungkin saja mendongkrak kualitas pembahasan, karena mempermudah suatu pihak mengubah sikap dan pendiriannya saat terpengaruh oleh kebenaran pandangan pihak lainnya.¹⁵⁰¹ Sebaliknya, meskipun mampu mengusir segala tarik ulur, pembahasan yang sama sekali terbuka mendorong munculnya sikap keras kepala, pertarungan debat secara berlebihan, dan sikap pamer dengan cara-cara yang tidak sejalan dengan pembahasan-pembahasan aslinya.¹⁵⁰²

Tetapi, perlu dicatat bahwa di Indonesia, ‘rapat tertutup’ tidak berarti bahwa isi dari pembahasan-pembahasan di antara partai-partai itu tidak diketahui publik. Di sini, istilah ‘rapat tertutup’ bersifat teknis, yaitu bahwa baik media maupun masyarakat umum tidak diperbolehkan hadir dalam rapat-rapat semacam itu, tetapi pembahasan-pembahasan yang terjadi di dalamnya tetap direkam dan notulensi-notulensinya tetap bisa diakses oleh publik. Catatan dan rekaman ini

penting bagi masyarakat untuk memahami alasan-alasan di balik kesepakatan yang dicapai atas suatu usulan amandemen, khususnya dalam perdebatan tentang masalah-masalah yang sama di kemudian hari.

Penutup

Proses pembuatan konstitusi Indonesia pasca-Soeharto dilakukan secara *ad hoc*, lamban, dan tak beraturan. MPR memakan waktu empat tahun untuk menyelesaikan amandemen konstitusi tersebut. Meski demikian, pada akhirnya Indonesia memiliki sebuah Konstitusi baru yang relatif lebih demokratis, kendati tetap mempertahankan aturan tentang hubungan antara Islam dan negara, serta teks Pembukaan, dan dengan demikian melanggengkan ideologi bangsa negara ini, Pancasila.

Siapa Lembaga Pembuat Konstitusi

Pertanyaan ini membayangi proses keempat amandemen UUD 1945. Peran MPR terus-menerus ditantang oleh kemungkinan membentuk sebuah Komisi Konstitusi. Dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, tantangan ini tidak terasa terlalu kuat.¹⁵⁰³ Tetapi, tekanan ini terus tumbuh semakin kuat sepanjang proses Perubahan Kedua hingga Keempat.

Akhirnya, MPR tidak lagi mampu menolak tekanan publik untuk membentuk sebuah Komisi. Tetapi, Komisi ini (sengaja) baru dibentuk pada tahun 2003, setelah keempat amandemen itu selesai, dan hanya diberi sedikit otoritas untuk 'meninjau' keempat amandemen yang sudah dihasilkan oleh MPR itu untuk kemudian menyerahkan hasil-hasil temuannya kepada MPR. Bagian berikut ini akan menelaah alasan di balik gagalnya MPR merebut kepercayaan rakyat terhadap kapasitasnya sebagai lembaga pembuat konstitusi. Bagian ini juga akan mencari jawaban atas pertanyaan mengapa Komisi Konstitusi gagal dibentuk selama proses pembuatan konstitusi tahun 1999-2002 itu berlangsung, serta mengapa Komisi Konstitusi yang dibentuk

oleh MPR pada tahun 2003 itu bukan Komisi Konstitusi yang ‘sesungguhnya’.

MPR

Seperti tersebut dalam Bab Dua, Elster menyatakan bahwa sebuah konstitusi akan memiliki legitimasi yang kuat kalau lembaga pembuatnya dipilih secara demokratis.¹⁵⁰⁴ Di awal proses-proses amandemen, legitimasi MPR 1999-2004 kuat. Hal ini adalah konsekuensi dari Pemilu 1999 yang pada umumnya dianggap sebagai pemilihan umum yang jujur dan adil.¹⁵⁰⁵ Sebagian besar anggota MPR dipilih—kecuali 38 orang anggota dari TNI-Polri yang diangkat. Tim Lindsey menyebut MPR ini sebagai “parlemen terpilih pertama yang benar-benar independen dalam sejarah Indonesia”.¹⁵⁰⁶ Citra positif Pemilu ini juga ikut berperan membentuk kepercayaan yang kuat terhadap MPR untuk melaksanakan reformasi konstitusi.¹⁵⁰⁷

Karena itu, pada tahun 1999, misalnya, Hadar N. Gumay—yang belakangan justru menjadi salah satu di antara orang-orang yang paling tajam mengkritisi kinerja MPR dalam mengamandemen UUD 1945—menegaskan dukungannya untuk MPR. Dia menyatakan bahwa:

Pada tahap-tahap awal, kami benar-benar percaya pada proses [yang dilakukan oleh] MPR, yang memang sesuai dengan Konstitusi kita, memiliki kewenangan untuk mengubah [Konstitusi].¹⁵⁰⁸

Tetapi, legitimasi MPR ini dengan cepat melemah seiring berjalannya pembahasan-pembahasan keempat amandemen itu. Ada dua alasan di balik ini: *pertama*, cara MPR menjalankan seluruh proses amandemen, yang di mata para pengkritiknya, dibayangi-bayangi oleh kepentingan-kepentingan politik jangka pendek; dan *kedua*, kekecewaan masyarakat atas kinerja anggota DPR, yang tidak lain adalah juga anggota MPR. Faktor kedua ini akan dibahas lebih jauh berikut ini.

Citra Negatif DPR

Kinerja DPR berpengaruh langsung terhadap citra MPR. Publik tidak dapat memisahkan kedua lembaga ini, karena semua anggota DPR secara otomatis adalah juga anggota MPR. Tak ayal, masalah-masalah di DPR pun ikut mendiskreditkan MPR. Salah satu masalah terbesar adalah mangkirnya banyak anggota DPR selama berlangsungnya sidang-sidang penting lembaga tersebut. Dalam sebuah rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencucian Uang (*Money Laundering*), misalnya, kendati 309 anggota menandatangani daftar hadir, hanya 49 orang yang benar-benar hadir dalam rapat tersebut.¹⁵⁰⁹ Bisa ditebak, sebuah *polling* yang digelar oleh *Kompas* mencatat bahwa 85% dari 845 responden berpendapat bahwa kinerja anggota-anggota DPR, dalam membahas persoalan-persoalan bangsa, tak bisa diandalkan.¹⁵¹⁰ Selain itu, 64% responden menyatakan bahwa sikap para anggota DPR tidak memperlihatkan teladan yang baik dalam praktik berdemokrasi.¹⁵¹¹ Dalam sebuah *polling* lainnya di harian yang sama, 85% dari total 830 orang responden mengklaim bahwa DPR tidak mewakili kepentingan mereka.¹⁵¹²

Citra negatif DPR ini sejajar dengan melemahnya legitimasi partai-partai politik. Dalam tiga *polling* yang dilakukan oleh *Kompas* pada tahun 2000, 2001, dan 2002, citra partai-partai secara progresif menjadi lebih negatif di mata publik. *Polling* tahun 2000 menunjukkan bahwa 14% responden puas dengan kinerja DPR. Tetapi, angka ini anjlok menjadi 19% pada tahun 2001 dan melorot lagi hingga tinggal 12% saja pada tahun 2002.¹⁵¹³ Lenyapnya kepercayaan masyarakat ini juga tecermin dari merosotnya jumlah surat yang dikirimkan kepada DPR. Pada tahun 2000, DPR menerima 1.878 pucuk surat pengaduan; jumlah itu menjadi 1.048 di tahun 2001, dan hanya 725 pada bulan November 2002.¹⁵¹⁴

Ada persepsi bahwa anggota DPR lebih suka mewakili kepentingan partai mereka masing-masing ketimbang berjuang untuk rakyat. Tambahan lagi, asumsi bahwa banyak anggota DPR terlibat dalam 'money politics' ikut menyebabkan hilangnya kepercayaan rakyat.¹⁵¹⁵ Fakta

bahwa 155 anggota DPR gagal melaporkan kekayaan mereka kepada KPKPN¹⁵¹⁶ semakin memperparah hal ini.¹⁵¹⁷ Benny K. Harman berpendapat bahwa kegagalan ini membuktikan lemahnya komitmen para anggota dewan berikut partai politik mereka dalam memerangi korupsi.¹⁵¹⁸ Syamsuddin Harris pun melihat bahwa kegagalan itu

... merupakan bukti dekadensi moral elite-elite politik. Bahkan, mereka tidak punya moralitas sama sekali. Jadi, mereka tidak berhak memegang jabatan publik apa pun.¹⁵¹⁹

Miskinnya kepercayaan masyarakat ini menjadi semakin parah lagi karena hubungan antara anggota Dewan dan konstituennya sangat jauh. Dalam sebuah *polling* berskala nasional yang digelar oleh Taylor Nelson Sofres Indonesia, hanya 4% dari total 3.580 responden bisa menyebutkan nama wakil-wakil mereka di parlemen.¹⁵²⁰ Sembilan persen lainnya bisa menyebutkan nama seorang wakil tanpa tahu asal konstituensinya. Yang mencengangkan adalah bahwa 86% dari total itu hanya bisa menyebutkan satu nama legislator!¹⁵²¹

Alienasi ini sebagian bisa dijelaskan oleh gagalnya para anggota DPR dalam membangun komunikasi yang efektif dengan para konstituen mereka. *Polling* terakhir itu mengklaim bahwa mayoritas responden menyatakan bahwa mereka tidak pernah dihubungi oleh anggota-anggota DPR yang sudah mereka pilih untuk mewakili mereka.¹⁵²² Bahkan, orang-orang yang pernah berhubungan dengan para anggota itu menyatakan bahwa inisiatifnya datang dari mereka, bukan dari para anggota dewan yang bersangkutan.¹⁵²³ Hanya 4% yang mengatakan bahwa mereka pernah dihubungi oleh anggota DPR, sedangkan 87% lainnya mengatakan bahwa mereka tidak pernah dihubungi.¹⁵²⁴ Chozin Chumaidy (PPP) mengakui bahwa sebagian besar anggota DPR mengabaikan konstituen mereka, tetapi dia menyalahkan sistem pemilihan proporsial atas hal demikian.¹⁵²⁵ Tetapi, Smita Notosusanto membantah hal ini, dengan alasan bahwa ketidakpedulian itu semata-mata disebabkan oleh kurangnya tanggung jawab anggota DPR sendiri.¹⁵²⁶

Semua masalah tersebut pada akhirnya ikut menyumbangkan penilaian negatif masyarakat terhadap kinerja DPR. *Polling* yang sama memperlihatkan bahwa hanya 32% responden yang merasa puas dengan kerja-kerja MPR. Tetapi, 52% mengatakan bahwa mereka tidak puas.¹⁵²⁷ Sekalipun kepuasan rakyat terhadap kinerja MPR lebih besar (45% puas dan 39% tidak puas), penilaian negatif terhadap DPR mau tidak mau memengaruhi penilaian buruk terhadap MPR, sebagai lembaga pembuat konstitusi. Sebuah *polling* yang diselenggarakan oleh *Kompas* pada tahun 2002, misalnya, menunjukkan bahwa 68% dari total 815 orang responden lebih memilih sebuah Komisi Konstitusi untuk menjalankan proses amandemen. Hanya 21% yang masih percaya pada MPR untuk mereformasi UUD 1945.¹⁵²⁸

Prestasi MPR

Harus dicatat bahwa sekalipun begitu deras kritikan diujarkan kepada MPR, orang tidak bisa memungkiri prestasi lembaga itu dalam mengesahkan keempat amandemen UUD 1945. Hanya sedikit orang yang memprediksikan bahwa MPR, sebuah lembaga “yang kondang dengan baku-hantam partai politik dan politik dagang-sapinya”¹⁵²⁹ akan berhasil mencapai mufakat mayoritas untuk mengesahkan rancangan-rancangan amandemen konstitusi.

Salah satu alasan di balik keberhasilan MPR itu adalah kemauannya untuk mengurangi kekuasaannya sendiri. Bagi Ellis, MPR telah menciptakan sebuah preseden internasional yang luar biasa dengan bersepakat untuk meninggalkan statusnya semula sebagai lembaga yang serba-kuasa.¹⁵³⁰ Pasal 1(2) UUD 1945 asli menyatakan bahwa MPR adalah satu-satunya penguasa kedaulatan rakyat. Monopoli kedaulatan ini telah menjadi landasan hukum bagi MPR untuk menjadi sebuah parlemen tertinggi. Aturan ini juga menjadi landasan bagi semua kekuasaan MPR lainnya, termasuk mengangkat dan mencopot Presiden. Yang luar biasa, kekuasaan tersebut ditanggalkan oleh MPR melalui Perubahan Ketiga atas Pasal 1 ayat (2), yang kini menyatakan

bahwa ‘kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Luasnya Perdebatan Konstitusi

Menurut Andrew Ellis, dengan prestasinya dalam mereformasi UUD 1945, MPR telah mengubah dirinya sendiri, dari parlemen ‘tukang stempel’ pada zaman Orde Baru yang otoriter, menjadi sebuah lembaga yang memperdebatkan secara terperinci hampir semua usulan amandemen konstitusi.¹⁵³¹ Di mata Ellis, perdebatan yang dinamis di MPR melibatkan sebuah ketegangan kreatif antara euforia politik, selepas periode transisi dari sebuah rezim yang otoriter, dan hak para anggotanya untuk menyatakan pendapat yang berbeda-beda.¹⁵³² Ellis memuji proses ini dengan mengatakan bahwa “keempat sidang MPR yang menangani peninjauan konstitusi menunjukkan adanya perkembangan menuju perdebatan pluralis yang efektif di lembaga yang ada dalam sebuah masyarakat yang demokratis”.¹⁵³³ Luasnya perdebatan konstitusi itu jelas menambah kualitas amandemen UUD yang dihasilkan MPR.

Komisi Konstitusi

Sudah disebutkan sebelumnya, tekanan untuk membentuk sebuah Komisi Konstitusi menguat selama berlangsungnya tahap-tahap pembahasan keempat amandemen UUD oleh MPR. Koalisi untuk Konstitusi Baru adalah pelopor pembentukan Komisi Konstitusi. Pada tahun 2000, Koalisi ini hanya berisi beberapa organisasi non-pemerintah (LSM). Pada tahun 2001-2002, agar keterwakilannya lebih luas, kelompok ini merangkul sederetan pakar politik dan ahli hukum konstitusi, dan bekerja bahu-membahu dengan media untuk menyebarluaskan usulan tentang pembentukan Komisi tersebut.¹⁵³⁴

Tetapi, ada tiga faktor yang mempersulit pembentukan Komisi ini pada tahun 1999-2002. *Pertama*, proposal untuk membentuk sebuah Komisi Konstitusi gagal karena sikap resmi MPR yang tidak mau membuat sebuah undang-undang dasar baru. Bagi MPR, mem-

buang dan mengganti seluruh UUD 1945 adalah mustahil. Ketakutan akan terjadinya perubahan total terhadap UUD 1945; perubahan terhadap Pembukaan; penggantian ideologi negara; dan, dengan demikian, kemungkinan dibentuknya sebuah negara Islam, membuat bahkan sekadar pandangan tentang sebuah Konstitusi baru sekalipun menjadi mimpi buruk bagi mayoritas anggota MPR. Mengingat akan hal ini, Ellis pun berpendapat bahwa Koalisi telah melakukan kesalahan besar dengan memadukan tuntutan akan sebuah Komisi Konstitusi dengan tuntutan untuk membuat sebuah Konstitusi baru.¹⁵³⁵ Seandainya saja Koalisi itu tidak menuntut dibuatnya sebuah undang-undang dasar baru, sangat bisa jadi bahwa proposalnya untuk membentuk Komisi Konstitusi benar-benar dibahas dengan serius oleh MPR.

Kedua, pembentukan Komisi Konstitusi sudah kehilangan momentumnya. Di negara-negara lain, komisi semacam itu biasanya dibentuk pada awal proses reformasi konstitusi. Di Thailand, misalnya Majelis Perancang Konstitusi dibentuk untuk konstitusi.¹⁵³⁶ Di Indonesia, kuatnya legitimasi MPR membuat gagasan untuk membentuk sebuah Komisi Konstitusi tidak bisa berjalan dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama. Bagi Harun Alrasid, terlambat namanya kalau orang baru membentuk sebuah Komisi Konstitusi setelah proses amandemen berjalan.¹⁵³⁷ Meminjam Kawamura, jelas bahwa Komisi itu sudah “kehilangan momentum”.¹⁵³⁸

Terlambatnya ide untuk membentuk Komisi menjadikannya sebuah objek tawar-menawar politik, khususnya selama proses pembahasan Perubahan Keempat. Beberapa kelompok, baik di dalam maupun di luar MPR, mendukung pembentukan Komisi, meski untuk alasan yang sangat berbeda: yaitu untuk menolak amandemen konstitusi. Permadi (PDIP) menyatakan bahwa dia mendukung pembentukan Komisi Konstitusi, tetapi sebagai alat untuk menerapkan kembali UUD 1945 yang “asli”.¹⁵³⁹ Hal ini jelas membahayakan konsep original Komisi Konstitusi itu sendiri yang bertujuan mereformasi Konstitusi. Maka, tak heran kalau sepanjang Sidang Tahunan MPR 2002 ada enam fraksi di MPR yang mati-matian menolak pembentukan Komisi

Konstitusi.¹⁵⁴⁰ Lukman Hakim Saifuddin (PPP), misalnya, yang pada Sidang Tahunan MPR 2001 mendukung pembentukan Komisi Konstitusi, pada Sidang Tahunan 2002 merasa khawatir bahwa Komisi tersebut nantinya justru akan menganulir keempat amandemen yang sudah dihasilkan oleh MPR.¹⁵⁴¹

Alasan *ketiga* mengapa begitu sulit membentuk Komisi Konstitusi adalah karena meskipun tekanan untuk membentuk Komisi itu terus meningkat sejak pembahasan Perubahan Kedua hingga Keempat, penolakan dari MPR sendiri juga konsisten. Proposal dari Koalisi untuk Konstitusi Baru guna membentuk Komisi Konstitusi, tanpa satu pun anggota MPR dilibatkan di dalamnya, tidak bisa diterima oleh kebanyakan anggota MPR. Seperti dikatakan Ellis, “Tidak mungkin MPR mau menerima usulan untuk melepaskan proses itu nyaris sama sekali dari tangan mereka”.¹⁵⁴²

Bagi Ellis, tidak melibatkan satu pun anggota MPR dalam keanggotaan Komisi Konstitusi dengan alasan untuk menghindari masuknya pengaruh politik, adalah sesuatu yang tidak realistis. Menurutnya, setiap Konstitusi mencerminkan pilihan-pilihan politik.¹⁵⁴³ Lebih jauh Ellis mengatakan:

Keliru kalau orang percaya bahwa ‘Konstitusi bisa dilepaskan dari politik’ dan diserahkan sepenuhnya kepada pakar-pakar yang ‘independen’: penilaian-penilaian dan pilihan-pilihan politik bukan hanya tak terhindarkan, tetapi merupakan bagian esensial dari pembuatan konstitusi.¹⁵⁴⁴

Komisi Konstitusi Palsu

Meski pada akhirnya MPR mengeluarkan sebuah Ketetapan untuk membentuk sebuah Komisi Konstitusi, di akhir Sidang Tahunan MPR 2002, Komisi ini jauh dari apa yang diharapkan. Jakob Tobing mengakui bahwa pembentukan Komisi itu semata-mata hanyalah sebuah kompromi politik untuk merespons kuatnya tekanan masyarakat. Dikatakannya MPR hanya membentuk sebuah ‘komisi konstitusi’ (dengan

huruf 'k' kecil) dan bukan sebuah 'Komisi Konstitusi' (dengan huruf 'K' besar).¹⁵⁴⁵ Otoritas 'komisi konstitusi', yang efektif dibentuk pada tahun 2003, ini sengaja dibuat sangat terbatas. Menurut penulis:

... seorang anggota MPR ... menyatakan bahwa penting untuk menganalisis semua titik dan koma dalam Konstitusi, dan apakah semua titik dan koma itu sudah berada di tempat yang semestinya. Kewenangan yang demikian terbatas jelas akan mendistorsi makna sebuah Komisi Konstitusi yang sesungguhnya. Jadi, komisi yang ada sekarang itu tidak layak menyandang nama itu; ia hanya sedikit berbeda dari sekadar sebuah kelompok studi yang mengkaji Konstitusi.¹⁵⁴⁶

Selain begitu terbatas kewenangannya, posisi Komisi Konstitusi juga sangat lemah. Ia berada tidak hanya di bawah MPR, tetapi bahkan di bawah Badan Pekerja MPR.¹⁵⁴⁷ Ini berarti bahwa Komisi itu hanya akan menjadi alat bantu MPR yang tidak punya kuasa apa pun. Dalam bentuk demikian, Komisi tidak akan memiliki kekuasaan untuk merancang struktur sebuah amandemen baru.¹⁵⁴⁸ Dengan posisi yang sedemikian rendah, tidak sulit bagi MPR untuk menolak laporan Komisi, yang dengan demikian akan menjadi tumpukan kertas tak berguna.¹⁵⁴⁹

Penutup

Dalam proses pembuatan konstitusi tahun 1999-2002, MPR gagal mempertahankan legitimasinya yang semula kuat sebagai sebuah lembaga pembuat konstitusi. Proses yang penuh dengan manipulasi telah menghancurkan reputasi MPR. Di sisi lain, Komisi Konstitusi yang diusulkan publik tidak memiliki dukungan politik yang cukup untuk bisa dibentuk. Meski, pada akhirnya, kritik-kritik yang terus menghujani MPR berikut tekanan-tekanan untuk membentuk Komisi Konstitusi menciptakan sebetulnya *checks and balances* publik yang efektif terhadap MPR sehingga lembaga itu pun meneruskan langkahnya mereformasi UUD 1945.

Partisipasi Masyarakat: Terbatas

Partisipasi publik dalam keempat amandemen UUD 1945 dapat dipilah ke dalam dua kategori: partisipasi yang digalang oleh MPR dan partisipasi masyarakat sipil sendiri (media dan LSM). MPR gagal menggalang partisipasi publik yang komprehensif dan partisipasi yang dirancangnya kerap kali bersifat parsial dan *ad hoc*. Untungnya, masyarakat sipil menutup kekurangan-kekurangan tersebut melalui advokasi yang aktif.

Inisiatif MPR

Dalam Perubahan Pertama, partisipasi publik yang digalang oleh MPR hampir-hampir tidak ada. Terbatasnya waktu yang dialokasikan untuk pembahasan Perubahan Pertama berarti bahwa partisipasi tidak bisa digalang sebagaimana mestinya. Selama masa pembahasan Perubahan Kedua, MPR memiliki waktu yang lebih panjang untuk mengubah Konstitusi dan sebagian dari waktu itu digunakan untuk melibatkan masyarakat dalam proses amandemen, dan seminar-seminar serta rapat-rapat dengar-pendapat pun digelar.¹⁵⁵⁰ Para anggota PAH I tahun 2000 mengunjungi 21 negara sebagai bagian dari sebuah program yang disebut “studi banding internasional”. Tetapi, nyatanya, kunjungan itu lebih merupakan sebuah acara ‘melancong’, karena, herannya, tidak ada kewajiban bagi para pesertanya untuk membuat dan menyerahkan laporan yang komprehensif setelah selesai melakukan kunjungan-kunjungan tersebut.¹⁵⁵¹ Dalam proses pembahasan Perubahan Ketiga, sebagai tanggapan atas kritik-kritik dari masyarakat sipil, MPR membentuk sebuah ‘Tim Ahli’ guna membantu proses amandemen. Tetapi, sebagian besar rekomendasi Tim ini tidak diadopsi oleh MPR.¹⁵⁵² Terakhir, dalam proses penggodokan Perubahan Keempat, program penggalangan partisipasi masyarakat berfungsi lebih baik ketimbang pada proses amandemen-amandemen sebelumnya. Dalam proses penggodokan amandemen terakhir ini barulah masyarakat diberi kesempatan yang luas untuk memberikan komentar-komentarnya tentang usulan-usulan amandemen yang tengah dibahas MPR.¹⁵⁵³

Singkatnya, cara MPR menata program penggalangan partisipasi terus diperbaiki tetapi tetap tidak memberi waktu yang memadai bagi masyarakat untuk membahas draft-draft amandemen yang ada. Seminar-seminar MPR kebanyakan diselenggarakan di hotel-hotel besar di kota-kota metropolitan, dan rakyat di daerah-daerah pedesaan—tempat sebagian besar orang Indonesia bertempat tinggal—tidak punya kesempatan untuk mengikuti seminar-seminar tersebut. Bila dibandingkan dengan keterlibatan publik di Afrika Selatan dan Thailand, di mana *public hearing* dilakukan di daerah-daerah pedesaan, program-program MPR gagal menjangkau banyak orang.

Selain itu, media yang digunakan oleh MPR untuk menyebarkan informasi kepada masyarakat tentang hal ihwal amandemen juga terbatas. Tidak ada *newsletter*, program televisi maupun radio apalagi *hotline* yang berisi tentang segala pernak-pernik amandemen konstitusi; seperti yang ada di Afrika Selatan.¹⁵⁵⁴ Komunikasi kreatif seputar draft-draft amandemen juga tidak ada. Ini berbeda dengan pengalaman Afrika Selatan, yang misalnya, memublikasikan aturan tentang hak-hak asasi manusia dalam bentuk buku komik.¹⁵⁵⁵ Satu-satunya bentuk media yang dikembangkan oleh MPR untuk memberikan informasi kepada masyarakat adalah *website* MPR. Tetapi, situs maya ini baru diluncurkan pada tahun 2001—sangat terlambat, mengingat proses amandemen sudah dimulai sejak 1999. Lagi pula, sebuah situs maya bukanlah bentuk media yang efektif bagi masyarakat Indonesia, yang kebanyakan tidak punya akses ke Internet.

Dengan program-program penggalangan partisipasi yang tidak beraturan ini, dan mengingat begitu terbatasnya informasi yang diberikan kepada masyarakat, keterlibatan publik dalam seluruh proses penggodokan keempat amandemen itu pun menjadi tak memadai. Rakyat diperlakukan lebih sebagai objek amandemen, ketimbang sebagai subjek, padahal rakyatlah pemilik Konstitusi. Dengan demikian, konsep Cheryl Saunders bahwa penggalangan partisipasi seharusnya bersifat inklusif dan aktif¹⁵⁵⁶ tidak tercapai dalam proses pengubahan keempat amandemen UUD 1945. Tidak ada aktivitas-aktivi-

tas konsultatif yang diupayakan lebih jauh dari hanya sekadar untuk mendidik publik yang pasif.¹⁵⁵⁷ Indonesia gagal berkaca pada pengalaman-pengalaman Thailand dan Afrika Selatan dalam mengelola partisipasi publik dalam proses reformasi konstitusi.

Inisiatif Masyarakat Sipil

Untungnya, periode transisi membawa serta kondisi politik yang lebih terbuka. Hal demikian memungkinkan lebih banyak keterlibatan dari masyarakat sipil untuk ikut aktif memantau proses keempat amandemen. Media sangat layak mendapat penghargaan karena telah aktif melaporkan perdebatan amandemen yang sedang berjalan. Dalam sidang MPR yang membahas amandemen-amandemen, siaran langsung oleh media elektronik dan kolom khusus yang sengaja dialokasikan oleh media cetak memungkinkan para pemirsa dan pembaca memahami usulan-usulan amandemen. Keterlibatan media ini menyebarkan pembahasan amandemen dari ruang elite di dalam gedung parlemen hingga menjangkau *kawula alit* di jalanan.

Di kalangan LSM, Koalisi untuk Konstitusi Baru adalah kampiun 'lawan tanding' bagi MPR. Pegiat LSM dan pakar politik dan hukum konstitusi yang tergabung dalam koalisi itu memainkan peran yang penting dalam mewarnai proses amandemen beserta hasil-hasilnya. Goenawan Mohamad berkomentar:

Untuk menghasilkan sebuah konstitusi ... kita membutuhkan gerakan ekstra-parlementer yang melahirkan dan mengedepankan gagasan-gagasan segar yang patut dipuji, sesuatu yang baru, yang biasanya kontroversial, dan memberi inspirasi.¹⁵⁵⁸

Ali Masykur Musa mengakui bahwa dalam hal proposal pemilihan Presiden langsung, kampanye yang dilakukan Cetro memengaruhi keputusan MPR.¹⁵⁵⁹ Kuatnya tekanan Koalisi untuk membentuk sebuah Komisi Konstitusi independen juga berada di balik intensnya perdebatan-perdebatan tentang Komisi itu dalam Sidang Tahunan MPR 2001 dan 2002. Tekanan itu pula yang menjadi alasan mengapa di peng-

ujung tahun 2002, MPR pada akhirnya mau mengeluarkan sebuah ketetapan tentang pembentukan Komisi Konstitusi, sekalipun ketetapan itu hanya memberi kewenangan yang sangat terbatas kepada Komisi.¹⁵⁶⁰

Singkat kata, tanpa dukungan media dan masyarakat sipil, partisipasi publik dalam keempat amandemen itu tentu akan amat terbatas. Kegagalan MPR untuk merancang program penggalangan partisipasi yang komprehensif mengakibatkan terbatasnya penerimaan masyarakat terhadap hasil keempat perubahan UUD 1945. Akibatnya, rakyat kehilangan kesempatan untuk mendapatkan rasa memiliki yang lebih besar terhadap perubahan Konstitusi¹⁵⁶¹ terutama melalui konsultasi-konsultasi publik yang lebih luas.

Kesimpulan

Proses pembuatan konstitusi Indonesia tahun 1999-2002 bukanlah proses yang benar-benar demokratis. Beberapa indikasi memperlihatkan sejumlah kekurangan dalam proses itu, seperti berubah-ubahnya jadwal amandemen; terkontaminasinya proses pembahasan amandemen oleh kepentingan-kepentingan politik jangka pendek; ketidakmampuan MPR untuk meraih kepercayaan masyarakat terhadap kapasitasnya sebagai lembaga pembuat konstitusi; dan partisipasi publik yang terbatas dan tidak ditangani dengan baik.

Proses Amburadul Tak Terhindarkan

Bagian berikut berpendapat bahwa salah satu alasan utama amburadulnya proses amandemen UUD 1945 adalah prinsip-prinsip mendasar yang terdapat dalam UUD 1945 itu sendiri. Meskipun sudah secara luas dikritik sebagai teks yang tidak demokratis, UUD 1945, bahkan sampai sekarang, oleh fraksi-fraksi nasionalis—termasuk militer—masih dianggap sebagai sebuah dokumen penting yang mengandung dua aspek yang krusial bagi keberlangsungan hidup negeri ini, yaitu penolakan terhadap negara Islam; dan penetapan ideologi negara nasionalis, Pancasila, yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Mempertahankan Pembukaan

Kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan, dengan demikian, adalah inti dari semua amandemen UUD 1945. Andrew Ellis dari National Democratic Institute berpendapat bahwa Pembukaan memang harus dipertahankan, karena di dalamnya terdapat “pernyataan tentang prinsip-prinsip bangsa dan warisan dari para pendiri negara”.¹⁵⁶² Bagi Jakob Tobing:

... sebuah konstitusi harus didasarkan pada ide-ide, dan memiliki sebuah struktur organisasi. Dalam hal ini, idenya adalah Pembukaan UUD 1945, dan strukturnya adalah negara. Jadi, perubahan apa pun harus didasarkan pada Pembukaan, yang merupakan perwujudan dari tujuan demi kedaulatan dan kesejahteraan rakyat.¹⁵⁶³

Sebagai pemimpin kubu nasionalis, Presiden Megawati dari PDIP sangat bersemangat dalam keinginannya untuk mempertahankan Pembukaan dalam bentuk aslinya.¹⁵⁶⁴ Dia menegaskan bahwa:

Pendirian [kami] untuk mempertahankan Pembukaan sudah tidak bisa ditawar-tawar lagi. Pembukaan ini tidak hanya berisi kata-kata, tetapi juga mencerminkan semangat, jiwa dan perasaan-perasaan para pendiri negara dan pejuang-pejuang kemerdekaan.¹⁵⁶⁵

Jadi, Pembukaan lebih dari sekadar sebuah teks simbolik: ia adalah sebuah prinsip yang fundamental. Tanpa kesepakatan untuk mempertahankannya, amandemen pasti sulit, atau bahkan tidak mungkin, dilakukan. Para anggota MPR, terutama dari faksi nasionalis, menolak keinginan untuk mengubah Pembukaan, dengan alasan bahwa Pembukaan mencakup apa yang mereka yakini sebagai prinsip-prinsip sakral negara ini: Pancasila sebagai ideologi negara, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵⁶⁶ Bagi mereka, Pembukaan tidak boleh pernah diubah, karena berisi pengakuan dan penegasan atas eksistensi damai bermacam-macam kelompok etnis, budaya, dan agama di negeri ini.¹⁵⁶⁷

Aliran Politik Islam dan Aliran Politik Nasionalis

Perdebatan tentang mempertahankan Pembukaan lagi-lagi menyingkap adanya dua kelompok ideologi yang fundamental tetapi berbeda satu sama lain dalam politik di Indonesia: kelompok nasionalis dan kelompok Islam.¹⁵⁶⁸ Di MPR periode 1999-2004, kelompok nasionalis terdiri dari PDIP, TNI-Polri, Golkar, dan PDKB (fraksi Kristen). Kelompok Islam meliputi PPP, PBB, dan PDU, yang kesemuanya adalah penganjur kuat dimasukkannya 'tujuh kata' Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945. Empat fraksi lainnya, yaitu PKB, Reformasi, FUG, dan KKI, secara politik mendukung posisi kelompok nasionalis, yang menolak Piagam Jakarta.

Bahkan, Irman G. Lanti berpendapat bahwa kendati sudah ada sejumlah perubahan dalam konfigurasi politik selepas Pemilu 1999, pada dasarnya aliran-aliran politik Indonesia tidak berubah.¹⁵⁶⁹ Tim Lindsey pun berpandangan serupa bahwa walaupun sudah merdeka selama lebih dari lima puluh tahun, dan pernah menikmati pertumbuhan ekonomi yang spektakuler sebelum terperosok ke dalam krisis ekonomi tahun 1997,

... loyalitas-loyalitas politik dasar Indonesia tetap tak berubah. Loyalitas itu masih terstruktur secara ketat di sekitar karakteristik yang merupakan kombinasi antara loyalitas etnis, agama, dan politik, yang secara historis hanya sedikit terpengaruh oleh detail-detail politik atau peristiwa-peristiwa politik tertentu.¹⁵⁷⁰

Pergesekan di antara kedua aliran politik tersebut, khususnya dalam soal hubungan negara dan Islam, begitu kental dalam proses pembuatan konstitusi tahun 1945 dan dalam sidang-sidang Konstituante tahun 1956-1959. Maka tak heran bahwa, dalam proses amandemen 1999-2002, faksi nasionalis lagi-lagi takut kalau-kalau partai-partai Islam akan memanfaatkan momentum reformasi konstitusi untuk meletakkan sebuah landasan konstitusional yang akan menghantarkan berdirinya sebuah negara Islam. Ketakutan ini memengaruhi hampir semua pengambilan-keputusan selama dalam proses keempat

amandemen tersebut, tak terkecuali keputusan untuk hanya mengubah UUD 1945, dan tidak membuat konstitusi baru—meski nyatanya keputusan itu tidak konsisten. Meskipun demikian, paparan berikut ini beranggapan bahwa inkonsistensi itu bisa dipahami, dan bahkan diperlukan.

Inkonsistensi yang Memang Perlu

Seperti sudah disebutkan pada Bagian A, keempat amandemen tersebut secara efektif telah menghasilkan sebuah Konstitusi baru, meski dengan tetap mempertahankan aturan-aturan tentang agama dan simbolisme UUD 1945 yang asli. Di satu sisi, hasil akhir amandemen—yang berupa Konstitusi baru—tidak konsisten dengan metode amandemen yang dinyatakan oleh MPR untuk mereformasi UUD 1945; di sisi lain, dalam pandangan penulis, amandemen yang dilakukan secara bertahap itu adalah sebuah cara yang lebih aman untuk memperbarui UUD 1945 yang sarat dengan simbol kenegaraan tersebut. Seandainya keinginan untuk membuat sebuah konstitusi baru dinyatakan secara eksplisit sejak awal proses, reformasi konstitusi kemungkinan besar akan gagal, karena begitu kuatnya reaksi dari fraksi-fraksi nasionalis di MPR.

Sekalipun mengakui bahwa UUD 1945 memiliki banyak kekurangan, para anggota fraksi nasionalis tidak siap untuk membuangnya sama sekali, terutama karena alasan-alasan emosional, ketimbang sebab-sebab lain.¹⁵⁷¹ Bagi mereka, mengganti UUD 1945 sama artinya dengan ‘matinya negara’.¹⁵⁷² Menguatnya penolakan terhadap amandemen UUD 1945 selama proses Perubahan Keempat berlangsung—yang begitu kuatnya hingga nyaris mengarah kepada *deadlock* konstitusi—menjadi bukti bahwa fraksi nasionalis memiliki kekuatan yang riil, yang untungnya, terlambat mereka sadari sehingga praktis proses konstitusi itu sudah menghasilkan sebuah Konstitusi baru. Jakob Tobing mengatakan:

Sejujurnya, kebanyakan anggota MPR tidak memahami hasil [amandemen-amandemen]. Itulah mengapa banyak di antara mereka yang

terkejut ketika perubahan-perubahan itu disahkan ... Dalam rapat-rapat paripurna, jarang ada yang mengajukan keberatan-keberatan yang sesungguhnya ... Banyak yang tidak menyadarinya.¹⁵⁷³

Menurut Andrew Ellis, seandainya kelompok-kelompok konservatif menyadari apa yang terjadi sepanjang proses itu, amandemen konstitusi yang fundamental sangat bisa jadi sudah membentur tembok *deadlock* sejak awal-awal proses perubahan.¹⁵⁷⁴ Sebab, banyak anggota PDIP (fraksi terbesar di MPR) yang menjadi pendukung kelompok-kelompok konservatif ini. Dengan menunjuk kepada kelompok-kelompok demikian, Jakob Tobing mengatakan bahwa resistensi sebagian anggota PDIP terhadap amandemen-amandemen itu didasarkan pada alasan-alasan ideologis. Katanya:

... bagi sebagian anggota [PDIP], struktur UUD 1945 yang asli, yang melambangkan perjuangan kemerdekaan kita, adalah bagian dari ideologi. Mengingat akan hal ini, kami harus [bertindak dan bersikap] sangat hati-hati ... resistensi terkuat akan datang dari dalam partai saya (PDIP) sendiri.¹⁵⁷⁵

Karenanya, Tobing berpendapat bahwa pernyataan untuk hanya mengubah, bukan mengganti, UUD 1945 sebenarnya merupakan strategi untuk mengamankan reformasi konstitusi itu sendiri.¹⁵⁷⁶

... gagasan untuk [hanya] mengubah Konstitusi itu tidak muncul tiba-tiba—arah dan tujuan dari perubahan-perubahan itu sudah ditetapkan sejak sangat awal. Kami melakukannya secara bertahap, karena kami tahu bahwa kalau kami mencoba memaksakan perubahan-perubahan ini, perlawanannya akan jauh lebih sengit.¹⁵⁷⁷

Dalam hal ini, situasi Indonesia sangat berbeda dari situasi Afrika Selatan, Thailand, dan Filipina. Negara-negara ini mampu membuat konstitusi-konstitusi yang sama sekali baru. Menurut National Democratic Institute, hal itu bisa terjadi karena di ketiga negara tersebut konstitusi-konstitusi yang ada sebelumnya hanya memiliki sedikit

kredibilitas, atau bahkan tidak sama sekali.¹⁵⁷⁸ Konstitusi Afrika Selatan sebelumnya diterapkan oleh rezim apartheid; Konstitusi Thailand oleh militer; dan Konstitusi Filipina oleh mantan Presiden Marcos. Sedangkan di Indonesia, banyak orang yang sangat menghormati UUD 1945 sebagai simbol kemerdekaan Indonesia.¹⁵⁷⁹ Bagi Goenawan Mohamad,

Apa pun alasannya, kita tidak mungkin membuat sebuah Konstitusi yang sama sekali baru tanpa membubarkan parlemen yang ada sekarang. Kita tidak sedang berada dalam fase revolusi. Indonesia tidak seperti Thailand dan Afrika Selatan di tahun-tahun awal selepas pemerintahan diktator [mereka masing-masing]. Konstitusi 2002¹⁵⁸⁰ [dirancang] menyusul sebuah Pemilu di mana, dengan segala kekurangannya, kita ikut berpartisipasi, dan [hasil-hasilnya] kita terima.¹⁵⁸¹

Jadi, barangkali Tobing memang benar ketika dia mengatakan bahwa:

... yang bisa dan harus kita lakukan adalah memaksimalkan kesempatan yang dibawa oleh amandemen. [Lebih baik kita] memanfaatkan kesempatan yang sekarang dimiliki oleh negara ini, ketimbang mengharapakan sesuatu yang lain, seperti membuat sebuah Konstitusi yang sama sekali baru [misalnya], yang [untuk itu kita] tidak memiliki konsensus politik apa pun untuk memulainya. Yang paling penting adalah proses dan substansinya, dan bukan formalitas-formalitas proses dan hasil-hasilnya.¹⁵⁸²

Kompromi Kepentingan Politik Memang Tak Terhindarkan

Karena fraksi-fraksi nasionalis takut bahwa perubahan yang radikal akan membahayakan eksistensi Pembukaan dan membuka peluang berdirinya sebuah negara Islam, proses yang lamban, tak beraturan dan tentatif yang ditandai dengan negosiasi-negosiasi yang seperti tak ada habis-habisnya pun jadi tak terhindarkan selama proses aman-

demen tahun 1999-2002 itu dijalankan oleh MPR. Seperti dikatakan Tim Lindsey:

Kompromi, *deal-making*, dan pendekatan tambal-sulam yang tak beraturan pun jadi tak terhindarkan, karena demokrasi dinegosiasikan pasal demi pasal.¹⁵⁸³

Penulis sepakat dengan pendapat Lindsey, dan bagi penulis kompromi politik memiliki dua sisi: positif dan negatif. Ia bisa negatif jika digunakan untuk mengakomodasikan kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek dari sebuah partai yang kuat di dalam sebuah lembaga pembuat konstitusi. Di sisi lain, ia bisa menjadi positif karena mempercepat tercapainya kesepakatan atas proposal-proposal amandemen yang sulit di antara partai-partai yang berbeda. Senada dengan ini, Goenawan Mohamad menyatakan:

Ide-ide yang diproses oleh rakyat sebagai sebuah kelompok tidak bisa dijaga agar tetap ‘rapi dan bulat’, tetapi ‘kelonjongan’ bisa dianggap sebagai produk dari sebuah kelompok, sesuatu yang dimiliki oleh kelompok, dan dengan demikian layak ditegakkan oleh kelompok itu ... [M]elalui kompromi yang diciptakan oleh kalimat yang “dilonjongan” itu, Konstitusi itu pun bisa diterima dan dipertahankan oleh semua dan, bersama dengan kompromi-kompromi yang lain—khususnya masalah Piagam Jakarta—Republik ini bisa berdiri.¹⁵⁸⁴

Lebih jauh Goenawan berpendapat bahwa MPR bukan hanya sekadar sebuah ‘tempat diskusi’. MPR lebih mirip dengan sebuah pasar di mana ide-ide “ditawarkan dan dibeli”.¹⁵⁸⁵ Dalam proses ini, sebuah kompromi antar-partai-partai jadi tak terhindarkan. Andrew Ellis juga mengatakan bahwa negosiasi-negosiasi konstitusi di Indonesia:

... mirip dengan kebanyakan negosiasi lainnya. Ancaman-ancaman untuk tidak mau bersepakat diperjual-belikan sebelum rapat-rapat pengambilan keputusan final [dilakukan] ... Konsesi-konsesi terbe-

sar mungkin dibuat pada menit-menit terakhir dalam rapat-rapat lobi dan penyusunan draft yang dilakukan secara maraton.¹⁵⁸⁶

Negosiasi-negosiasi di menit terakhir semacam itu jelas terjadi selama proses pembahasan Perubahan Ketiga dan Keempat. Kompromi yang dibuat dalam rapat-rapat negosiasi semacam itu telah menyelamatkan agenda reformasi konstitusi. Andai saja rapat-rapat negosiasi itu gagal mencapai kompromi, *deadlock* pasti sudah mengancam seluruh proses amandemen. Memuji kompromi yang dicapai di akhir pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat, terutama dalam kaitannya dengan penolakan terhadap 'tujuh kata' Piagam Jakarta (penerapan syariah secara luas), *Business Times* menulis:

Melalui konsensus dan praktik dagang-sapi, dan bukan dengan voting secara terang-terangan, perubahan-perubahan itu melicinkan jalan menuju pemilihan Presiden langsung tahun 2004; memaksa militer yang [dulu pernah] berkuasa itu keluar dari Parlemen, dan, dengan demikian, dari garis-depan politik, juga pada tahun 2004; dan memperkukuh tiang-tiang penyangga bangunan sosial bangsa yang sekuler dan beragam etnis itu. Yang patut dipuji ... MPR menolak seruan untuk memasukkan hukum syariah Islam ke dalam Konstitusi¹⁵⁸⁷

Urgensi kompromi itu menjadi lebih signifikan, dalam kaitannya dengan tahap terakhir proses pembuatan konstitusi: pengesahan. Kesulitan-kesulitan dalam proses pengesahan terhadap keempat amandemen itu meningkat secara progresif ketika substansi amandemen menyentuh aturan-aturan konstitusi yang lebih krusial. Proses pengesahan Perubahan Pertama adalah yang paling mudah, sedangkan ratifikasi Perubahan Keempat adalah yang paling sulit dilakukan. Dalam proses pengesahan yang paling sulit tersebut, rapat-rapat negosiasi tertutup, dan kompromi di antara fraksi-fraksi di MPR, mau tidak mau harus dilakukan, kalau ingin Perubahan Keempat itu disahkan.

Penutup

Proses reformasi konstitusi yang diadopsi di Afrika Selatan dan Thailand tentu saja merupakan model yang lebih baik ketimbang metode yang diterapkan di Indonesia, jika dipandang dari satu sisi teori pembuatan konstitusi. Tetapi, kedua negara itu tidak pernah menghadapi isu-isu politik yang kompleks dan mudah meledak seperti keinginan lama untuk mendirikan sebuah negara Islam dan sebuah sejarah konflik sepanjang setengah abad antara para pendukung negara Islam dan pendukung ideologi yang dominan yang lebih menyukai sebuah negara berdasarkan prinsip-prinsip nasionalis non-Muslim, seperti yang dihadapi Indonesia. Dalam situasi dan kondisi semacam itu, proses yang kerap kali tak beraturan, tak pasti, lamban, dan dilakukan selangkah-demi-selangkah, yang diadopsi di Indonesia, merupakan satu kompromi politik yang masuk akal dan mungkin juga merupakan satu-satunya cara untuk melakukan perubahan yang sesungguhnya terhadap tatanan konstitusional Indonesia, tanpa harus menimbulkan krisis besar; seperti menangkap ikan tanpa mengeruhkan airnya.

Keempat Amandemen: Hasil-hasilnya¹⁵⁸⁸

Bagian ini akan mengevaluasi hasil-hasil dari keempat amandemen itu. UUD 1945 setelah amandemen, jelas merupakan teks yang lebih demokratis ketimbang naskah sebelum amandemen. Aturan-aturan tentang lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia akan menjadi fokus evaluasi ini, guna menunjukkan bahwa Konstitusi yang sudah diubah itu membakukan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas dan memberikan perlindungan yang lebih baik terhadap hak-hak asasi manusia, bila dibandingkan dengan teks aslinya. Seperti sudah dibahas dalam Bab Dua, hal ini konsisten dengan pandangan bahwa sebuah Konstitusi yang demokratis harus, secara khusus, mendefinisikan bagaimana kekuasaan politik dikontrol secara efisien dan bagaimana hak-hak individu dan masyarakat dilindungi.

Bagian ini juga memperbandingkan aturan-aturan konstitusi yang relevan sebelum dan setelah amandemen, dan mengkritisi beberapa kekurangan yang ada pada hasil-hasil amandemen itu demi menunjukkan bahwa reformasi lebih jauh masih dibutuhkan. Secara spesifik, bagian ini akan memaparkan sejumlah rekomendasi untuk melakukan reformasi lebih lanjut terhadap sistem *checks and balances*.

Reformasi Legislatif

Reformasi Struktural

Keempat amandemen itu telah mengubah struktur parlemen. MPR, yang semula berisi anggota-anggota DPR dan kelompok-kelompok fungsional tambahan—termasuk militer—sudah diubah, dan sekarang hanya terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD.¹⁵⁸⁹ Anggota-anggota DPR mewakili kepentingan-kepentingan partai-partai politik, sedangkan anggota DPD mewakili kepentingan-kepentingan daerah yang diwakilinya.¹⁵⁹⁰ Yang penting, semua anggota dari kedua kamar ini kini dipilih oleh rakyat. Ini berarti sistem ‘kursi pesanan’ untuk militer dan golongan-golongan lain, sudah tak berlaku lagi.

Reformasi Fungsional

MPR dan Kedaulatan

Sebuah perubahan yang fundamental terjadi ketika Perubahan Ketiga mengatur bahwa ‘kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar’.¹⁵⁹¹ Ini berarti bahwa MPR tidak lagi menjadi satu-satunya pemegang kedaulatan, tidak lagi merupakan lembaga tertinggi di republik ini, dan tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan yang tak terbatas.¹⁵⁹²

Amandemen tentang kedaulatan ini disusul dengan reformasi fungsional lainnya terhadap MPR. Tabel 21 memperlihatkan kekuasaan-kekuasaan MPR sebelum dan sesudah amandemen. Tabel ini menunjukkan bahwa MPR kini memiliki kekuasaan-kekuasaan yang lebih

terbatas ketimbang yang dimilikinya sebelum amandemen. Hal ini memperjelas fakta bahwa MPR, sebagai lembaga pembuat konstitusi, sudah mampu mereformasi diri dan membatasi kekuasaannya sendiri.

Tabel 21. MPR: Sebelum dan Sesudah Amandemen

| Aturan-Aturan | Sebelum Amandemen | Sesudah Amandemen |
|----------------------------------|--|--|
| Kedaulatan Rakyat | Dimonopoli oleh MPR. ¹⁵⁹³ | MPR tidak memonopoli Kedaulatan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ¹⁵⁹⁴ |
| Kedudukan | Lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tak terbatas. | MPR hanya salah satu dari beberapa lembaga negara, dengan kekuasaan yang terbatas. |
| Pemilihan Presiden | Dipilih oleh MPR. ¹⁵⁹⁵ | MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden, yang langsung dipilih oleh rakyat. ¹⁵⁹⁶ |
| GBHN | Disusun oleh MPR, Presiden melaksanakannya dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada MPR. ¹⁵⁹⁷ | MPR tidak lagi memiliki kewenangan ini. |
| Perubahan Konstitusi | Diubah dan ditentukan oleh MPR. ¹⁵⁹⁸ | MPR masih tetap memiliki wewenang-wewenang ini ¹⁵⁹⁹ (meskipun prosedur-prosedur amandemennya sudah diubah). |
| Pemberhentian Presiden | Diberhentikan oleh MPR. Prosedur ini tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar. | MPR memiliki kekuasaan untuk mencopot Presiden. Kekuasaan ini diatur secara eksplisit dan terperinci dalam Undang-Undang Dasar. ¹⁶⁰⁰ |
| Kekosongan Kursi Presiden | Konstitusi tidak memiliki aturan tentang hal ini. | MPR memiliki kekuasaan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden, dalam hal bahwa salah satu atau kedua jabatan itu lowong. ¹⁶⁰¹ |

Reformasi DPR

Sejak amandemen, DPR menjadi sebuah lembaga legislatif yang digdaya. Menurut Saldi Isra, amandemen-amandemen itu bahkan telah melahirkan DPR yang unggul¹⁶⁰² dan dengan begitu, Konstitusi sudah berubah, dari sebuah Konstitusi yang sarat-eksekutif menjadi Konstitusi yang sarat-DPR.¹⁶⁰³ Penulis sependapat dengan Saldi Isra, dan karenanya akan mempertanyakan argumen Tim CSIS yang mengatakan bahwa amandemen-amandemen itu telah menghasilkan Konstitusi yang sarat-legislatif.¹⁶⁰⁴ Frasa 'sarat-legislatif' berasumsi bahwa kedua lembaga legislatif, DPR dan DPD, mempunyai kekuasaan yang lebih kuat daripada cabang-cabang lainnya. Padahal, faktanya DPD memiliki lebih sedikit kekuasaan legislatif ketimbang DPR.

Jimly Asshiddiqie merujuk kepada keterlibatan DPR dalam menerima duta besar negara-negara asing,¹⁶⁰⁵ sebagai satu contoh betapa lebih kuat dan berkuasanya DPR sejak amandemen. Di matanya, Pasal ini tidak praktis dan melanggar kelaziman dalam diplomasi internasional.¹⁶⁰⁶ Seperti rekannya, Fajrul Falaakh menyatakan bahwa syarat pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar merupakan intervensi berlebihan lembaga legislatif dalam urusan eksekutif.¹⁶⁰⁷ Lebih jauh, dalam kaitannya dengan penerimaan duta besar negara-negara asing, Falaakh melihat keterlibatan DPR ini sebagai sebuah campur tangan dalam urusan-urusan yang bertalian dengan negara-negara lain.¹⁶⁰⁸ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ini adalah sebuah reaksi yang berlebihan terhadap kepresidenan yang luar biasa kuat di bawah Soeharto. Hal ini berbahaya karena dapat melahirkan sebuah sistem diplomasi yang kurang efisien.¹⁶⁰⁹ Bahkan, seperti sudah dibahas dalam Bab Empat, alasan di balik peran DPR dalam penerimaan duta besar negara asing ini lebih merupakan sebuah tanggapan reaktif terhadap insiden tertentu antara Indonesia dan pemerintah Australia ketimbang sebuah perubahan politik yang sudah dipertimbangkan masak-masak.¹⁶¹⁰

Tabel 22 menunjukkan bagaimana DPR sudah berubah dari 'tukang stempel' menjadi sebuah organ negara yang super.

Tabel 22. DPR: Sebelum dan Sesudah Amandemen

| No. | Sebelum | Sesudah |
|-----|---|--|
| 1. | UUD 1945 tidak menyebutkan dengan jelas bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. | Disebutkan dengan jelas. ¹⁶¹¹ |
| 2. | UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. | Disebutkan. ¹⁶¹² |
| 3. | UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. | Disebutkan. ¹⁶¹³ |
| 4. | UUD 1945 mengatur bahwa persetujuan diperlukan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; dan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. | Memiliki kekuasaan-kekuasaan DPR serupa. ¹⁶¹⁴ |
| 5. | UUD 1945 tidak mengatur bahwa persetujuan DPR diperlukan: untuk membuat perjanjian internasional; menyetujui dan menetapkan hakim agung; mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota Komisi Yudisial. | Diatur. ¹⁶¹⁵ |
| 6. | UUD 1945 tidak mengatur bahwa pertimbangan DPR diperlukan: untuk mengangkat duta besar dan menerima duta besar negara-negara lain; dan untuk memberikan amnesti dan abolisi. | Diatur. ¹⁶¹⁶ |

| | | |
|-----|--|--|
| 7. | UUD 1945 tidak menyebutkan bahwa DPR memilih anggota-anggota BPK, dan tiga hakim pada Mahkamah Konstitusi. | Diatur. ¹⁶¹⁷ |
| 8. | UUD 1945 mengatur bahwa DPR menerima laporan dari BPK. | Memiliki kekuasaan-kekuasaan serupa. ¹⁶¹⁸ |
| 9. | UUD 1945 tidak menyebutkan dengan jelas peran DPR dalam proses pemberhentian Presiden. | Diatur dengan jelas. ¹⁶¹⁹ |
| 10. | Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden tidak bisa membubarkan DPR. | Disebutkan dengan jelas dalam Batang Tubuh UUD 1945. ¹⁶²⁰ |

Satu prestasi monumental lainnya dari proses amandemen terjadi ketika Perubahan Pertama mencabut kekuasaan untuk membuat undang-undang dari tangan Presiden, dan memberikannya kepada DPR. Bagir Manan berpendapat bahwa amandemen ini mengukuhkan *checks and balances* yang lebih jelas antara Presiden selaku lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif.¹⁶²¹ Amandemen ini juga mengatasi situasi yang tidak memuaskan yang ada sebelumnya, di mana Presiden memiliki kewenangan lebih kuat untuk membuat undang-undang. Konsep ini muncul sebagai akibat dari maraknya penyalahgunaan kekuasaan di bawah rezim otoriter Soeharto.¹⁶²² Walaupun demikian, peran legislatif DPR masih tetap rentan. Semua rancangan undang-undang harus disetujui secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR melalui pembahasan untuk bisa menjadi sebuah undang-undang¹⁶²³ dan Presiden masih memegang hak veto absolut untuk menolak segala rancangan undang-undang pada tahap pembahasan demikian.¹⁶²⁴ Kendati, seperti dijelaskan kemudian, sekali Presiden setuju, dia tidak akan bisa menggunakan hak vetonya untuk tidak menandatangani rancangan undang-undang itu di kemudian hari: dalam waktu tiga puluh hari, rancangan undang-undang itu tetap akan menjadi undang-undang, sekalipun ditolak oleh Presiden (Pasal 20(5)).

Pembentukan DPD

Satu langkah reformasi legislatif lainnya adalah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga baru ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk berperan lebih aktif di dalam pemerintahan, sejalan dengan ide untuk menerapkan otonomi daerah.¹⁶²⁵ Tetapi DPD hanya diberi otoritas yang sangat terbatas, apalagi kalau dibandingkan dengan kekuasaan DPR. Tetapi, bagaimanapun, ini adalah satu contoh lain kompromi yang dicapai dalam proses amandemen.

Kekurangan-Kekurangan

Di sepanjang proses amandemen tersebut, ide untuk membentuk sebuah parlemen bikameral yang kuat bergema luas. Maksudnya adalah untuk membangun sebuah sistem *checks and balances* yang lebih jelas dalam parlemen tersebut. Hal ini konsisten dengan argumen Giovanni Sartori, bahwa:

Bikameralisme berseberangan dengan unikameralisme, dengan alasan bahwa dua kamar adalah satu perangkat kontrol yang aman, dan bahwa konsentrasi semua kekuasaan legislatif di satu lembaga saja tidak hanya berbahaya, tetapi juga tidak bijaksana: karena dua mata lebih baik daripada satu mata saja.¹⁶²⁶

Tetapi, pada akhirnya parlemen bikameral yang kuat ini tidak tercapai karena bagi para penentangannya, itu berarti bahwa Indonesia akan secara efektif menjadi sebuah negara federal, sebuah opsi yang mereka tentang kuat karena alasan-alasan ideologis yang tak bisa ditawar-tawar lagi.¹⁶²⁷ Slamet Effendy Yusuf (Golkar) mengatakan bahwa semula partainya mendukung usulan tentang parlemen bikameral yang kuat ini. Tetapi, sebagai bagian dari komprominya dengan PDIP (yang anggotanya banyak menentang proposal itu), Golkar sepakat untuk mengadopsi sistem bikameral yang 'lunak'.¹⁶²⁸

Akibatnya, sekarang DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang memadai.¹⁶²⁹ DPD hanya bisa menyerahkan rancangan undang-

undang kepada DPR dan selanjutnya berpartisipasi dalam pembahasan rancangan-rancangan undang-undang yang menyangkut masalah otonomi daerah, hubungan-hubungan pusat-daerah, pembentukan, perluasan dan penggabungan daerah-daerah, pengelolaan sumber-sumber daya alam dan sumber-sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah-daerah.¹⁶³⁰ DPD juga hanya dapat mengajukan pertimbangan dan saran kepada DPR tentang rancangan undang-undang tentang anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.¹⁶³¹ Tetapi, lembaga ini tidak terlibat dalam proses ratifikasi semua rancangan undang-undang tersebut. Ini semata-mata menjadi urusan DPR dan Presiden.¹⁶³² Selain itu, DPD berwenang mengawasi penerapan undang-undang dalam urusan-urusan tersebut, tetapi tidak memiliki otoritas untuk bertindak lebih jauh. Tindakan ini menjadi urusan DPR, yang kepadanya DPD menyerahkan hasil-hasil pengawasannya.¹⁶³³ Akibatnya, masih menurut Bagir Manan, DPD hanya menjadi lembaga komplementer terhadap DPR.¹⁶³⁴

Masalah potensial lainnya menyangkut DPD adalah bahwa di dalam UUD 1945 tidak ada aturan-aturan terperinci apa pun seputar hak-hak DPD dan, terutama, hak-hak para anggotanya. Hal ini terlihat, misalnya, dalam tidak adanya pasal-pasal yang menjamin imunitas para anggota DPD; ini berbeda sekali dengan hak yang dinikmati oleh para anggota DPR.

Bukan Parlemen Bikameral, melainkan Trikameral

Dengan demikian, Saldi Isra berpendapat bahwa amandemen-amandemen tersebut tidak menghasilkan sebuah parlemen bikameral,¹⁶³⁵ tetapi justru menciptakan sebuah parlemen trikameral yang aneh, dengan MPR, DPR, dan DPD sebagai ketiga kamar itu.¹⁶³⁶ Sejalan dengan Saldi Isra, Bagir Manan juga menyatakan bahwa MPR bukanlah sidang bersama antara DPR dan DPD,¹⁶³⁷ karena MPR bukanlah kombinasi antara DPR dan DPD sebagai lembaga-lembaga, melainkan semata-mata merupakan kombinasi antara anggota-anggota kedua lembaga itu dalam sebuah lembaga lain,¹⁶³⁸ karena MPR masih tetap

memiliki kekuasaan-kekuasaannya sendiri, terlepas dari kekuasaan-kekuasaan DPR maupun DPD.¹⁶³⁹ Akibatnya, di dataran realitas, Indonesia sekarang mempunyai tiga kamar—DPR, DPD, dan MPR—dengan ketegangan dalam hal distribusi kekuasaan riil di antara ketiganya, dengan DPR yang paling dominan.

Rekomendasi

Untuk mengatasi kekurangan-kekurangan tersebut, penting untuk terus mereformasi struktur dan kekuasaan MPR, DPR, dan DPD. DPD harus diberi kekuasaan-kekuasaan yang lebih besar ketimbang apa yang dimilikinya di bawah hasil amandemen yang berlaku sekarang. Seperti halnya DPR kini, DPD harus diberi beberapa hak untuk menjalankan kekuasaan legislatif, di samping juga hak imunitas bagi para anggotanya. Selanjutnya, MPR harus menjadi sekadar sidang bersama antara kedua kamar itu, dan bukan lagi sebuah lembaga terpisah. Hanya dengan begitulah ide tentang sebuah sistem bikameral yang efektif bagi bangsa Indonesia dapat tercapai. Cara ini akan memperkuat DPD sekaligus memperkuat sistem *checks and balances* karena mampu mencegah DPR agar tidak menjadi sebuah lembaga legislatif yang sama sekali tak terkendali.

Reformasi Eksekutif

Menuju Sebuah Sistem Presidensial Konvensional

Dalam pandangan Ellis, yang disebut dengan sistem presidensial di Indonesia bukanlah ‘presidensial’ dalam pengertian yang dipahami di Amerika Serikat dan Filipina, karena presiden-presiden Indonesia tidak dipilih secara langsung dan dapat diberhentikan kapan saja melalui pemungutan suara di MPR.¹⁶⁴⁰ Tetapi, sejak amandemen, Indonesia sudah mengadopsi model ‘sistem presidensial yang lebih konvensional’ tersebut.¹⁶⁴¹ Ini sesuai dengan karakteristik yang disordorkan oleh Arendt Lijphart dan Giovanni Sartori. Lijphart berpendapat bahwa sebuah sistem presidensial memiliki tiga karakteristik yang

spesifik: (i) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (ii) eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut oleh sebuah pemungutan suara di parlemen.¹⁶⁴² Menurut Sartori, sebuah sistem politik disebut presidensial jika Presidennya: (i) dipilih oleh Pemilu rakyat; (ii) tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungutan suara di parlemen, selama dalam masa jabatannya; dan (iii) memimpin pemerintah yang dipilih dan diangkatnya sendiri.¹⁶⁴³

Tabel 23. Sistem Presidensial Sebelum dan Sesudah Amandemen

| Aturan-Aturan | Sebelum Perubahan | Sesudah Perubahan |
|---|---|---|
| Satu Orang atau Gabungan | Satu orang. | Satu orang. ¹⁶⁴⁴ |
| Status | Kepala Eksekutif. | Sama. ¹⁶⁴⁵ |
| Proses Pemilihan | Tidak langsung, dipilih oleh MPR. | Dipilih langsung oleh rakyat. ¹⁶⁴⁶ |
| Masa Jabatan | <ul style="list-style-type: none"> • Tidak terbatas, dapat dipilih lagi setiap lima tahun.¹⁶⁴⁷ • Tidak pasti, mudah diberhentikan. | <ul style="list-style-type: none"> • Terbatas selama dua kali lima tahun.¹⁶⁴⁸ • Pasti, tidak mudah diberhentikan.¹⁶⁴⁹ |
| Kekuasaan Legislatif | Lebih dominan daripada DPR. | Berbagi kekuasaan dengan DPR dan DPD. |
| Kekuasaan untuk Mengangkat dan Memberhentikan Pejabat-Pejabat Tinggi Negara | Tidak disebutkan dengan jelas, sehingga pada praktiknya, kekuasaan ini menjadi tidak terbatas. | Terbatas. |

| Aturan-Aturan | Sebelum Perubahan | Sesudah Perubahan |
|---|---|--|
| Prosedur <i>Impeachment</i>: • Landasan Hukum | Disebutkan secara umum dalam Penjelasan UUD 1945, dan kebanyakan diatur dalam Tap MPR. | Diatur dalam Konstitusi. ¹⁶⁵⁰ |
| • Alasan | Lebih bersifat politis ketimbang legal, yaitu bila Presiden 'sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara dan undang-undang dasar'. | Lebih bersifat kriminal, yaitu 'bila Presiden terbukti melakukan pengkhianatan, korupsi, tindak pidana berat dan perbuatan tercela lainnya, atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden'. ¹⁶⁵¹ |
| • Cabang Yudisial | Tidak dilibatkan dalam proses. | Terlibat. Mahkamah Konstitusi menyelidiki, mengadili, dan memutuskan atas saran-saran DPR bahwa Presiden harus diberhentikan. ¹⁶⁵² |
| • Syarat Suara | Lebih mudah. Asalkan tercapai mayoritas suara yang menolak pidato pertanggungjawaban Presiden, maka Presiden dapat di- <i>impeach</i> . | Lebih sulit. Mensyaratkan pengambilan keputusan di DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR. Hanya suara mayoritas mutlak di DPR, vonis bersalah di Mahkamah Konstitusi dan suara mayoritas lainnya di MPR-lah yang bisa meng- <i>impeach</i> seorang Presiden. ¹⁶⁵³ |

Kekuasaan Eksekutif

Tabel 23 menunjukkan bahwa sekarang Indonesia memiliki sebuah sistem *checks and balances* yang lebih baik terhadap kekuasaan-kekuasaan presiden. Kendati pemilihan Presiden langsung memperkuat legitimasi Presiden, ini tidak berarti bahwa kekuasaan Presiden akan tak terbatas. Kekuasaan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat-pejabat tinggi negara sudah diatur dengan lebih baik. Misalnya, di bawah UUD 1945 yang asli, tidak ada aturan-aturan tentang bagaimana anggota-anggota MPR, DPR, BPK dan Hakim Agung harus dipilih atau diangkat. Akibatnya, Presiden Soeharto aman-aman saja memilih loyalis-loyalis sebagai anggota lembaga-lembaga ini. Semua 'orang-orang Presiden' ini ikut menyebabkan absennya kontrol lembaga apa pun terhadap tindakan-tindakan Presiden sepanjang hampir seluruh periode Orde Baru. Amandemen UUD 1945 mencoba langsung mengatasi masalah-masalah tersebut. Sekarang, misalnya:

- Anggota-anggota MPR, DPR, dan DPD dipilih oleh rakyat,¹⁶⁵⁴
- Para anggota BPK dipilih oleh DPR, dengan memerhatikan pertimbangan dan saran-saran DPD, untuk kemudian disahkan oleh Presiden,¹⁶⁵⁵ dan
- Nama-nama calon untuk diangkat menjadi Hakim Agung diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR dan selanjutnya disahkan oleh Presiden.¹⁶⁵⁶

Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan legislatif, yang semula terutama didominasi oleh Presiden, sekarang sudah beralih ke tangan DPR,¹⁶⁵⁷ dengan sedikit partisipasi dari DPD (seperti sudah disebutkan sebelumnya). Tetapi, Presiden masih tetap memiliki kekuasaan legislatif yang signifikan. Rancangan-rancangan undang-undang dibahas dan harus disetujui oleh DPR maupun Presiden.¹⁶⁵⁸ Syarat persetujuan Presiden ini pada dasarnya merupakan 'hak veto' bagi Presiden. Hak ini lebih kuat ketimbang hak veto Presi-

den Amerika Serikat sekalipun. Di Indonesia, jika Presiden menolak sebuah rancangan undang-undang, tidak ada mekanisme yang dapat digunakan oleh DPR dan/atau DPD untuk mengalahkan penolakan semacam itu. Tetapi, jika Presiden sudah memberikan persetujuannya pada tahap ini, di belakang hari nanti, dia tidak akan bisa mencabut persetujuannya itu lalu menolak menandatangani sebuah rancangan undang-undang agar sah menjadi sebuah undang-undang. Pasal 20(5) mengatur bahwa dalam situasi di mana Presiden menolak menandatangani sebuah rancangan undang-undang yang sudah disepakati oleh Presiden dan DPR, rancangan undang-undang itu akan menjadi undang-undang secara otomatis dalam waktu tiga puluh hari. Tetapi, demi memperkuat sistem *checks and balances*, kekuasaan-kekuasaan legislatif Presiden harus direformasi lebih lanjut dengan cara mengurangi atau membatasinya, yaitu dengan memberi DPR dan DPD sebuah hak veto tandingan ala Amerika, yang bisa dipakainya pada tahap pembahasan apabila Presiden menolak. Bagian yang berisi sejumlah rekomendasi berikut ini akan membahas reformasi legislasi tersebut.

Kekuasaan Yudisial

Pada cabang yudikatif, potensi intervensi oleh Presiden sudah dikurangi oleh amandemen konstitusi. Misalnya saja, kekuasaan Presiden untuk memberikan grasi dan rehabilitasi sekarang dibatasi oleh saran-saran Mahkamah Agung; kekuasaan Presiden untuk memberi amnesti dan abolisi dibatasi oleh pertimbangan-pertimbangan DPR;¹⁶⁵⁹ Presiden hanya diberi kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota-anggota Komisi Yudisial, dengan persetujuan DPR;¹⁶⁶⁰ Presiden hanya memiliki kekuasaan terbatas dalam mengesahkan Hakim Agung, karena nama-nama calonnya harus terlebih dahulu diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan; dan Presiden harus berbagi kekuasaan dengan DPR dan Mahkamah Agung dalam mengangkat kesembilan hakim pada Mahkamah Konstitusi; masing-masing lembaga berwenang mengangkat tiga Hakim Konstitusi.¹⁶⁶¹

Impeachment

Proses *impeachment* atau pencopotan Presiden yang diciptakan oleh amandemen UUD 1945 jauh lebih terperinci ketimbang sebelumnya. Prosedur yang berlaku di Indonesia sekarang agak mirip dengan prosedur milik Amerika Serikat. Tabel 23 dan 11, tentang *impeachment*, memperlihatkan kemiripan tersebut. Dalam hal alasan untuk melakukan *impeachment*, Indonesia sudah mengadopsi kriteria yang hampir seluruhnya sama dengan Amerika, dengan hanya menambahkan ‘korupsi’ sebagai landasan tambahan.

Kekurangan-Kekurangan

Ada dua kompromi politik yang belakangan menghasilkan kekurangan-kekurangan dalam kaitannya dengan cabang eksekutif, dan keduanya menyangkut masalah pemilihan Presiden. Kekurangan yang pertama bertalian dengan syarat-syarat untuk menjadi seorang calon Presiden. UUD 1945 mengatur bahwa seorang calon Presiden ‘harus mampu secara ruhani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden’.¹⁶⁶² Persyaratan ini terkait sangat erat dengan tunanetranya Abdurrahman Wahid. Dalam perdebatan-perdebatan amandemen, usulan aslinya mensyaratkan ‘sehat’ ruhani dan jasmani. Akhirnya, fraksi-fraksi di MPR bersepakat untuk mengubah kata ‘sehat’ menjadi ‘mampu’, tetapi syarat ‘mampu’ ini ambigu, dan cenderung mendiskriminasi para penyandang cacat. Didiskualifikasikannya Abdurrahman Wahid, sebagai kandidat dalam pemilihan Presiden tahun 2004 oleh Komisi Pemilihan Umum, adalah satu contoh gamblang diskriminasi demikian.

Kekurangan kedua adalah monopoli yang dipegang oleh partai-partai politik dalam mengusulkan kandidat-kandidat Presiden.¹⁶⁶³ Aturan ini menutup kemungkinan calon Presiden independen, dan melemahkan ide pemilihan Presiden ‘langsung’, karena calon-calonnya harus disetujui terlebih dahulu oleh partai politik. Selain itu, aturan ini menjadi satu contoh lain bias politik lembaga pembuat konstitusi

(MPR), yang sebagian besar anggota-anggotanya berasal dari partai-partai politik itu sendiri.

Rekomendasi

Pembatasan Lebih Jauh terhadap Kekuasaan Legislatif Presiden

Seperti sudah dibahas sebelumnya, aturan-aturan konstitusi yang ada sekarang memungkinkan Presiden untuk menjegal rancangan-rancangan undang-undang yang tidak didukungnya. DPR dan DPD, sebagai lembaga-lembaga legislatif, tidak memiliki mekanisme untuk mengalahkan 'hak veto' Presiden ini. Karenanya, demi memperkuat sistem *checks and balances*, sangat penting untuk memberi DPR dan DPD sebuah hak ala Amerika untuk memveto balik penolakan Presiden pada tahap pembahasan.

Syarat-Syarat Pencalonan Presiden

Untuk menghindari diskriminasi, syarat-syarat berkenaan dengan kemampuan mental dan fisik harus dihapuskan. Indonesia harus mempertimbangkan untuk hanya menyebutkan syarat-syarat yang umum, seperti kewarganegaraan dan usia minimum, seperti diatur dalam konstitusi-konstitusi Amerika Serikat dan Filipina.¹⁶⁶⁴

Calon Presiden Independen

Calon-calon Presiden independen harus diberi kesempatan untuk mencalonkan diri sebagai Presiden. Monopoli oleh partai-partai politik atas pengajuan seorang calon Presiden harus diakhiri. Ini esensial demi memperkuat demokrasi yang partisipatif.¹⁶⁶⁵

Reformasi Yudisial

Reformasi Struktural

Ada dua reformasi yudisial yang utama: *pertama*, mendampingi Pasal 1(3) Perubahan Ketiga, yang terang-terangan menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum.¹⁶⁶⁶ Perubahan Ketiga juga semakin memperkuat reformasi yudisial dengan memasukkan secara eksplisit prinsip 'independensi kehakiman' ke dalam UUD 1945.¹⁶⁶⁷ Prinsip ini sebelumnya hanya diatur dalam Penjelasan UUD 1945 dan tidak pada Batang Tubuh.

Kedua, dibandingkan dengan lembaga legislatif maupun eksekutif, reformasi-reformasi struktural yang dilakukan terhadap lembaga yudikatif lebih komprehensif. Perubahan Ketiga membakukan dua lembaga baru: Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Posisi Mahkamah Konstitusi setara dengan Mahkamah Agung, tetapi dengan yurisdiksi yang berbeda. Keputusan untuk membentuk sebuah mahkamah baru adalah satu solusi yang lebih baik ketimbang memberi kekuasaan-kekuasaan yudisial baru kepada Mahkamah Agung, mengingat begitu akutnya masalah korupsi di tubuh Mahkamah Agung dan di tingkat-tingkat peradilan yang berada di bawahnya. Bahkan, seperti dikatakan oleh Tim Lindsey, keprihatinan menyangkut integritas badan-badan peradilan yang ada merupakan salah satu alasan kunci di balik pembentukan Mahkamah Konstitusi.¹⁶⁶⁸

Tabel 24. Yudikatif: Sebelum dan Setelah Amandemen

| | Sebelum | Setelah |
|--|---|--|
| Independensi | Diatur dalam Penjelasan UUD 1945. | Diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945. ¹⁶⁶⁹ |
| Lembaga-lembaga | Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya. | Mahkamah Agung, badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. ¹⁶⁷⁰ |
| <i>Judicial Review</i> terhadap produk perundang-undangan | Tidak ada. | Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. ¹⁶⁷¹ |
| Penyelesaian sengketa antar-lembaga-lembaga negara | Tidak ada. | Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. ¹⁶⁷² |
| Prosedur pembubaran partai politik. | Tidak ada. | Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. ¹⁶⁷³ |
| Penyelesaian sengketa tentang hasil-hasil Pemilu. | Tidak ada. | Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. ¹⁶⁷⁴ |
| Keterlibatan dalam <i>impeachment</i>. | Tidak ada. Konstitusi. ¹⁶⁷⁵ | Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. |
| Pengangkatan dan Pemberhentian hakim. | Tidak jelas, sehingga pada praktiknya dimonopoli oleh Presiden. | Untuk Hakim-Hakim Agung, hal ini menjadi urusan Komisi Yudisial, DPR, dan Presiden. ¹⁶⁷⁶ Untuk Mahkamah Konstitusi, hal ini menjadi urusan Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung. ¹⁶⁷⁷ |

Judicial Review

Kekuasaan-kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi menyumbang banyak bagi terbentuknya sistem *checks and balances* yang lebih baik. Tim Lindsey berpendapat bahwa:

Mahkamah Konstitusi yang baru berpotensi mengubah secara radikal hubungan antara lembaga yudikatif dan lembaga legislatif, serta menciptakan sebuah [sistem] kontrol baru terhadap tindak-tanduk para pembuat hukum dan lembaga kepresidenan.¹⁶⁷⁸

Salah satu kekuasaan krusial yang baru diberikan adalah kewenangan untuk melakukan peninjauan atau *judicial review* terhadap produk-produk perundang-undangan, sesuatu yang tidak ada sebelum Perubahan Ketiga. Bahkan, hanya dalam waktu satu tahun sejak didirikan pada tahun 2003, Mahkamah Konstitusi sudah berhasil “meraih reputasi atas kompetensi dan independensinya” melalui penggunaan kekuasaan barunya tersebut.¹⁶⁷⁹

Keputusan untuk para Komunis

Salah satu keputusan yang paling signifikan dari mahkamah baru ini bertalian dengan masalah status para mantan anggota partai komunis. Mahkamah ini memutuskan bahwa Pasal 60g Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, bertentangan dengan UUD 1945, yang menjamin kesetaraan di hadapan hukum dan kesamaan hak bagi semua warga negara.¹⁶⁸⁰ Pasal itu menyebutkan bahwa “anggota-anggota Partai Komunis Indonesia yang terlarang, termasuk organisasi-organisasi massanya, atau orang-perorangan yang terlibat baik secara langsung maupun secara tidak langsung dengan G30S/PKI¹⁶⁸¹ atau organisasi terlarang lainnya” dilarang menjadi pejabat di semua tingkat pemerintahan negara. *The Jakarta Post* memuji pencabutan aturan ini, dengan menyatakan bahwa “dalam sejarah Indonesia kontemporer telah diletakkan sebuah tonggak baru yang bisa jadi akan memiliki implikasi-implikasi yang luas bagi masa depan demokrasi di negeri ini”.¹⁶⁸²

Keputusan Prospektif

Tetapi, penting dicatat bahwa para pemohon dalam kasus larangan bagi kaum partai komunis tersebut masih belum bisa dipilih pada Pemilu 2004, meski sudah ada keputusan Mahkamah Konstitusi demikian, karena Mahkamah yang sama juga memutuskan bahwa keputusan itu hanya berlaku secara prospektif, dan karenanya belum dapat berlaku efektif bagi para pemohon yang sebenarnya sudah memenangkan perkara tersebut. Mahkamah berpegang pada Pasal 58 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyebutkan bahwa "... undang-undang yang sedang ditinjau oleh Mahkamah Konstitusi masih tetap berlaku, sebelum ada keputusan yang menyatakan bahwa undang-undang itu bertentangan dengan Konstitusi".

Prospektivitas keputusan ini berlaku terhadap semua putusan Mahkamah Konstitusi, termasuk sebuah keputusan penting yang keluar belakangan berkaitan dengan kasus bom Bali tahun 2002. Dalam kasus Masykur Abdul Kadir, salah seorang tersangka pengeboman itu, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang No.16 Tahun 2002, yang berlaku surut terhadap Undang-Undang No. 15 tentang Terorisme dalam kasus bom Bali, tidak konstitusional. Mahkamah ini memutuskan bahwa UU No. 16 itu bertentangan dengan Pasal 28I Perubahan Kedua, yang jelas-jelas menyebutkan bahwa 'hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun".

Mengomentari kasus Masykur Abdul Kadir ini, Tim Lindsey dan Simon Butt mempertanyakan kebijakan untuk mengimplementasikan putusan-putusan prospektif secara eksklusif.¹⁶⁸³ Mereka setuju dengan putusan mahkamah tentang Pasal 28(1), dengan menyebutnya "sebuah temuan yang masuk akal".¹⁶⁸⁴ Hanya saja, bagi mereka, memberlakukan putusan itu secara prospektif (seperti yang masih terjadi di beberapa negara hukum) menciptakan situasi yang absurd. Ini berarti bahwa seorang pemohon tidak akan bisa mendapatkan keuntungan

dari kemenangan kasusnya, dan dengan demikian, tidak ada gunanya dia memerkarakan kasus tersebut. Jadi, keputusan prospektif demikian hanya akan membuat sebagian besar *judicial review* itu sia-sia.¹⁶⁸⁵

Rekomendasi

Keputusan Judicial Review

Hak *judicial review* terhadap undang-undang memberi Mahkamah Konstitusi kekuasaan untuk mengontrol kekuasaan-kekuasaan legislatif MPR, Presiden, dan DPD. Tetapi, pada praktiknya, keputusan Mahkamah Konstitusi untuk hanya memberlakukan putusan ini secara prospektif akan banyak mengurangi efektivitas kekuasaan mahkamah. Karenanya, kebijakan putusan prospektif ini harus diubah. Putusan Mahkamah Konstitusi harus menganulir undang-undang yang dianggap tidak konstitusional, sejak saat putusan itu ditetapkan. Hal ini harus ditegaskan jelas-jelas dalam undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi atau bahkan dalam Konstitusi itu sendiri.

Reformasi di Bidang Hak-Hak Asasi Manusia (HAM)

Reformasi yang Mengesankan

UUD 1945 yang asli tidak memiliki aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia yang memadai.¹⁶⁸⁶ Inilah salah satu kekurangan terbesar yang diatasi melalui amandemen. Kawamura, misalnya, berpendapat bahwa:

Kalau Indonesia memang ingin menjadi negara yang demokratis, pembakuan jaminan konstitusi atas hak-hak asasi manusia dan kebebasan sebagai hak-hak asasi umat manusia yang tak bisa diganggu gugat jelas merupakan salah satu tugas yang sangat mendesak.¹⁶⁸⁷

Memang, setelah Perubahan Kedua, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia menjadi lebih impresif, setidaknya di atas kertas. Ross Clarke berpendapat bahwa amandemen tentang hak-hak asasi manusia adalah “perlindungan HAM pertama yang signifikan dalam UUD 1945 Indonesia”.¹⁶⁸⁸ Baginya, amandemen itu mewakili “sebuah perubahan radikal dalam falsafah konstitusional Indonesia dari model yang sangat otoriter ke yang lebih demokratis”.¹⁶⁸⁹ Tim Lindsey juga berpendapat bahwa Bab XA yang panjang dan impresif tentang Hak-Hak Asasi Manusia itu sudah mengubah UUD 1945 asli dari sebuah dokumen yang hanya memberi sedikit jaminan atas hak-hak asasi manusia, ke sebuah dokumen yang, setidaknya dalam pengertian formal, memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia yang lebih luas ketimbang yang diberikan oleh banyak negara maju.¹⁶⁹⁰

Kekurangan-Kekurangan

Tetapi, masih ada dua kekurangan dalam aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945 itu. Kekurangan *pertama* relatif kecil, yaitu menyangkut duplikasi aturan-aturan. Misalnya, Pasal 27(1) dan 28D(1) mengatur tentang kesetaraan di hadapan hukum.¹⁶⁹¹ Tetapi, kekurangan yang *kedua* cukup mengganjal, karena berkaitan dengan Pasal 28I(1), tentang aturan non-retroaktif, yang sudah dibahas sebelumnya.¹⁶⁹²

Non-retroaktif

Masalahnya bukan pada aturan non-retroaktif itu sendiri. Meskipun banyak diperdebatkan, pandangan tentang sebuah hukum atau undang-undang yang diberlakukan secara retroaktif (berlaku surut) sudah diadopsi di banyak negara, dan menjadi sebuah norma hukum internasional, meski dengan sejumlah kualifikasi.¹⁶⁹³ Misalkan saja, di tingkat Konstitusi, Pasal I Bagian 8 Konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa, “*No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed*”. Di Indonesia, masalahnya adalah bahwa Perubahan Kedua mengatur bahwa aturan non-retroaktif “tidak dapat dikurangi dalam

keadaan apa pun”.¹⁶⁹⁴ Ini bertentangan dengan norma-norma internasional, yang biasanya dipahami oleh mahkamah peradilan sebagai pelaksana larangan retroaktif. Clarke, misalnya, berargumen bahwa “perkecualian yang paling konvensional terhadap prinsip non-retroaktif adalah kejahatan-kejahatan terhadap hak-hak asasi manusia”.¹⁶⁹⁵ Perkecualian ini tidak dapat diterapkan di Indonesia karena UUD 1945 dalam formatnya sekarang melarang retroaktif, dan ini menimbulkan implikasi serius terhadap penuntutan kasus-kasus pelanggaran hak-hak asasi manusia yang terjadi, misalnya, di bawah rezim militer Orde Baru.

Rekomendasi

Karena adanya dua kekurangan tersebut, aturan-aturan tentang Hak-Hak Asasi Manusia perlu direformasi lebih jauh. *Pertama*, duplikasi aturan-aturan tentang hak-hak asasi manusia harus dibenahi; *kedua*, frasa dalam aturan non-retroaktif (“tidak boleh dikurangi dalam keadaan apa pun”) harus dihapus. Penghapusan ini tidak berarti bahwa prinsip non-retroaktif tidak diakui di bawah UUD 1945. Ini hanya dimaksudkan sebagai celah yang memungkinkan dituntutnya kasus-kasus khusus, seperti kejahatan-kejahatan terhadap hak-hak asasi manusia (*crimes against humanity*)

Masalah Nasionalisme vs Negara Islam

Bab XI, Pasal 29 UUD 1945, tentang Agama, adalah satu-satunya bab yang tidak diubah dalam reformasi konstitusi tahun 1999-2002. Penolakan terhadap usulan untuk memasukkan ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29(1) lebih menegaskan bahwa perdebatan tentang nasionalisme dan negara Islam adalah satu masalah yang sangat sensitif dan krusial dalam sejarah konstitusi Indonesia. Perdebatan-perdebatan konstitusi tahun 1999-2002 tentang dimasukkannya Piagam Jakarta, sesungguhnya mengulangi debat-debat yang sama yang pernah terjadi pada tahun 1945 dan 1956-1959. Dari tiga periode perdebatan ini, hasilnya selalu saja: mempertahankan Pembukaan

(dan Pancasila) dan menolak dimasukkannya syariah ke dalam Undang-Undang Dasar. Hasil yang sama ini menjadi bukti kuat bahwa tuntutan untuk mempertahankan ideologi negara nasionalis Pancasila dan Pasal 29 sebagaimana adanya sekarang adalah opsi yang lebih disukai oleh mayoritas kelompok sosial di Indonesia.

Oleh sebab itu, kemungkinan bahwa Pembukaan (Pancasila) dan Pasal 29 harus dibakukan dalam bentuknya sekarang demi mengatasi sulitnya hubungan antara Islam dan negara di kemudian hari, harus dipertimbangkan masak-masak. Ini akan berarti bahwa Pembukaan dan Pasal 29 UUD 1945 harus secara eksplisit diidentifikasi sebagai aturan-aturan yang tidak dapat diubah (*non-amendable provisions*). Aturan semacam ini sah-sah saja dari perspektif hukum konstitusi. Di Prancis, misalnya, bentuk Republik “tidak boleh dijadikan objek amandemen”.¹⁶⁹⁶ Di Indonesia Perubahan Keempat mengatur bahwa bentuk negara kesatuan tidak boleh diubah.¹⁶⁹⁷

Kesimpulan

Yang jelas, masih banyak yang harus dilakukan. Tetapi, sudah ada kondisi-kondisi dasar bagi berfungsinya sistem konstitusi Indonesia.¹⁶⁹⁸ *The Jakarta Post* telah menyatakan bahwa apa pun kekurangan yang mungkin orang temukan di dalamnya, “keempat amandemen itu masih tetap memberi peluang yang lebih baik ketimbang teks asli dalam menghindarkan Indonesia dari terjerumus sekali lagi ke dalam kegelapan”.¹⁶⁹⁹ Ellis dan Yudhini memandang bahwa “paket lengkap amandemen itu konsisten dan cukup baik”.¹⁷⁰⁰ Mengomentari proses dan hasil-hasilnya, Tim Lindsey mengatakan:

Di luar semua kesulitan itu, kemajuan sedang berjalan: UUD 1945 setelah Perubahan Keempat masih memiliki banyak kekurangan, tetapi UUD 1945 sekarang adalah sebuah dokumen yang lebih baik, tiada bandingannya Secara historis, hanya sedikit negara yang berhasil mengadopsi reformasi-reformasi konstitusi seefektif Indonesia, murni melalui perdebatan-perdebatan di parlemen.

Bagi Lindsey, di sebuah negara yang sudah empat dasawarsa menolak perdebatan konstitusional apa pun, barangkali proses yang carut-marut sekalipun diperlukan untuk membangun sebuah pemahaman nasional.¹⁷⁰¹ Semoga ‘pergulatan’¹⁷⁰² yang dilakukan Indonesia dalam mencari sebuah Konstitusi yang lebih efektif ini akan memandu transisi Indonesia untuk menjadi sebuah negara yang jauh lebih demokratis lagi.

Keempat amandemen undang-undang dasar yang disahkan dalam rentang waktu 1999-2002 adalah reformasi-reformasi yang dilakukan pada masa transisi yang sulit dari kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Seperti halnya proses-proses transisi konstitusi di negara-negara lain, iklim politik yang penuh gejolak mewarnai proses amandemen di Indonesia. Di saat yang sama, transisi itu adalah peluang emas bagi Indonesia untuk mendesakralisasi teks UUD 1945 yang penuh dengan simbolisme dan romantisme kenegaraan. Perubahan Pertama pada tahun 1999 menjadi sukses awal yang ‘membuka’ sakralitas dokumen yang otoriter itu, dan memungkinkan dilakukan ketiga-serangkai amandemen selanjutnya.

Dibandingkan dengan proses-proses pembuatan konstitusi lain (khususnya di Afrika Selatan dan Thailand), reformasi konstitusi tahun 1999-2002 di Indonesia tidak memiliki beberapa aspek kunci yang biasa ada dalam sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis: jadwal amandemen yang terus berubah; tidak ada rencana atau tujuan yang jelas; kepentingan-kepentingan politik sesaat mencemari usulan-usulan amandemen; MPR gagal merebut kepercayaan rakyat dalam kapasitasnya sebagai sebuah lembaga pembuat konstitusi; dan partisipasi publik yang dirancang oleh MPR sangat terbatas dan tak beraturan.

Tetapi, setelah berpuluh-puluh tahun tanpa ada perdebatan apa pun tentang amandemen konstitusi, kekurangan-kekurangan dalam proses ini menjadi sesuatu yang tak terhindarkan. Terutama karena, meskipun dipahami sebagai sebuah dokumen yang otoriter, UUD 1945 masih tetap dianggap sebagai sumber jaminan bagi eksistensi

dua elemen fundamental negara Indonesia: (i) penolakan terhadap negara Islam; dan (ii) sebagai gantinya, ditetapkan Pancasila, sebagai ideologi negara nasionalis, yang terkandung dalam Pembukaan Konstitusi. Jadi, kesepakatan MPR untuk mempertahankan Pembukaan adalah konsensus kunci yang memungkinkan proses amandemen ini berjalan sebagaimana mestinya.

Tanpa menggubris kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan sebagaimana adanya, fraksi-fraksi Islam terus berjuang untuk memasukkan 'tujuh kata' Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29 UUD 1945, yaitu agar syariah diterapkan secara luas. Hal ini dipahami oleh kelompok-kelompok nasionalis sebagai langkah awal menuju pembentukan sebuah negara Islam, menggantikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang oleh kelompok-kelompok nasionalis (termasuk militer), dan hingga sekarang pun masih, dipandang sebagai sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Akibatnya, ketegangan antara kelompok Islam dan kelompok nasionalis ini membuat proses amandemen berjalan tertatih-tatih, tak beraturan, dan tentatif, ditandai dengan terus-menerus dilakukannya berbagai negosiasi dan *deal-making*.

Akhirnya, usulan untuk memasukkan 'tujuh kata' Piagam Jakarta ditolak, persis seperti yang terjadi dalam perdebatan-perdebatan konstitusi tahun 1945 dan 1956-1959. Tetapi, ada satu perbedaan kunci di sini: penolakan tahun 1945 merupakan hasil intervensi Mohammad Hatta, sedangkan pada tahun 1956-1959, adalah hasil campur tangan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dibuat oleh Soekarno. Pada tahun 1999-2002, penolakan terhadap 'tujuh kata' Piagam Jakarta itu disepakati pada menit-menit terakhir Sidang Tahunan MPR 2002, tanpa *cawe-cawe* dari luar Parlemen. Jadi, ini adalah pengalaman Indonesia dalam mengatasi masalah lamanya yang sangat sensitif itu dengan cara yang lebih demokratis.

Selain itu, sekalipun proses amandemennya carut-marut, secara efektif Indonesia sudah berhasil melahirkan sebuah Konstitusi baru. Amandemen selangkah-demi-selangkah yang evolusioner itu pada akhirnya telah mengakhiri karakter temporer konstitusi-konstitusi

Indonesia sebelumnya. UUD 1945 pasca-amandemen adalah Konstitusi Indonesia pertama yang tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa dirinya adalah sebuah Konstitusi sementara. Di samping itu, di pengujung proses, keempat amandemen itu telah menciptakan sebuah Konstitusi yang jauh lebih demokratis. Secara khusus, amandemen-amandemen itu telah membakukan pemisahan kekuasaan yang lebih jelas antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif; juga perlindungan hak-hak asasi manusia yang lebih mengesankan.

Satu alasan mengapa Konstitusi baru ini lebih baik adalah karena euforia periode transisi dari kekuasaan Soeharto itu menjadi sebuah *setting* yang mendorong digelarnya debat-debat konstitusi yang terbuka di MPR dan memungkinkan partisipasi publik dalam perdebatan-perdebatan itu, walaupun terdapat sejumlah kekurangan serius dalam sistem yang digunakan MPR untuk menggalang keterlibatan publik. Liputan luas media dan advokasi aktif oleh organisasi-organisasi non-pemerintah menjadi semacam sistem kontrol publik yang efektif guna mencegah dipolitisasinya hasil-hasil amandemen secara berlebihan oleh para politisi di MPR.

Tetapi, tentu saja sebagai sebuah lembaga politik, MPR tidak mungkin kebal dari kepentingan-kepentingan politik. Di satu sisi ini, kompromi antar-fraksi-fraksi di MPR menyelamatkan proses amandemen dari kemungkinan *deadlock*; sementara di sisi yang lain, kompromi semacam itu justru menciptakan kekurangan-kekurangan di tubuh UUD 1945 pasca-amandemen. Oleh karena itulah, tulisan ini mengemukakan sejumlah rekomendasi untuk memperkuat sistem *checks and balances*, seperti: pemberdayaan DPD. Penelitian ini juga mengusulkan bahwa untuk mengatasi sulitnya hubungan antara Islam dan negara—setidaknya dalam waktu dekat ini—Pembukaan dan Pasal 29 UUD 1945 harus dijadikan aturan-aturan yang tak bisa diubah.

Akhirnya, dari pengalaman Indonesia, selain mengamati karakteristik-karakteristik proses pembuatan konstitusi di masa transisi, para ilmuwan harus mencatat bagaimana nilai simbolik UUD 1945 dengan kuat terus membayangkan-bayangkan berlangsungnya reformasi kon-

stitusi di negeri ini. Sekalipun prosesnya berbeda dari proses-proses demokrasi di negara-negara lainnya, proses yang lamban, setengah-setengah, dan tentatif yang terjadi di Indonesia berhasil membawa negara ini ke sebuah Konstitusi yang lebih demokratis, dan memberikan kontribusinya yang signifikan kepada proses transisi Indonesia dari sebuah otoritarianisme yang terang-terangan. Seperti ditulis oleh *The Asia Times* selepas pengesahan Perubahan Keempat di tahun 2002:

... prosesnya boleh saja carut-marut dan berbelit-belit, tetapi tindakan Indonesia mengadopsi amandemen-amandemen konstitusi itu menegaskan betapa, pada akhirnya, negeri itu masih tetap berada di jalan peralihan, penuh gelombang, menuju demokrasi.¹⁷⁰³ []

Catatan-Catatan

Bab 1

1. MPR, menurut UUD 1945 sebelum perubahan, adalah lembaga tertinggi negara Indonesia, yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sebagian besar anggotanya dipilih dan sebagian lainnya diangkat. MPR (1999-2004) yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 terdiri dari 695 anggota, termasuk 500 orang anggota DPR, yang tersusun dari 462 anggota yang dipilih, serta 38 anggota yang diangkat dari TNI dan Polri. Anggota lain dalam majelis tersebut adalah: 130 orang wakil daerah yang dipilih oleh DPRD, masing-masing lima orang dari kedua puluh enam provinsi yang ada pada tahun 1999 dan 65 orang wakil dari kelompok-kelompok fungsional. Sesuai dengan Pasal 2 ayat 2 UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Total jumlah anggota MPR semestinya adalah 700 orang. Selisih lima angka terjadi karena Timor Timur, provinsi ke-27, memerdekakan diri pada bulan Agustus 1999, tak lama setelah terbentuknya MPR tersebut, dan karenanya, keanggotaan kelima orang wakil Timor Timur itu pun dicabut.
2. Bab Dua menjelaskan mengapa kedua negara tersebut dipilih.
3. Bab Tiga menjelaskan panjang lebar tentang otoritarianisme dalam UUD 1945.
4. Bab Empat hingga Delapan akan lebih mengelaborasi masalah ini.
5. Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945* (2000) h. 6.

6. *Ibid.* 58.
7. *Ibid.*
8. Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia.
9. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.
10. C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, dan Engeline R. Palandeng, *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000* (2001): 4-12; Suhartono W. Pranoto, *Revolusi Agustus: Nasionalisme Terpasung dan Diplomasi Internasional* (2001: 88-91; Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara: Suatu Pengantar* (1993) hh. 114-18; Abdullah Zailani, *Pengantar Hukum Tata Negara* (1991) hh. 111-15. Lihat juga Yusuf dan Basalim, no. 6 h. 9.
11. Pasal (2) Aturan Tambahan UUD 1945.
12. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (1959) vol. 1: 410.
13. Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959* (1992) h. 27. Konferensi Meja Bundar digelar di Den Haag di pengujung tahun 1949. Dalam konferensi itulah pihak Belanda pada akhirnya mengakui kemerdekaan Indonesia.
14. Kansil, Kansil, dan Palandeng, no. 10, hh. 42-43.
15. Anthony Reid, *The Indonesian National Revolution 1945-1950* (1974) h. 162.
16. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (1960) h. 34.
17. Nasution, no. 13, h. 28.
18. *Ibid.* 41.
19. Eksplorasi lebih jauh tentang perdebatan-perdebatan dalam sidang-sidang Konstituante 1956-1959, lihat Nasution no. 13, hh. 5-401.
20. *Ibid.* 405.
21. Falsafah negara (Indonesia).
22. Nasution no. 13, h. 405.
23. Dekrit ini berisi tiga keputusan: (1) membubarkan Konstituante, (2) memberlakukan kembali UUD 1945, dan dengan demikian, menyatakan tidak berlakunya lagi UUDS 1950, dan (3) membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.
24. Untuk penjelasan lebih jauh tentang alasan-alasan mengapa Soekarno sampai mengeluarkan dekrit ini, lihat Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959* (1966) hh. 235-289. Lihat juga Nasution no. 13, hh. 313-401.
25. Nasution no. 13, h. 405.
26. *Ibid.* 405-410.

27. *Ibid.* 36-37.
28. Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (2002) h. 4.
29. Lihat, mis. R. William Liddle, 'Indonesia's Democratic Transition: Playing by the Rules' dalam Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (2002) hh. 373, 376; *National Democratic Institute, Indonesia's Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session* (2000) h. 1.
30. Indra J. Piliang, 'Amandemen Konstitusi dan Gerakan Mahasiswa: Sebuah Proyekti' (2000): 4 Analisis CSIS, h. 441.
31. Nasution no. 13, hh. 400-401.
32. Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (1987) h. 24.
33. Umar Basalim, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi* (2002) h. 25.
34. Nasution, no. 13, h. 61.
35. *Ibid.*
36. Syariat atau syariah adalah kata dalam bahasa Arab yang berarti hukum (Islam).
37. Nasution, no. 13, h. 64.
38. Basalim, no. 33, hh. 28-34.
39. *Ibid.* 33.
40. *Ibid.* 34.
41. *Ibid.* 37-38
42. Nasution, no. 13, h. 64.
43. Basalim, no. 33, h. 39.
44. *Ibid.* 42.
45. Nasution, no. 13, h. 51.
46. *Ibid.* 32-34
47. Basalim, no. 33, hh. 46-49.
48. *Ibid.* 54.
49. *Ibid.* 49-50.
50. Nasution, no. 13, hh. 396-397.
51. *Ibid.* 397.
52. *Ibid.*
53. *Ibid.* 400-401.
54. *Ibid.* 401.
55. Basalim, no. 33, h. 56.
56. Konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

57. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 12.
58. *Ibid.*
59. Bachtiar Effendy, 'Reformasi Konstitusi sebagai Prasyarat Demokratisasi: Pengalaman Indonesia' (2000): 4; Analisis CSIS, hh. 389-90.
60. Wawancara dengan Prof. Dr. Harun Alrasid: Jika Fundamen Rumahnya Rapuh, Negeri ini Bisa Ambruk (1998) dalam Tempo Interaktif <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/10/nas5.htm> 12 Juni 2002.
61. Pasal 3 Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Kewenangan Badan Pekerja MPR untuk menyiapkan Rancangan Amandemen terhadap UUD 1945.
62. Karena pada saat penulisan disertasi ini, hingga tahun 2005, tidak ada lagi amandemen baru atas UUD 1945.

Bab 2

63. Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy* (1987) h. 13.
64. Secara umum, lihat John Mukum Mbuku, 'Constitutional Engineering and the Transition to Democracy in Post-Cold War Africa' (1998) II, 4 *The Independent Review*, hh. 501-502. Untuk pembahasan tentang pembuatan konstitusi di Afrika Selatan di masa transisi, lihat Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001); Peter Strand, *Decisions on Democracy: The Politics of Constitution-Making in South Africa 1990-1996* (2000).
65. Carlos Santiago Nino, 'Transition to Democracy, Corporatism, and Constitutional Reform in Latin America' (1989), 44 *University of Miami Law Review*, hh. 129-164; Carlos Santiago Nino, 'The Debate Over Constitutional Reform in Latin America' (1993), 16 *Fordham International Law Journal*, hh. 635-651.
66. Lihat A.E. Dick Howard, *Constitution-Making in Eastern Europe* (1993); A.E. Dick Howard, 'Constitution-Making in Central and Eastern Europe' (1994) 28 *Suffolk University Law Review*, hh. 5-16. Untuk pembahasan tentang pembuatan konstitusi di Spanyol dan Polandia pada masa transisi, lihat Bonime-Blanc, no. 64 di atas; Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland* (1998).
67. Lihat, misalnya, Kevin Y.L. Tan, 'The Making and Remaking of Constitutions in Southeast Asia: An Overview' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*, hh. 1-41. James M West dan Edward J. Baker, 'The 1987 Constitutional Reforms in South Korea: Electoral Processes and Judicial Independence' (1988) 1 *Harvard Human Rights Year Book*, hh. 135-177; Andrew Harding, 'May There be Virtue: 'New Asian Constitutionalism in Thailand' (2001) 3: 3 *The Australian Journal of Asian Law*, h. 236.
68. John Elster, 'Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process' (1995) 45 *Duke Law Journal*, h. 394. Dalam Bagian B.1. pada bab ini, penulis akan

- menjelaskan panjang lebar tentang klasifikasi pembuatan konstitusi ala John Elster.
69. Francois Venter, 'Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution' dalam Antero Jyranki (ed), *National Constitutions in the Era of Integration* (1999) h. 18.
 70. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering; An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes* (ed. kedua, 1997) h. 195.
 71. Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (edisi revisi, 1947) h. 24.
 72. Sartori, no. 70, h. 195.
 73. McIlwain, no. 71, h. 1-2.
 74. K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (1958) h. 3.
 75. Thomas Paine, *Rights of Man* (1792), Constitution Society <http://www.constitution.org/tp/rightsman2.htm> 9 Maret 2003
 76. Wheare no. 74, h. 1.
 77. Giovanni Sartori, 'Constitutionalism: A Preliminary Discussion' (1962) LVI: 4 *American Political Science Review*, h. 862.
 78. *Ibid.*
 79. Sartori, no. 70 di atas, 196.
 80. *Ibid.*
 81. Richard Holder-Williams, 'The Constitution (1787) and Modern American Government' dalam Vernon Bogdanor (ed) *Constitutions in Democratic Politics* (1988) h. 95.
 82. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (950) h. 13.
 83. *Ibid.* 125.
 84. S.E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden (ed), *Comparing Constitutions* (1995) h. 1.
 85. Penulis akan membahas masalah hak-hak asasi manusia dalam perdebatan Perubahan Kedua pada Bab Lima.
 86. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (1946) h. 125-128; Peter Paczolay, 'The New Hungarian Constitutional State: Challenges and Perspectives' dalam A.E. Dick Howard (ed), *Constitution-Making in Eastern Europe* (1993) h. 30.
 87. Wheare, no. 74, h. 19.
 88. C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (1973) hh. 57-58.
 89. Wheare, no. 74, h. 19.
 90. *Ibid.*

91. Pendapat Strong, bahwa Konstitusi Amerika Serikat adalah konstitusi tertulis terlengkap, perlu klarifikasi lebih jauh. Banyak konstitusi lain yang lebih lengkap, atau setidaknya lebih panjang, dari Konstitusi Amerika Serikat. Undang-Undang Dasar negara India dan Nigeria, misalnya, masing-masing berisi 151 dan 320 pasal; bandingkan dengan Konstitusi Amerika Serikat yang hanya punya tujuh pasal, plus dua puluh tujuh amandemen (hingga tahun 1992).
92. Strong, no. 88, h. 57.
93. Jan-Erik Lane, *Constitutions and Political Theory* (1996) h. 118.
94. *Ibid.* 5.
95. Strong, no. 88, h. 58.
96. Melalui serangkaian kinerja parlemennya yang berkedudukan sebagai lembaga pembuat konstitusi, Israel telah mengubah aturan-aturan konstitusionalnya menjadi sebuah konstitusi tertulis.
97. Wheare, no. 74, h. 19.
98. Tim Lindsey, 'Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy' (2002) 6 *Singapore Journal of International and Comparative Law* 244, hh. 276-277.
99. Wheare, no. 74, hh. 121-145.
100. Brannon P. Denning, 'Means to Amend: Theories of Constitutional Change', 65: 155 *Tennessee Law Review*, hh. 197-198.
101. Friedrich, no. 82, h. 141.
102. Venter, no. 69, h. 19.
103. John P. Wheeler, Jr., 'Changing the Fundamental Law' dalam John P. Wheeler, Jr. (ed), *Salient Issues of Constitutional Revision* (1961) h. 49.
104. Anthony Browne, 'Prodi Fears Sceptics will Neuter EU Constitution Vote 2004', <http://www.vote2004.com/mediacentre/display.asp?!IDNO=1395> 15 Juni 2004.
105. Denning, no. 101, h. 160.
106. Venter, no. 70, h. 19.
107. Jeffrey Reiman, 'The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy' dalam Alan S. Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: The Philosophical Dimension* (1988) h. 127.
108. James L. Sundsquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (1986) h. 1.
109. *Ibid.*
110. Edward McWhinney, *Constitution-Making Principles, Process, Practices* (1981) h. 132.
111. James A. Curry, Richard B. Riley, dan Richard M. Battistoni, *Constitutional Government: The American Experience* (1989).

112. McWhinney, no. 111, h. 132.
113. Friedrich, no. 83, h. 135.
114. McWhinney, no. 111, h. 132.
115. Kebijakan Soeharto ini akan dikupas panjang lebar pada Bab Tiga.
116. Venter, no. 70, h. 19.
117. Wheeler, no. 104, h. 50.
118. *Ibid.*
119. Venter, no. 70, h. 19.
120. Bonime-Blanc, no. 64, h. 13.
121. Gabriel L. Negretto, 'Constitution-Making and Institutional Design: The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994' (Makalah disajikan dalam pertemuan Latin American Studies Associations, Hotel House Hilton, Chicago, Illinois, 24-26 September 1998) h. 3.
122. Daniel J. Elazar, "The Preeminently Political Act' dalam Keith G. Banting dan Richard Simeon (ed), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the States* (1986) hh. 232, 248.
123. Bonime-Blanc, no. 64, h. 13.
124. *Ibid.* 13-14
125. *Ibid.*
126. Richard A. Rosen, 'Constitutional Process, Constitutionalism, and the Eritrean Experience' (1999) 24, *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, hh. 276-277.
127. Bonime-Blanc, no. 64, hh. 5-9.
128. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (1991) h. 13.
129. Bonime-Blanc, no. 64, hh. 5-6.
130. Juan J. Linz, 'AN Authoritarian Regime: Spain' dalam Erik Alardt dan Stein Rokkan (ed), *Mass Politics* (1970) h. 225.
131. Bonime-Blanc, no.64, h. 8.
132. Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, "Tentative Conclusion about Uncertain Democracies' dalam Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead (ed), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy* (1986) h. 3.
133. *Ibid.*
134. Bonime-Blanc, no. 64, hh. 6-8.
135. *Ibid.*

136. *Ibid.* 8.
137. *Ibid.*
138. *Ibid.* 5.
139. Ralf Dahrendorf, 'Transitions; Politics, Economics, and Liberty' (1990) 13, Washington Quarterly h. 134.
140. Kelsen, no. 87, h. 117.
141. *Ibid.* 117-119.
142. *Ibid.*
143. Peter Paczolay, 'Constitutional Transition and Legal Continuity' (1993) 8, Connecticut Journal of International Law, h. 560.
144. *Ibid.*
145. *Ibid.* 562.
146. Bonime-Blanc, no. 64, hh. 7-8.
147. Robert A. Goldwin dan Art Kaufman (ed), *Constitution Makers and Constitution Making: The Experience of Eight Nations* (1988) h. 1.
148. McWhinney, no. 111, h. 15.
149. *Ibid.*
150. Elster, no. 69, 394.
151. Paczolay, no. 144, h. 30.
152. Vernon Bogdanor, 'Conclusion' dalam Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988) h. 380.
153. Elster, no. 69, h. 347.
154. *Ibid.* 370-371.
155. McWhinney, no. 111, h. 15.
156. Bogdanor, no. 153, h. 381.
157. Wheare, no. 75, h. 23.
158. *Ibid.*
159. Huntington, no. 129, h. 15; Klaus von Beyme, *Transition to Democracy in Eastern Europe* (1996) hh. 1-5. Dengan analisis-analisis yang sangat mirip, Beyme berhitung dengan cara yang berbeda dan tampil dengan 'gelombang keempat demokratisasi'.
160. Huntington, no. 129, hh. 13-26.
161. *Ibid.*
162. Elster, no. 69, h. 368.
163. *Ibid.* 368-369.

164. <http://www.uni.wuerzburg.de/law/index.html>. Tetapi situs ini sudah tak bisa diakses lagi. Situs lain yang berisi informasi serupa adalah <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/> yang penulis akses pada tanggal 5 Desember 2004.
165. Cheryl Saunders, 'Women and Constitution Making' (Makalah disajikan pada Konferensi Internasional bertajuk "Women Peace Building and Constitution-Making"), Kolombo, Sri Lanka, 2-6 Mei 2002, h. 1.
166. *Ibid.* 20.
167. McWhinney, no. 111, h. 16.
168. *Ibid.* 42.
169. Harding, no. 68, h. 239.
170. *Ibid.*
171. Prudhisan Jumbala, 'Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis' dalam Derek da Cunha dan John Funston (ed), *Southeast Asia Affairs 1998* (1998) 207, 289. Lihat juga Suchitra Punyaratabandhu, 'Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitutional Reform' (1998) XXXVIII: 2 *Asian Survey* 161, h. 165.
172. Harding, no. 68, h. 239.
173. *Ibid.*
174. Strand, no. 65, h. 54.
175. Paczolay, no. 144, h. 21.
176. Elster, no. 69, h. 394.
177. *Ibid.*
178. Peter H. Russel, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* (edisi kedua, 1993) h. 106.
179. McWhinney, no. 111, h. 16.
180. Pasal 211 Konstitusi Thailand tahun 1991.
181. Bagian 73 sub-bagian (1) tentang Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
182. Denny Indrayana, 'Proses Reformasi Konstitusi Transisi (Pengalaman Indonesia dan Perbandingannya dengan Afrika Selatan dan Thailand)' (2002) 7:2 *Kajian*, hh. 83, 90.
183. Bab Lima dan Enam akan menjelaskan masalah ini.
184. Elster, no. 69, h. 395.
185. Howard, no. 67, h. 9.
186. Vivien Hart, *Democratic Constitution Making*, Special Report No. 107, United States Institutes of Peace (2003) 1, hh. 3-4.
187. Julius Ihonybere, 'How to Make an Undemocratic Constitution: the Nigerian Example' (2000) 21:2 *Third World Quarterly*, h. 346.

188. Andrew Arato, 'Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy' (1995) 17 *Cardozo Law Review*, h. 191.
189. Rosen, no. 127, h. 304.
190. *Ibid.* 304-305.
191. Arato, no. 189, h. 192.
192. *Ibid.* 193-194.
193. *Ibid.*
194. Bonime-Blanc, no. 64, h. 135.
195. *Ibid.* 147.
196. *Ibid.* 13-14, 142-144.
197. *Ibid.* 13.
198. *Ibid.*
199. *Ibid.*
200. *Ibid.*
201. *Ibid.*
202. *Ibid.*
203. *Ibid.*
204. *Ibid.* 13-14.
205. *Ibid.* 13.
206. *Ibid.* 14.
207. *Ibid.* 144.
208. *Ibid.*
209. Elster, no. 68, h. 364.
210. McWhinney, no. 111, h. 57.
211. Wheare, no. 74, h. 12.
212. Paczolay, no. 86, h. 30.
213. Saunders, no. 165, h. 5.
214. Cheryl Saunders, *It's Your Constitution* (edisi kedua, 2003) h. 4.
215. Arato, no. 188, h. 191.
216. Wheare, no. 74, h. 121.
217. *Ibid.*
218. *Ibid.*
219. *Ibid.* 121-122.
220. *Ibid.* 122.

221. Saunders, no. 165. hh. 5-13.
222. *Ibid.* 5.
223. *Ibid.*
224. *Ibid.* 6.
225. Bonime-Blanc, no. 63, h. 139.
226. *Ibid.*
227. *Ibid.* 140.
228. *Ibid.*
229. *Ibid.*
230. *Ibid.*
231. Paczolay, no. 87, h. 48.
232. *Ibid.*
233. *Ibid.*
234. *Ibid.*
235. *Ibid.*
236. Pasal 211 Konstitusi Thailand tahun 1991.
237. Saunders, no. 166, hh. 5-13.
238. *Ibid.* 10.
239. *Ibid.*
240. *Ibid.*
241. Arato, no. 188, hh. 225-226.
242. *Ibid.* 224-228.
243. *Ibid.* 224.
244. Cass R. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions Do* (2001) h. 30.
245. *Ibid.*
246. Commonwealth Human Rights Initiatives, Promoting a Culture of Constitutionalism and Democracy in Comonwealth Africa, makalah pengantar untuk mendampingi rekomendasi-rekomendasi CHRI untuk Commonwealth Health of Government Meeting 1999 (1999) h. 13.
247. *Ibid.* 12-13.
248. Elster, no. 68, h. 395.
249. *Ibid.*
250. *Ibid.* 388.
251. Saunders, no. 166, h. 12.

252. *Ibid.*
253. *Ibid.*
254. *Ibid.*
255. *Ibid.* 12.
256. *Ibid.*
257. Paczolay, no. 86, h. 48.
258. Paczolay, no. 143, h. 568.
259. Saunders, no. 165, h. 12.
260. Pasal 73 Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
261. Penjelajahan lebih jauh tentang partisipasi publik di Afrika Selatan ditulis pada Bagian B.4. tentang pentingnya partisipasi publik.
262. Jeremy Sarkin, 'The Drafting of South Africa's Final Constitution from a Human Rights Perspective' (1999) 47, *American Journal of Comparative Law*, h. 86.
263. Katharine Savage, 'Negotiating South Africa's New Constitution: An Overview of the Key Players and the Negotiation Process', Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001) h. 164.
264. Pasal 211 Konstitusi Thailand tahun 1991.
265. Renato Cristi, 'The Metaphysics of Constituent Power: Schmitt and the Genesis of Chile's 1980 Constitution' (2000) 21, *Cardozo Law Review*, h. 1749.
266. John Elster, 'Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea', dalam J. Hesse (ed), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe* (1993) h. 178-179.
267. *Ibid.*
268. *Ibid.* 178.
269. McWhinney, no. 111, h. 27.
270. Elster, no. 68, hh. 376-380.
271. *Ibid.* 377.
272. Negretto, no. 11, h. 6.
273. Elster, no. 68, h. 378.
274. *Ibid.* 379.
275. *Ibid.* 380.
276. Negretto, no. 121, h. 6.
277. *Ibid.*
278. *Ibid.* Bagian berikutnya tentang legislatur biasa akan membahas lebih jauh tentang kepentingan-kepentingan lembaga legislatif.

279. Saunders, no. 165, h. 7.
280. *Ibid.* 8.
281. *Ibid.*
282. *Ibid.*
283. Bonime-Blanc, no. 63, h. 35.
284. Bagian 211 Konstitusi Thailand tahun 1991.
285. *Ibid.*
286. Alayas Hajjilah, 'Thailand', dalam Cheryl Saunders dan Graham Hassall (ed), *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1997* (1999) h. 278.
287. Harding, no. 68 di atas, 238. Lihat juga Alayas Hajjilah, *The New Constitution of the Kingdom of Thailand 1997: the People Constitution* <http://www.muslimlawstudent.com/ssrthai/p1.php> 3 Juli 2002; Amara Raksasataya, *The Making of the People's Constitution* <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/thailand/tha6a.doc> 4 Januari 2003; Kanokkan Anukansai, *Role of Civil Society Movement and the Making of New Constitution in Thailand* <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/thailand/tha6b.doc> 4 Januari 2003.
288. Hajjilah, no. 288.
289. *Ibid.*
290. *Ibid.*
291. *Ibid.*
292. *Ibid.*
293. *Ibid.*
294. *Ibid.*
295. Saunders, no. 165, h. 8.
296. *Ibid.*
297. *Ibid.* 7-8.
298. McWhinney, no. 110, hh. 27-28.
299. Saunders, no. 165, h. 9.
300. McWhinney, no. 110, h. 27.
301. *Ibid.*
302. Friedrich, no. 82, h. 121.
303. McWhinney, no. 110, h. 27.
304. *Ibid.* 28.
305. Hajjilah, no. 27.
306. *Ibid.*

307. *Ibid.*
308. *Ibid.*
309. Harding, no. 67, h. 239.
310. *Ibid.*
311. *Ibid.* Lihat juga William F. Case, 'Thai Democracy, 2001: Out of Equilibrium' (2001) XLI:3 Asian Survey 525, h. 530.
312. Saunders, no. 165, h. 9.
313. Wheeler, no. 103, h. 57.
314. Bagian 211 Konstitusi Thailand tahun 1991.
315. Tan, no. 67, h. 38.
316. Harding, no. 67, h. 239.
317. Jumbala, no. 171, h. 265.
318. Harding, no. 67, h. 239.
319. McWhinney, no. 110, h. 29.
320. *Ibid.*
321. *Ibid.* 31.
322. *Ibid.*
323. *Ibid.*
324. Elster, no. 68, h. 380.
325. *Ibid.*
326. *Ibid.*
327. *Ibid.*
328. *Ibid.* 381.
329. *Ibid.*
330. *Ibid.*
331. *Ibid.*
332. *Ibid.*
333. *Ibid.*
334. *Ibid.* 395.
335. Cyril Ramaphosa, 'Negotiating a New Nation: Reflections on the Development of South Africa's Constitution' dalam Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001) h. 79.
336. *Ibid.*
337. *Ibid.* 80.

338. Saras Jagwanth, 'Democracy, Civil Society, and South African Constitution: Some Challenges' (Makalah Diskusi 65, Management of Social Transformation, UNESCO, 2003) h. 9.
339. Bagian 68 (1) Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
340. Constitutional Assembly: Annual Report May 1994-1995 (1995). http://www.polity.org.za/html/govdocs/Constitution/ca/ANREPORT/Ca94_95.pdf 12 Oktober 2003.
341. Bagian 72 Sub-bagian (2) Konstitusi Sementara Afrika Selatan. Panel ini berang-gota-kan tujuh orang pakar konstitusi: Prof. M.G. Erasmus, Prof. J. Kruger, M.P. Sedibe-Ncholo, Adv I Semenya, Prof. J. van der Westhuizen, Adv Z. Yacoob dan Prof. C. Murray.
342. Bagian 73 sub-bagian (3), (4) dan (5) Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
343. Constitutional Assembly, no. 340.
344. *Ibid.*
345. *Ibid.*
346. Bagian 71 Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
347. Bagian 71 dalam hubungannya dengan Bagian 73 sub-bagian (6) Konstitusi Sementara.
348. Christina Murray, 'Negotiating Beyond Deadlock: From the Constitutional Assembly to the Court', dalam Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apar-theid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001) h. 105.
349. Jagwanth, no. 398, hh. 8-9.
350. *Ibid.* 9.
351. Murray, no. 348, hh. 120-121.
352. Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan, *Certification of the Constitution of Republic of South Africa* (1996) <http://www.poliy.org.za.html/govdocs/Constitution/cert.html> pada tanggal 12 Oktober 2003.
353. Murray, no. 348, h. 122.
354. *Ibid.* 112.
355. *Ibid.*
356. Commonwealth Human Rights Initiatives, no. 246, hh. 8-18.
357. Wheare, no. 74, h. 122.
358. Rosen, no. 126, h. 277.
359. *Ibid.*
360. Ihonvbere, no. 187, hh. 346-347.

361. *Ibid.* 347.
362. Rosen, no. 126, h. 299.
363. Wheeler, no. 103, h. 58.
364. *Ibid.*
365. Ihonvbere, no. 187, hh. 348-349.
366. Saunders, no. 165, h. 11.
367. *Ibid.*
368. Rosen, no. 126, h. 294.
369. Saunders, no. 165, h. 11.
370. *Ibid.*
371. *Ibid.*
372. Wheeler, no. 103.
373. *Ibid.*
374. *Ibid.*
375. Saunders, no. 165, h. 1.
376. *Ibid.*
377. Muray, no. 348, h. 106.
378. Commonwealth Human Rights Initiatives, no. 246, h. 19.
379. Jagwanth, no. 398, hh. 9-10.
380. *Ibid.* 9.
381. Constitutional Assembly: Annual Report 1996 (1996) http://www.polity.org.za/html/govdocs/Constitution/ca/ANREPORT/Ca95_96.pdf 12 Oktober 2003.
382. *Ibid.*
383. Murray, no. 348, h. 107.
384. *Ibid.*
385. Commonwealth Human Rights Initiatives, no. 246, h. 20.
386. *Ibid.*
387. Constitutional Assembly: Annual Report 1996, no. 381.
388. Commonwealth Human Rights Initiatives, no. 246, h. 20.
389. Constitutional Assembly: Annual Report 1996, no. 381.
390. Murray, no. 348, h. 9.
391. Jagwanth, no. 338, h. 9.
392. Siri Gloppen, *South Africa: The Battle Over the Constitution* (1997) h. 266
393. Jumbala, no. 171, h. 273.

394. *Ibid.* 272-273.
395. *Ibid.* 273.
396. Anukansai, no. 287.
397. *Ibid.*
398. *Ibid.*
399. *Ibid.*
400. *Ibid.*
401. Punyaratabandhu, no. 171, h. 165.
402. Anukansai, no. 287.
403. Pinai Nanakom, 'Re-Making of the Constitution in Thailand' (2002) 6 Singapore Journal of International and Comparative Law 90, h. 90.
404. Jumbala, no. 171, h. 273.
405. Harding, no. 67, h. 236.
406. Untuk perdebatan-perdebatan lebih jauh tentang 'demokrasi'. Lihat, misalnya, Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (1963); M.I. Finley, *Democracy: Ancient and Modern* (1985); Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (1965); Jack Lively, *Democracy* (1975); Robert A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance* (1976); Robert A. Dahl, *Democracy, Liberty and Equality* (1986); Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (1987); Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (1989); Huntington, no. 128; Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction* (2002); Jan-Erik Lane dan Svante Ersson (ed), *Democracy: A Comparative Approach* (2003); Robert A. Dahl, Ian Shapiro, dan José Antonio Cheibub (ed), *The Democracy Sourcebook* (2003).
407. Robert A. Dahl, *On Democracy* (2000) h. 3.
408. Untuk pembahasan lebih jauh tentang 'demokrasi' di Indonesia, lihat, misalnya, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (1962); Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (1993); Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (1994); dan David Bourchier dan John Legge (ed), *Democracy in Indonesia, 1950s and 1990s* (1994).
409. Manan, no. 29, hh. 151-155.
410. Todung Mulya Lubis, 'The Rechtsstaat and Human Rights' dalam Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999) h. 172.
411. Timothy Lindsey, "From Rule of Law to Law of the Rullers - to Reformation?" dalam Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999) h. 13.
412. *Ibid.*
413. Lubis, no. 410, hh. 171-172.

414. David Bouchier, 'Positivism and Romanticism in Indonesian Legal Thought' dalam Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999) h. 186.
415. Vernon Bogdanor, 'Introduction' dalam Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988) h. 3.
416. Wheare, no. 74, hh. 5-6.
417. Bogdanor, no. 415, h. 3.
418. Finer, Bogdanor dan Rudden, no. 84, h. 2.
419. *Ibid.*
420. *Ibid.*
421. Bogdanor, no. 415, h. 3.
422. Lane, no. 93, hh. 263-264.
423. *Ibid.* 261.
424. *Ibid.*
425. *Ibid.* 261-262.
426. *Ibid.* 263-264.
427. *Ibid.* 264.
428. Richard Bellamy Dario Catiglione, 'Constitutionalism and Democracy—Political Theory and the American Constitution' (1997) 27:4 *British Journal of Political Science* h. 1.
429. Carlos Santiago Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy* (1996) hh. 1-2.
430. Wheare, no. 74, h. 205.
431. *Ibid.*
432. John O. McGinnis dan Michael B. Rappaport, 'Our Supermajoritarian Constitution' (2002) 80 *Texas Law Review*, h. 705.
433. Bonime-Blanc, no. 63, h. 13.
434. Walter F. Murphy, 'Constitution, Constitutionalism, and Democracy' dalam Douglas Greenberg et al (ed), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (1993) h. 6.
435. *Ibid.*
436. Nino, no. 429, h. 1.
437. *Ibid.*
438. Wheare, no. 74, h. 206.
439. Sartori mengklasifikasikan konstitusi menjadi konstitusi nominal, konstitusi riil dan konstitusi basa-basi, bergantung pada apakah konstitusi yang bersangkutan merupakan dokumen yang tidak dilaksanakan, cetak-biru yang diterapkan secara

efektif, ataukah sekadar perangkat yang digunakan untuk menyembunyikan rezim diktator.

440. Wheare, no. 74, hh. 5-6.
441. McWhinney, no. 110, h. 9.
442. *Ibid.*
443. *Ibid.*
444. Lane, no. 93, h. 211.
445. *Ibid.* 189.
446. *Ibid.*
447. *Ibid.*
448. Dahl, no. 407, h. 128.
449. Ann Stuart Diamond, 'Decent, Even Though Democracy' dalam Robert A. Goldwin dan William A. Schambra (ed), *How Democratic Is the Constitution* (1980) h. 21.
450. Andreas Kalyvas, 'Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy' (2000) 21, *Cardozo Law Review*, h. 1547.
451. Lane, no. 93, hh. 217-218.
452. John Rawls, *A Theory of Justice* (1972) h. 197.
453. Dahl, no. 407, h. 3.
454. *Ibid.* 36.
455. *Ibid.* 119.
456. *Ibid.* 120-124.
457. *Ibid.* 140.
458. Wheare, no. 74, h. 46.
459. Rawls, no. 452, h. 339.
460. Wheeler, no. 103, h. xi.
461. Ulrich K. Preuss, 'Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe' dalam Joachim Jens Hesse dan Nevil Johnson (ed), *Constitutional Policy and Change in Europe* (1995) h. 95.
462. Stephen Breyer, 'Our Democratic Constitution' (2002).
463. Robert A. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?* (2001) hh. 3-4.
464. *Ibid.* 110-139.
465. *Ibid.* 41.
466. Wheeler, no. 103, h. xi.
467. Lane, no. 93, h. 62.
468. Preuss, no. 461, h. 95.

469. Daniel S. Lev, 'Some Movements, Constitutionalism, and Human Rights: Comments from the Malaysian and Indonesian Experiences', dalam Douglas Greenberg et al. (ed), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (1993) 140.
470. Friedrich, no. 82, h. 5, 25.
471. *Ibid.* 26.
472. Annen Junji, 'Constitutionalism as a Political Culture' (2002) 11 Pacific Rim Law and Policy Journal, h. 562.
473. Lane, no. 93, h. 19.
474. Scott Gordon, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (1999) 236.
475. McIlwain, no. 71, hh. 21-22.
476. Murphy, no. 434, h. 3.
477. Alan S. Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: The Philosophical Dimension* (1988) h. 4.
478. Lane, no. 93, hh. 25-62.
479. *Ibid.* 58.
480. Arthur T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance* (1963) h. 4.
481. Gerhard Casper, *Separating of Powers: Essays on the Founding Period* (1997) h. 9.
482. Vanderbilt, no. 480, h. 4.
483. Bernard H. Siegan, *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom* (1994) h. 8.
484. *Ibid.*
485. Lane, no. 93, h. 129.
486. Dahl, no. 463, hh. 54-55.
487. *Ibid.* 55.
488. Rawls, no. 452, hh. 224, 228-234
489. Samuel Freeman, 'Political Liberalism and the Possibility of a Just Democratic Constitution' (1994) 69 Chicago-Kent Law Review, hh. 659-660.
490. Joseph M. Farber, 'Justifying Judicial Review' (2003) 32 Capital University Law Review, h. 69.
491. Dieter Grimm, 'Constitutional Adjudication and Democracy' (1999) 33 Israel Law Review, h. 199.
492. *Ibid.*
493. D.J. Brand, 'Constitutional Reform' (2002) 3 Cumberland Law Review, h. 4.

494. Bagian 181 Konstitusi Afrika Selatan 1996.
495. Nicholas Haysom, 'Federal Features of the Final Constitution' dalam Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001) h. 547.
496. *Ibid.*
497. *Ibid.*
498. Margaret A. Burnham, 'Cultivating a Seddling Charter: South Africa's Court Grows Its Constitution' (1997) 3 Michigan Journal of Race and Law, h. 58.
499. Harding, no. 67, hh. 240-241.
500. *Ibid.* 247-248.
501. Muna Ndulo, 'The Democratization Process and Structural Adjustment in Africa' (2003) 10 Indiana Journal of Global Legal Studies h. 346.
502. Lane, no. 93, h. 239.
503. *Ibid.* 227.
504. *Ibid.* 228-229.
505. Rawls, no. 452, h. 60.
506. Dahl, no. 463, h. 156.
507. *Ibid.* 152.
508. *Ibid.* 274.
509. Rawls, no. 452, h. 197.
510. *Ibid.*
511. Franklin I. Gamwell, 'The Purpose of Human Rights' (2003) 22 Mississippi College Law Review, h. 253.
512. *Ibid.*
513. Gloppen, no. 392, h. 58
514. *Ibid.*
515. Sandra Liebenberg, 'Violation of Socio-Economic Rights: The Role of the South African Human Rights Commission' dalam Penelope Andrews dan Stephen Ellman (ed), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001) h. 405.
516. Sunstein, no. 244, h. 235.
517. *Ibid.*
518. Bagian 184(1) Konstitusi Afrika Selatan.
519. Karen Cavanaugh, 'Emerging South Africa: Human Rights Responses in the Post-Apartheid Era' (1997) 5 *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, h. 297.

- 520. Sarkin, no. 262, h. 85.
- 521. Harding, no. 67, h. 85.
- 522. *Ibid.*
- 523. Bagian 65 Konstitusi Thailand.

Bab 3

- 524. Soedjati Djiwandono, "Constitutional Change: A Must", *The Jakarta Post*, 9 Juni 1999.
- 525. Pasal 4 Tap MPRS No. XXXIII Tahun 1967 *juncto* Tap MPRS No. XLIV Tahun 1968.
- 526. Surat Perintah Sebelas Maret.
- 527. Banyak buku sudah ditulis tentang peralihan kekuasaan dari Soekarno ke tangan Soeharto ini. Untuk informasi lebih jauh lihat I Gusti Agung Ayu Ratih, *Soeharto's New Order State: Imposed Illusions and Invented Legitimacy* (Kertas-kerja terakhir untuk meraih gelar Master of Arts pada Program Southeast Asian Studies-History, University of Wisconsin, 1997) h. 2.
- 528. Timothy Lindsey, 'Introduction: An Overview of Indonesian Law' dalam Timothy Lindsey (ed), *Indonesia: Law and Society* (1999) h. 1.
- 529. A.H. Nasution, *ABRI Penegak Demokrasi UUD 1945* (1966) hh. 13-26.
- 530. R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996) h. 179.
- 531. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibentuk berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. MPR ini bersifat sementara karena semua anggotanya direkrut bukan melalui pemilihan umum, melainkan diangkat oleh Presiden Soekarno.
- 532. Tap MPRS No. XXXIII Tahun 1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Kepresidenan Presiden Soekarno.
- 533. Tetapi, selama periode pertama ini, UUD 1945 tidak diterapkan secara konsisten. Lihat Moh. Mahfud M.D., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1999) h. 52.
- 534. Dekrit Presiden No. 150 tahun 1959 tentang Pemberlakuan Kembali UUD 1945.
- 535. Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia* (1998) h. 196.
- 536. Liddle, no. 530, h. 181.
- 537. *Ibid.*
- 538. *Ibid.*
- 539. *Ibid.*

540. Daniel S. Lev, 'Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia', dalam Timothy Lindsey (ed) *Indonesian Law and Society* (1999) h. 233.
541. Lev, no. 25 di atas, 12. Lihat juga Merle C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia c1300 to the Present* (ed. Kedua, 1993) h. 312-313.
542. Harold Crouch, 'Indonesia' dalam Zakaria Hadji Ahmad dan Harold Crouch (ed), *Military-Civilian Relations in South-East Asia* (1985) h. 55.
543. Lindsey, no. 528, h. 5.
544. *Ibid.*
545. *Ibid.* 5-6
546. *Ibid.* 7.
547. *Ibid.*
548. Nasution, no. 13, h. 297.
549. Michael J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Soeharto: the Rise and Fall of the New Order* (ed. Ketiga, 1998) h. 1.
550. A. Syafi'i Ma'arif, 'Islam di Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin' (1988) 5, Prisma, h. 34. Ma'arif menyebutkan bahwa Soekarno memiliki paling tidak 12 definisi untuk Demokrasi Terpimpin.
551. Mahfud, no. 535, 143.
552. UUD 1945 terdiri dari tiga bagian: (i) Pembukaan, yang berisi pernyataan kemerdekaan dan prinsip-prinsip dasar; (ii) Batang Tubuh, yang terdiri dari 37 Pasal berikut 4 Aturan Peralihan dan 2 Aturan Tambahan; dan (iii) Penjelasan, yang memerinci lebih jauh prinsip-prinsip umum dan pasal-pasal dalam Batang Tubuh, satu per satu.
553. Dekrit Presiden No. 3 tahun 1960 tentang Pembubaran DPR.
554. Daniel S. Lev, 'Comments on the Course of Law Reform in Modern Indonesia', dalam Timothy Lindsey (ed), *Indonesia: Bankruptcy, Law Reform, and the Commercial Court* (2000) h. 80.
555. Pasal 1 Tap MPRS No. III Tahun 1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia, Mr. Soekarno, sebagai Presiden Seumur Hidup.
556. Bahwa Batang Tubuh memiliki kekuatan-mengikat yang lebih besar daripada Penjelasan akan dijelaskan lebih jauh pada Bagian B butir 7 dalam bab ini.
557. Hans Antlov, '*Demokrasi Pancasila and the Future of Ideology in Indonesia*', dalam Hans Antlov dan Tak-Wing Ngo (ed), *The Cultural Construction of Politics in Asia* (2000) h. 205.
558. *Ibid.* 205-206.
559. Huntington, no. 28, h. 13.

560. Golongan Karya.
561. Partai Persatuan Pembangunan, terdiri dari partai-partai Islam: Nahdatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Serikat Islam (PSI) dan Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti).
562. Partai Demokrasi Indonesia, terbentuk dari gabungan partai nasionalis dan Kristen: Partai Nasionalis Indonesia (PNI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik, Musyawarah Rakyat Banyak (Murba, secara harfiah berarti kelas bawah, sebuah partai sosialis), dan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI).
563. Liddle, no. 530, h. 189.
564. Vatikiotis, no. 549, h. 95.
565. Andrew MacIntyre, 'Indonesia', dalam Ian Marsh, Jean Blondel, dan Takashi Inoguchi (ed), *Democracy, Governance, and Economic Performance: East and Southeast Asia in the 1990s* (1999) h. 263.
566. *Ibid.* 267.
567. V. Silaen, 'Korpri-Golkar, Pemilu 1997, dan Demokrasi' (1997) 26, Analisis CSIS, h. 162-167
568. Korps Pegawai Republik Indonesia.
569. Lev, no. 554, h. 84.
570. K.E. Ward, *The 1971 Elections in Indonesia: An East Java Case Study* (1974) h. 34.
571. *Ibid.*
572. Antloy, no. 587, h. 206.
573. Loekman Soetrisno, 'Current Social and Political Conditions of Rural Indonesia', dalam Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999) h. 164.
574. MacIntyre, no. 565, h. 264.
575. *Ibid.* 265.
576. *Ibid.*
577. *Ibid.*
578. *Ibid.*
579. Televisi Republik Indonesia.
580. M. Cohen, 'On-Air Campaigning: Politicians Reachout to Voters via Television', *Far Eastern Economic Review*, 15 Mei 1997.
581. MacIntyre, no. 565, h. 260.
582. *Ibid.*
583. Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia* (2002) h. 122.

584. MacIntyre, no. 565, h. 266.
585. R. William Liddle, 'A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia' dalam Robert H. Taylor (ed), *The Politics of Elections in Southeast Asia* (1996) hh. 34-60.
586. Liddle, no. 530, h. 266.
587. MacIntyre, no. 565, h. 267.
588. Liddle, no, 530, h. 17.
589. *Ibid.* 209.
590. MacIntyre, no. 565, h. 270.
591. *Ibid.*
592. Pasal 2(1) UUD 1945.
593. Undang-Undang No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
594. Pasal 10(3) dan (4) UU No. 5 Tahun 1995.
595. *Ibid.*
596. MacIntyre, no. 565, h. 268.
597. Lihat Pasal 6(2) UUD 1945.
598. Sugeng Permana, 'Not Your Local Member', dalam Lindsey, no. 528, h. 198.
599. Pasal 21(1) UUD 1945.
600. Pasal 20(1) UUD 1945.
601. MacIntyre, no. 565, h. 268.
602. Pasal 20(2) UUD 1945.
603. Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
604. Tim Lindsey, 'Black Letter, Black Market and Bad Faith: Corruption and the Failure of Law Reform', dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (ed), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (2000) h. 280.
605. *Ibid.*
606. UU No. 6 Tahun 1969 tentang Pencabutan beberapa undang-undang dan Peraturan-peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
607. Mahkamah Agung, peradilan tertinggi di Indonesia.
608. Pasal 26(1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
609. Liddle, no. 530, h. 209.
610. Soebijono, 'Pendahuluan' dalam Soebijono *et. al* (ed), *Dwifungsi ABRI: Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (1992).

611. Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (1978) h. 24 dan 344. Tetapi, lihat David Jenkins, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983* (1984) h. 2. Menurut Jenkins, Prof. Djokosutono, dan bukan Jenderal Nasution, lah yang menamai konsep itu “Jalan Tengah Angkatan Bersenjata”.
612. Crouch, no. 542, hh. 50-51.
613. *Ibid*, 51, 60.
614. Liddle, no. 530, hh. 29-30.
615. *Ibid*. 30.
616. *Ibid*. 19.
617. *Ibid*.
618. *Ibid*. 217
619. *Ibid*. 19 dan 187.
620. *Ibid*. 19.
621. *Ibid*.
622. *Ibid*.
623. Pasal 10(3) dan (4) UU No. 2 Tahun 1985 yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.
624. Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
625. Permana, no. 598, h. 198.
626. Liddle, no. 530, h. 120.
627. Mahfud MD, no. 533, h. 52.
628. *Ibid*.
629. Teks ini harus dibaca “Dekrit Nomor X [eks], bukan ‘sepuluh’.
630. *Ibid*.
631. Mahfud, no. 533, hh. 66-67.
632. *Ibid*. 66.
633. *Ibid*.
634. *Ibid*.
635. *Ibid*.
636. *Ibid*. 67.
637. Konsep ‘kekosongan hukum’ akan dibahas lebih jauh pada poin 6 bagian ini.
638. Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Amandemen UUD 1945: Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang sedang Berubah* (2000) h. 14.

639. Manan adalah Guru Besar Hukum Konstitusi pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Saat disertasi ini ditulis, beliau adalah Hakim Agung pada Mahkamah Agung Indonesia.
640. Bagir Manan, no. 28, hh. 16-26.
641. Pasal 4 UUD 1945.
642. Penjelasan Pasal 10, 11, 12, 13, dan 15 UUD 1945.
643. Penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Bagian VIII UUD 1945.
644. Pasal 5 UUD 1945
645. Penjelasan Pasal 5 UUD 1945.
646. Nasution, no. 13, h. 367.
647. Penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Negara Bagian IV UUD 1945.
648. *Ibid.*
649. *Ibid.*
650. Pasal 1(2) UUD 1945.
651. Penjelasan Pasal 2(2) UUD 1945.
652. Lindsey, no. 98, h. 244.
653. *Ibid.*
654. *Ibid.* 248-249.
655. *Ibid.* 247.
656. Muhammad Ridwan Indra, *The 1945 Constitution: A Human Creation* (1990) h. 45.
657. Liddle, no. 530, h. 186.
658. Pasal 2(1) UUD 1945.
659. Penjelasan UUD 1945.
660. Koichi Kawamura, 'Politics of the 1945 Constitution: Democratization and Its Impact on Political Institutions in Indonesia' (Makalah Riset No. 3, Institute of Developing Economy, 2003) h. 17.
661. Andrew Ellis, 'The Indonesian Constitutional Transformation: Conservatism or Fundamental Change?' (2002) 6, Singapore Journal of International and Comparative Law, h. 124.
662. Pasal 12 UUD 1945.
663. Pasal 16 UUD 1945.
664. Pasal 18 UUD 1945.
665. Pasal 19(1) UUD 1945.
666. Pasal 23 UUD 1945.

667. Pasal 23(5) UUD 1945. BPK melakukan pemeriksaan-pemeriksaan resmi terhadap keuangan pemerintah.
668. Pasal 24 UUD 1945.
669. Pasal 25 UUD 1945.
670. Pasal 26 UUD 1945.
671. Pasal 28 UUD 1945;
672. Pasal 30(2) UUD 1945.
673. Pasal 31 UUD 1945.
674. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 66-67.
675. *Ibid.* 66.
676. Manan, no. 640, hh. 15-16.
677. Lindsey, no. 98, h. 253.
678. Penjelasan Umum Bagian IV UUD 1945.
679. Nasution, no. 13, 421.
680. *Ibid.*
681. *Ibid.*
682. *Ibid.* 422.
683. Lindsey, no. 98, h. 253.
684. Nasution, no. 13, h. 422.
685. *Ibid.* 422-423
686. Lindsey, no. 98, hh. 253-254.
687. Nasution, no. 13, h. 423.
688. Arthur Taylor von Mehren dan James Russel Gordley, *The Civil Law System* (ed. Kedua, 1977) 3.
689. Katharina Pistor dan Chenggang Xu, "Fiduciary Duty in Transitional Civil Law Jurisdictions: Lessons from the Incomplete Law" (2002) Columbia International Affairs Online <http://www.ciaonet.org/conf/cip01/cip01f.pdf> 15 Desember 2004.
690. John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition* (1985) h. 34.
691. Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, no. 638, hh. 14-15.
692. Pasal 33 UUD 1945: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
693. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945

694. *Ibid.*
695. Pasal 28 UUD 1945.
696. Bivitri Susanti, 'Constitution and Human Rights Provisions in Indonesia: An Unfinished Task in the Transitional Process' (Makalah disajikan pada konferensi tentang 'Constitution and Human Rights in a Global Age: An Asia Pacific History' (Canberra, 30 November-2 Desember 2001) h. 3.
697. Yamin, no. 13 di atas, 114. Lihat juga Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* (1995) hh. 262-276.
698. Manan, no. 28, h. 16.
699. Indra, no. 656, h. 21.
700. Lindsey, no. 98, h. 247.
701. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 13.
702. Berita Negara Indonesia No. 7 Tahun 1946.
703. Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959.
704. Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (1998) h. 175.
705. Manan, no. 640, h. 26.
706. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 55-64.
707. Indra, no. 656, h. 52.
708. Harry Tjan Silalahi, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru* (1990) hh. 34-48.
709. Pasal 37(1) UUD 1945.
710. A.M. Fatwa, *Demi Sebuah Rezim: Demokrasi dan Keyakinan Beragama Diadili* (2000) h. 214.
711. Lihat juga Pasal 115 Tap MPR No. I Tahun 1978.
712. Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.
713. Yamin, no. 12, h. 410.
714. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 63-64. Lihat juga I Made Leo Wiratma, 'Reformasi Konstitusi: Potret Demokrasi dalam Proses Pembelajaran' (2000) 4 Analisis CSIS, h. 404-405.
715. Polisi Republik Indonesia.
716. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 63.

Bab 4

717. Bonime-Blanc, no. 63, h. 139.
718. *Ibid.* 140.

719. Dewi Fortuna Anwar, 'The Habibie Presidency' dalam Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999) hh. 34-35.
720. *Ibid.* 34.
721. *Ibid.*
722. Pasal 2 Tap MPR No. VII Tahun 1973 tentang Situasi ketika Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan.
723. Mohammad Fajrul Falaakh, "Megawati dan Suksesi Pola Habibie", *Kompas*, 6 Maret 2000.
724. Anwar, no. 719, hh. 34-35.
725. *Ibid.* 35
726. *Ibid.*
727. Marcus Mietzner, 'From Soeharto to Habibie: The Indonesian Armed Forces and Political Islam during the Transition' dalam Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999) h. 91. Lihat juga Liddle, no. 29, hh. 387-388; Edward Masters, *Indonesia's 1999 Elections: A Second Chance for Democracy* (1999) Asian Update di <http://www.ciaonet.org/wps/mae01> 30 September 2003.
728. Tap MPR No. III Tahun 1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
729. Anwar, no. 719, h. 40.
730. Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (2003) hh. 29-31.
731. Tentang isi penting UU ini lihat no. 712.
732. Pasal 1 Tap MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
733. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
734. UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
735. UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
736. National Democratic Institute, *The New Legal Framework for Elections in Indonesia: A Report of an NDI Assessment Team*, 23 Februari 1999, h. 2.
737. *Ibid.*
738. TNI, Tentara Nasional Indonesia; sebelum Polri dipisahkan dari militer pada tanggal 1 April 1999, militer Indonesia disebut ABRI, bukan TNI.
739. UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
740. National Democratic Institute, no. 736, h. 10.
741. *Ibid.*

742. Untuk informasi lebih jauh tentang kebijakan Orde Baru terhadap pers, lihat David T. Hill, *The Press in New Order Indonesia* (1994); Omi Intan Naomi, *Anjing Penjaga: Pers di Rumah Orde Baru* (1996).
743. Surat Izin Usaha Penerbitan Pers.
744. Pasal 33 Permen No. 01 Tahun 1984 tentang Izin Penerbitan.
745. Dewi Fortuna Anwar, 'Indonesia's Transition to Democracy: Challenges and Prospects', dalam Damien Kingsbury dan Arief Budiman (ed), *Indonesia: the Uncertain Transition* (2001) h. 9.
746. *Ibid.*
747. Amnesty Internasional Indonesia, *An Audit of Human Rights Report* (1999) hh. 1-15.
748. *Ibid.*
749. Indonesia Frees Two Political Prisoners (1998) http://www.bbc.co.uk/1/hi/eventes/indonesia/latest_news/100266.stm 28 Oktober 2003.
750. Angel Rabasa dan Peter Chalk, *Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia* (2002) h. 10.
751. Liddle, no. 29, h. 387.
752. Rabasa dan Chalk, no. 750, h. 10.
753. Anwar, no. 719, h. 39.
754. National Democratic Institute dan The Carter Center, pernyataan Delegasi Pengawas Pemilu Internasional untuk Indonesia, National Democratic Institute dan The Carter Center, 7 Juni 1999, Pemilu Legislatif, Jakarta, 9 Juni 1999, h. 1.
755. *Ibid.* Tetapi, lihat Ricklefs, no. 541, hh. 303-304. Ricklefs berpendapat bahwa meski lebih jujur, adil, dan terbuka ketimbang pemilu-pemilu basa-basinya Soeharto, Pemilu 1955 pun tidak bisa dibilang demokratis, mengingat adanya tekanan-tekanan dari kalangan militer dan agama.
756. Liddle, no, 29, h. 373.
757. *Ibid.*
758. Diolah kembali dari David Bouchier, 'Habibie's Interregnum Reformasi, Elections, Regionalism, and the Struggle for Power', Chris Manning dan Peter van Diermen (ed), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (2000) h. 21; dan Suryadinata, no. 547, h. 103.
759. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
760. Partai Kebangkitan Bangsa.
761. Partai Amanat Nasional.
762. Partai Bulan Bintang.

763. Kelima belas partai ini adalah PK (Partai Keadilan), PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa), PNU (Partai Nahdlatul Ummat), PKP (Partai Keadilan dan Persatuan), PDI (Partai Demokrasi Indonesia), PBI (Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia), PKD (Partai Katolik Demokrat), PDR (Partai Daulat Rakyat), IPKI (Ikatan Penerus Kemerdekaan Indonesia), PP (Partai Persatuan), PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia), PNI-MM (Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen), PNI-FM (Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis), PPIIM (Partai Politik Islam Indonesia Masyumi), dan PKU (Partai Kebangkitan Ummat).
764. Meskipun orang bisa saja berpendapat bahwa PDIP berbeda dari PDI (di bawah rezim Soeharto), PDIP sesungguhnya adalah kelanjutan dari PDI dengan nama dan simbol yang relatif sama. PDIP sedikit mengubah penampilannya untuk membedakan dirinya dari partai lain hasil rekayasa Soeharto, yang masih mengklaim diri sebagai PDI 'sejati'.
765. Suryadinata, no. 583, h. 119.
766. *Ibid.*
767. National Democratic Institute, *The 1999 Presidential Elections and Post-Election Developments in Indonesia: A Post-Election Assessment Report*, 28 November 1999, h. 12.
768. Pasal 2 UUD 1945, berkaitan dengan Pasal 2 (2) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
769. Pasal 11 UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
770. National Democratic Institute dan The Carter Center, *Post-Election Statement Number 4, Post-Election Developments in Indonesia, the Formation of the DPR and the MPR*, Jakarta, 26 Agustus 1999, h. 8.
771. *Ibid.* 4. Lihat juga Suryadinata, no. 583, h. 140-141.
772. Pasal 13(1) Tap MPR No. II Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR.
773. Beberapa fraksi merupakan koalisi partai-partai politik, seperti Fraksi Reformasi, yang merupakan koalisi dari PAN dan PK; Fraksi KKI (Kesatuan Kebangsaan Indonesia), koalisi anggota-anggota MPR dari PDI, IPKI, PMI-MM, PNI-FM, PKP, PP, PBI dan PKD; Fraksi PDU (Perserikatan Daulat Ummat), yang adalah koalisi dari PNU, PKU, PSII, PPIIM, dan PDR. Lihat juga Keputusan MPR No. 2 Tahun 1999 tentang Fraksi-Fraksi MPR.
774. National Democratic Institute, no. 767, Appendix 9.
775. Ini adalah kursi tambahan dari anggota Utusan Daerah yang bergabung dengan fraksi yang mereka pilih.
776. Seperti sudah dibahas sebelumnya, sesuai dengan Pasal 2(2) UU No. 4 Tahun 1999, jumlah anggota MPR sebenarnya adalah 700 orang, termasuk 135 orang Utusan Daerah, tetapi lima wakil dari Timor Timur tidak bisa dipilih pada bulan

September mengingat situasi di sana, menyusul dilakukannya Referendum pada tanggal 30 Agustus 1999. Akibatnya, jumlah aktual Utusan Daerah adalah 130 orang, dan total anggota MPR yang sesungguhnya berjumlah 695.

777. National Democratic Institute, no. 767, h. 14.
778. *Ibid.* Tetapi, pada Sidang Tahunan MPR 2001, para anggota utusan daerah ini berhasil membentuk fraksi sendiri, yaitu Fraksi Utusan Golongan (FUG).
779. National Democratic Institute, no. 767, h. 14.
780. 'ABRI Support Habibie, Rejects Presidium' *The Jakarta Post*, 24 November 1999.
781. *Ibid.*
782. Elster, no. 68, hh. 347, 370-371.
783. Bognador, no. 152, h. 380.
784. Harding, no. 67; Jumbala, no. 171; dan Punyaratabandhu, no. 171.
785. *Ibid.*
786. National Democratic Institute, no. 767, h. 12.
787. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
788. Piliang, no. 30, h. 441.
789. Ellis, no. 661, h. 125.
790. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 49, 86.
791. Ellis, no. 661, h. 125.
792. *Ibid.* 86.
793. *Ibid.*
794. Lindsey, no. 98, h. 244.
795. Pasal 2 Tap MPR No. IX Tahun 1999 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Meneruskan Perubahan UUD 1945.
796. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, h. 54.
797. National Democratic Institute, no. 767, h. 15.
798. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 117-118.
799. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999.
800. *Ibid.*
801. *Ibid.*
802. Risalah Rapat Kedua BP MPR, 6 Oktober 1999, hh. 2-35. Lihat juga 'Seluruh Fraksi Sepakat Lakukan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 7 Oktober 1999.
803. *Ibid.*
804. 'Alex Litaay: Untuk Apa UUD '45 Diamandemen?', *Republika*, 21 Juli 1999.
805. *Ibid.*

806. Pidato Politik Megawati Soekarnoputri, 29 Juli 1999; untuk tulisan ini diterjemahkan dari versi bahasa Inggris dari *The People's Victory in the 1999 Elections* (Agustus 1999) Van Zorge, Heffeman & Associates http://www.van-zorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=258&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
807. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 53.
808. Risalah Rapat Keenam PAH III, 12 Oktober 1999, hh. 39-40.
809. *Ibid.*
810. *Ibid.* 41.
811. Tap MPRS No. XX Tahun 1966.
812. Risalah Rapat Keenam PAH III, 12 Oktober 1999, h. 41.
813. *Ibid.*
814. *Ibid.* 41-43
815. *Ibid.* 40-44.
816. *Ibid.* 11.
817. Risalah Rapat Keenam PAH III, 7 Oktober 1999, h. 44. Lihat juga Risalah Rapat Ketiga BP MPR, 14 Oktober 1999, h. 16; Risalah Rapat Pertama Komisi C, 17 Oktober 1999, h. 24.
818. National Democratic Institute, no. 767, h. 18.
819. Risalah Rapat Kedua BP MPR, 6 Oktober 1999, hh. 8, 11, 18, dan 32.
820. *Ibid.* 8.
821. *Ibid.* 3.
822. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, h. 6.
823. *Ibid.*
824. Soemantri, no. 32, h. 74.
825. Keputusan Pimpinan MPR No. 7 Tahun 1999.
826. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 97-98.
827. *Ibid.*
828. *Ibid.*
829. *Ibid.*
830. *Ibid.*
831. *Ibid.*
832. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, h. 4
833. *Ibid.*
834. *Ibid.*

835. *Ibid.* 48.
836. *Ibid.* 51.
837. Risalah Rapat Keenam PAH III, 12 Oktober 1999, h. 40.
838. *Ibid.* 44.
839. *Ibid.*
840. Risalah Rapat ini tidak menyebutkan nama anggota yang dimaksud.
841. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, h. 14.
842. *Ibid.*
843. *Ibid.*
844. *Ibid.* 14-16.
845. *Ibid.* 16.
846. *Ibid.*
847. *Ibid.*
848. *Ibid.*
849. *Ibid.*
850. Risalah Rapat Ketiga BP MPR, 14 Oktober 1999, 18. Abdul Gani adalah seorang sejarawan, sedangkan lainnya adalah pakar-pakar hukum konstitusi.
851. Saunders, no. 165, h. 11.
852. National Democratic Institute, 767, h. 15.
853. *Ibid.*
854. *Ibid.* 16.
855. Semua pasal pada bagian ini, kecuali disebutkan lain, mengacu pada Perubahan Pertama UUD 1945.
856. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 72-81.
857. *Ibid.*
858. *Ibid.*
859. Risalah Rapat Pertama PAH III, 7 Oktober 1999, hh. 3-4.
860. *Ibid.* 7.
861. *Ibid.*
862. National Democratic Institute, no. 767, h. 18.
863. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 144-145.
864. Risalah Rapat Keempat PAH III, 10 Oktober 1999, h. 20.
865. Yusuf dan Basalim, no. 5, hh. 147-149.

866. *Ibid.* 72-81. Lihat juga Masyarakat Transparansi Indonesia, no. 257; Mahfud, no. 627, hh. 112-131; dan Risalah Rapat-Rapat Pembahasan Perubahan Pertama.
867. Tri Agung Kristanto, 'Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Semangat Membatasi Kekuasaan Presiden' *Kompas*, 20 Oktober 1999.
868. Risalah Rapat Kedua PAH III, 8 Oktober 1999.
869. Risalah Rapat Ketujuh PAH III, 13 Oktober 1999, h. 26.
870. Pasal-pasal yang diamandemen adalah Pasal 5, 7, 9, 13(2) dan (3), 14(1) dan (2), 15, 17(2) dan (3), 20(1), (2), (3) dan (4) dan 21.
871. Risalah Rapat Ketujuh PAH III, 13 Oktober 1999, h. 14.
872. Risalah Rapat Ketujuh PAH III, 13 Oktober 1999, hh. 43-44.
873. Pasal 1 Tap MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
874. Lindsey, no. 98, h. 249.
875. 'Setelah Kosong Lima Bulan', *Garda*, 16-23 Desember 1995.
876. Risalah Rapat Kelima PAH III, 11 Oktober 1999, h. 12.
877. Pembatasan dengan undang-undang terhadap kekuasaan Presiden dalam memberikan tanda kehormatan negara juga diusulkan oleh Universitas Gadjah Mada dan Masyarakat Transparansi Indonesia.
878. Risalah Rapat Kelima PAH III, 11 Oktober 1999, h. 40.
879. Risalah Rapat Ketujuh PAH III, 13 Oktober 1999, h. 4.
880. *Ibid.* 38.
881. *Ibid.* 20.
882. Wall Paragon, 'Amandemen UUD 1945 yang Setengah Hati', *Suara Pembaruan*, 5 November 1999.
883. Yusuf dan Basalim, no. 5, h. 222.
884. Endi M. Bayuni, 'Finally, Indonesia's Own First Amendment', *The Jakarta Post*, 27 Desember 1999.
885. Lindsey, no. 98, h. 250.

Bab 5

886. Pasal 57 Tap MPR No. I Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan
887. National Democratic Insitute, no. 29, h. 1.
888. *Ibid.*
889. *Ibid.*

890. R. William Liddle, 'Indonesia in 2000: A Shaky Start for Democracy' (2001) 41:1 Asian Survey, h. 208.
891. *Ibid.* 209.
892. *Ibid.*
893. Lihat Tabel 3 di atas.
894. National Democratic Institute, no. 29, h. 1.
895. Kawamura, no. 660, h. 37.
896. 'Abdurrahman Wahid Digiring Hanya untuk Jadi Kepala Negara', *Kompas*, 9 Agustus 2000.
897. 'Wapres Akan Laksanakan Tugas Pemerintahan', *Kompas*, 10 Agustus 2000.
898. Pasal 1 Keputusan Presiden (Keppres) No. 121 Tahun 2000 tentang Penugasan dari Presiden kepada Wakil Presiden untuk Menjalankan Tugas Pemerintahan Harian
899. Bagir Manan, 'Membagi Pekerjaan, Bukan Wewenang', *Tempo* (Jakarta), No. 25/XXIX/21-27 Agustus 2000.
900. *Ibid.*
901. *Ibid.* 215. Lihat juga International Crisis Group (ICG), *Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute*, ICG Indonesia Report No. 2 (2000) hh. 17-21; Mieke Kooistra, *Indonesia: Regional Conflicts and State of Terror*, *Minority Rights Group International Report* (2001); Anthony L. Smith, 'Indonesia: One State, Many States, Chaotic State' (Makalah disajikan dalam Forum on Regional Strategic and Political Developments, 25 Juli 2001).
902. International Crisis Group, no. 901, h. 20.
903. Liddle, no. 890, hh. 216-217.
904. *Ibid.* 218.
905. Jason P. Abbott, 'Fall from Grace: The Political Economy of Indonesian Decay and Decline' (Makalah disajikan dalam The Global Constitution of 'Failed States': The Consequences of A New Imperialism, University of Sussex, 18-20 April 2001.
906. Risalah Rapat Keempat Badan Pekerja MPR, 25 November 1999.
907. Badan Pekerja, PAH I dan Komisi A pada Sidang Tahunan MPR 2000 masing-masing beranggotakan 90, 44, dan 227 orang. Dalam setiap badan ini, kesebelas fraksi diwakili sesuai dengan persentase jumlah kursi mereka di MPR.
908. Ellis, no. 661, h. 128.
909. National Democratic Institute, no. 29, h. 3. Lihat Tabel 10.
910. Risalah Rapat Paripurna Kelima, 10 Agustus 2000
911. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.

912. Risalah Rapat Paripurna Kelima (Lanjutan), 10 Agustus 2000.
913. *Ibid.*
914. Pasal 3 Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Menyiapkan Rancangan Amandemen UUD 1945.
915. 'Military Faction Seek Delay of Amendment', *Indonesian Observer*, 10 Agustus 2000
916. Muhammadiyah adalah organisasi gerakan Islam terbesar kedua di Indonesia. Organisasi ini didirikan pada tahun 1912 sebagai wadah kelembagaan bagi gerakan [Islam] modernis Indonesia. Organisasi ini terkenal dengan keterlibatannya dalam menyediakan pendidikan dan pelayanan kesehatan dasar untuk orang-orang Islam.
917. 'Military Faction Seek Delay of Amendment', no. 915 di atas.
918. *Ibid.*
919. 'Konstruksi Perubahan UUD 1945 Kacau', *Kompas* 14 Agustus 2000.
920. *Ibid.*
921. *Ibid.*
922. Risalah Rapat Ketiga PAH I, 6 Desember 1999.
923. Blair A. King, *Constitutional Tinkering—The Search for Consensus in Taking Time Inside Indonesia* (2001) Inside Indonesia, <http://insideindonesia.org/edit65/blair.htm> 4 Oktober 2003.
924. Risalah Rapat Keempat PAH I, 7 Desember 1999.
925. Risalah Rapat Keenam PAH I, 10 Desember 1999.
926. Risalah Rapat Kelima PAH I, 9 Desember 1999. Pernyataan ini berbeda dari sikap Zoelva sebelumnya. Dalam pembahasan-pembahasan Perubahan Pertama, Zoelva berpendapat bahwa negara kesatuan tidak boleh diubah. Lihat no. 822 di atas.
927. Risalah Rapat Kedelapan PAH I, 14 Desember 1999.
928. Tobing memimpin rapat-rapat tersebut bersama-sama dengan Slamet Effendy Yusuf dari Golkar dan Harun Kamil dari FUG secara bergantian. Tetapi, tidak seperti Tobing, Yusuf maupun Kamil tidak pernah mengklaim bahwa PAH I sudah menyepakati ketiga isu tersebut.
929. Risalah Rapat Keempat, Ketujuh Belas, Kesembilan Belas, Kedua Puluh, Kedua Puluh Dua, Kedua Puluh Empat, Kedua Puluh Lima, Dan Kedua Puluh Sembilan PAH I, 7 Desember-9 Maret 2000.
930. Risalah Rapat Kesembilan PAH I, 16 Desember 1999.
931. Risalah Rapat Ketiga PAH I, 6 Desember 1999.
932. *Ibid.*

933. Andrew Ellis, 'Constitutional Reform and the 2004 Elections', makalah tidak diterbitkan, Februari 2003.
934. Nasution, no. 13, hh. 51-130.
935. Ellis, no. 933.
936. *Ibid.*
937. King, no. 923.
938. Harun Alrasid, 'Menuju UUD 2000', *Tempo*, 25-31 Oktober 1999.
939. *Ibid.*
940. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, salah satu LSM paling berpengaruh di Indonesia.
941. Risalah Rapat Ketujuh Belas PAH I, 21 Februari 2000.
942. Risalah Rapat Kedelapan PAH I, 14 Desember 1999.
943. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
944. Ellis, no. 661, h. 128.
945. National Democratic Institute, no. 29, h. 3. Lihat Tabel 10.
946. Risalah Rapat Kelima (lanjutan) Komisi A, 13 Agustus 2000.
947. Risalah Rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000
948. Risalah Rapat Kelima Badan Pekerja MPR, 6 Maret 2000.
949. 'Diusulkan Pencabutan Tap MPR Pertanggungjawaban Soeharto', *Kompas*, 7 Maret 2000.
950. *Ibid.*
951. 'Diakui Ada Politicking dalam Pembahasan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 24 Juni 2000.
952. *Ibid.*
953. Risalah Rapat Paripurna Kedelapan (lanjutan), 15 Agustus 2000.
954. Risalah Rapat Paripurna Kedelapan, 15 Agustus 2000.
955. King, no. 923.
956. *Ibid.*
957. King, no. 923.
958. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
959. Risalah Rapat Kelima Komisi A, 13 Agustus 2000.
960. Risalah Rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000
961. Military Faction Seek Delay of Amendment, no. 915.
962. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
963. Risalah Rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000

964. Risalah Rapat Kelima Komisi A, 13 Agustus 2000.
965. National Democratic Institute, no. 29, h. 4.
966. *Ibid.* 4-5.
967. Lindsey, no. 98, h. 273.
968. *Ibid.* 276.
969. Elster, no. 68, h. 380.
970. Risalah Rapat Ketiga Puluh Satu PAH I, 15 Mei 2000.
971. 'Menangkal Mega, Menyiasati UUD', *Tempo*, No. 01/XXIX/6, 12 Maret 2000. Lihat juga Ade Alawi, 'Mengempiskan Ban Serep', *Media Indonesia*, 26 Maret 2000.
972. Risalah Rapat Keenam PAH I, 10 Desember 1999.
973. 'Jakob Tobing: Ada Agenda Tersembunyi', *Media Indonesia*, 26 Maret 2000.
974. Diakui Ada Politicking dalam Pembahasan Amandemen UUD 1945, no. 951.
975. Tri Agung Kristanto, 'Amandemen dalam Suatu Kepentingan Politik', *Kompas*, 8 Agustus 2000.
976. 'Scholar Opposes Presidential Ruling Amendment', *The Jakarta Post*, 8 Maret 2000. Lihat juga 'Sri Soemantri: Amandemen Konstitusi Bernuansa Politis', *Suara Pembaruan*, 16 Agustus 2000.
977. Kristanto, no. 975.
978. *Ibid.*
979. Anonim, UUD 1945 setelah Perubahan Kedua tahun 2000 (2000) h. 59.
980. 'Amandemen UUD '45 Set Back', *Media Indonesia*, 4 Agustus 2000.
981. 'Materi Amandemen UUD 1945 Mencerminkan Kemunduran', *Kompas*, 27 Juli 2000.
982. 'Amandemen UUD 1945 Tidak Konsisten dengan Tuntutan Reformasi', *Suara Pembaruan*, 27 Juli 2000.
983. Risalah Rapat Kelima Puluh PAH I, 3 Juli 2000.
984. *Ibid.*
985. *Ibid.*
986. *Ibid.*
987. *Ibid.*
988. Risalah Rapat Paripurna Kelima, 10 Agustus 2000.
989. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
990. *Ibid.*
991. Risalah Rapat Paripurna Kedelapan, 15 Agustus 2000

992. Risalah Rapat Paripurna Kedelapan (lanjutan), 15 Agustus 2000.
993. *Ibid.*
994. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
995. *Ibid.*
996. Pasal 1 Tap MPR No. IX Tahun 2000 tentang Pemberian Wewenang kepada Badan Pekerja MPR untuk Menyiapkan Rancangan Amandemen UUD 1945.
997. 'MPR Tidak Serius', *Kompas*, 7 Agustus 2000.
998. 'Forum Rembuk Nasional', *Kompas*, 2 Juli 2000
999. *Ibid.*
1000. *Ibid.*
1001. *Ibid.*
1002. 'Editorial: Constitutional Crisis?', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2000.
1003. Kristanto, no. 975.
1004. *Ibid.*
1005. Risalah Rapat Kedelapan PAH I, 14 Desember 1999.
1006. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
1007. National Democratic Institute, no. 29, h. 2.
1008. Risalah Rapat Ketujuh Belas PAH I, 21 Februari 2000
1009. *Ibid.*
1010. Risalah Rapat Kedua Belas PAH I, 11 Februari 2000.
1011. *Ibid.*
1012. Risalah Rapat Keenam Badan Pekerja MPR, 23 Mei 2000. Anggota PAH I dibagi menjadi 9 kelompok. Masing-masing kelompok mengunjungi dua atau tiga negara. Kedua puluh satu negara yang dituju itu adalah: Iran, Rusia, Malaysia, Filipina, Afrika Selatan, Cina, Jepang, Korea Selatan, Amerika Serikat, Kanada, Mesir, Inggris, Yunani, Jerman, Italia, Belanda, Spanyol, Prancis, Denmark, Hungaria, dan Swedia.
1013. Risalah Rapat Kedua Belas PAH I, 11 Februari 2000.
1014. Risalah Rapat Ketiga Belas PAH I, 15 Februari 2000.
1015. *Ibid.*
1016. Risalah Rapat Ketiga Puluh Satu PAH I, 15 Mei 2000.
1017. Murray, no. 348, h. 107.
1018. Kristanto, no. 975.
1019. Commonwealth Human Rights Initiative, no. 246, h. 20.
1020. Kristanto, no. 975.

434 Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran

1021. 'Pembahasan Amandemen UUD 1945 Tidak Transparan', *Kompas*, 26 Juli 2000.
1022. *Ibid.*
1023. Kristanto, no. 975.
1024. Risalah Rapat Ketiga Puluh Satu PAH I, 15 Mei 2000.
1025. *Ibid.*
1026. Risalah Rapat Kelima Puluh PAH I, 3 Juli 2000.
1027. 'Has the MPR Absorbed People's Wishes?', *The Jakarta Post*, 12 Agustus 2000
1028. *Ibid.*
1029. *Ibid.*
1030. No. 369 di atas.
1031. National Democratic Institute, no. 29, h. 18.
1032. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 11 Agustus 2000.
1033. *Ibid.*
1034. Semua pasal pada bagian ini, kecuali disebutkan lain, merujuk pada Perubahan Kedua UUD 1945.
1035. Risalah Rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.
1036. National Democratic Institute, no. 29, h. 3.
1037. *Ibid.* 5.
1038. Dewan Perwakilan Daerah.
1039. Lindsey, no. 98, h. 255.
1040. *Ibid.*
1041. *Ibid.*
1042. National Democratic Institute, no. 29, h. 11.
1043. *Ibid.* 11.
1044. Lindsey, no. 98, h. 256.
1045. *Ibid.*
1046. *Ibid.*
1047. Risalah Rapat Ketiga Puluh Enam PAH I, 29 Mei 2000.
1048. Risalah Rapat Ketiga (lanjutan) Komisi A, 12 Agustus 2000.
1049. Lindsey, no. 98, h. 256.
1050. Risalah Rapat Ketiga Komisi A, 12 Agustus 2000.
1051. *Ibid.*
1052. *Ibid.*
1053. *Ibid.*

1054. *Ibid.*
1055. *Ibid.*
1056. National Democratic Institute, no. 29, h. 13.
1057. *Ibid.* 14.
1058. *Ibid.*
1059. Ross Clarke, 'Retrospectivity and the Constitutional Validity of the Bali Bombing and East Timor Trials' (2003) 5:2, Australian Journal of Asia Law, h. 4.
1060. Amnesty International, *Indonesia: Retrospectivity Amendment Regressive to Human Rights* (2000) <http://web.amnesty.org/library/index/ENGASA210332000> 22 Desember 2003.
1061. National Democratic Institute, no. 29, h. 13.
1062. Clarke, no. 1059, h. 3.
1063. *Ibid.* 6.
1064. Lindsey, no. 98, hh. 254-255.
1065. Clarke, no. 1059, h. 6.
1066. *Ibid.* 6-7.
1067. Wawancara dengan Slamet Effendy Yusuf, Wakil Ketua PAH I, 19 Juni 2003.
1068. *Ibid.*
1069. *Ibid.*
1070. *Ibid.*
1071. *Ibid.*
1072. *Ibid.*
1073. Risalah Rapat Keempat Puluh Tiga PAH I, 13 Juni 2000.
1074. International Crisis Group, *Indonesia: Impunity versus Accountability for Gross Human Rights Violations*, ICG Asia Report No. 12 (2001) h. 16.
1075. 'Past Rights Crimes May Get Protection under Constitution', *The Jakarta Post*, 18 Agustus 2000.
1076. Risalah Rapat Keempat Puluh Tiga PAH I, 13 Juni 2000.
1077. Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan.
1078. 'A Far-Reaching Oversight', *The Jakarta Post*, 21 Agustus 2000.
1079. *Ibid.*
1080. *Ibid.*
1081. James Conachy, *Indonesian Parliamentary Session Marked by Collaboration between "Reformers" and Soeharto's Golkar* (2000), World Socialist Web Site, <http://www.wsws.org/articles/2000/aug2000/mpr-a24.shtml>, 19 September 2001.

1082. National Democratic Institute, no. 29, h. 5.
1083. *Ibid.*
1084. 'Writing TNI into Constitution Goes too Far', *The Jakarta Post*, 11 Agustus 2000.
1085. *Ibid.*
1086. Risalah Rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 10 Agustus 2000.
1087. Risalah Rapat Paripurna Kesembilan, 18 Agustus 2000.
1088. *Ibid.*
1089. *Ibid.*
1090. 'TNI-Polri tetap di MPR hingga Tahun 2009', *Kompas*, 14 Agustus 2000.
1091. National Democratic Institute, no. 29, h. 6.
1092. Pasal 19(1) UUD 1945 (setelah amandemen).
1093. Pasal 30(4) UUD 1945 dan Pasal 2 Tap MPR No. VII Tahun 2000.
1094. Pasal 30(5) UUD 1945 dan Pasal 6 Tap MPR No. VII Tahun 2000.
1095. National Democratic Institute, no. 29, h. 6.
1096. Lindsey, no. 98, h. 252.
1097. Pasal 3(3) dan 7(3) Tap MPR No. VII Tahun 2000.
1098. Pasal 4 Tap MPR No. VII Tahun 2000.
1099. Pasal 4 dan 7(4) Tap MPR No. VII Tahun 2000.
1100. National Democratic Institute, no. 29, h. 8.
1101. Lindsey, no. 98, h. 250.
1102. Pasal 20A(1) UUD 1945.
1103. Pasal 20A(2) UUD 1945.
1104. Pasal 20A(3) UUD 1945.
1105. Koichi Kawamura, 'Toward a Modern Constitution: The Second Amendment of the 1945 Constitution' (2000) 63, *Ajiken World Trends*, h. 3.
1106. National Democratic Institute, no. 29, h. 8.

Bab 6

1107. Pasal 1 Keputusan Presiden No. 121 Tahun 2000 tentang Penugasan dari Presiden kepada Wakil Presiden untuk Menjalankan Tugas Pemerintahan Harian.
1108. 'All the Wahid's Men', *Tempo* (Jakarta) No. 26/XXIX, 28 Agustus-3 September 2000.
1109. Liddle, no. 890, h. 210.
1110. 'Megawati Tak Hadiri Pengumuman Kabinet', *Kompas*, 24 Agustus 2000.

1111. 'DPR Setuju Gunakan Hak Angket', *Kompas*, 29 Agustus 2000.
1112. Harun Alrasid, 'Mungkinkah Presiden Diturunkan di Tengah Jalan', *Tempo* (Jakarta) No. 19/XXIX, 10-16 Juli 2001.
1113. Bagian VII Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.
1114. Wawancara dengan Harun Alrasid, Guru Besar Hukum Kontitusi pada Universitas Indonesia, 14 Juli 2003.
1115. *Ibid.*
1116. Adnan Buyung Nasution, 'Sebuah Landasan yang Tak Tertulis', *Tempo*, No. 12/XXX, 21-27 Mei 2001.
1117. National Democratic Institute, *Indonesia's Change of President and Prospect for Constitutional Reform: A Report on the July 2001 Special Session of the People Consultative Assembly and the Presidential Impeachment Process* (2001) h. 10.
1118. Tim Lindsey, *Constitutional Law and the Presidential Crisis in Jakarta: Some Preliminary Observations*, http://www.law.unimelb.edu.au/alc/wip/constitutional_crisis.html 14 Juni 2002.
1119. *Ibid.*
1120. *Ibid.*
1121. 'Laporan Hasil Kerja Pansus Diterima', *Kompas*, 30 Januari 2001.
1122. International Crisis Group, *Indonesia's Presidential Crisis*, 21 Februari 2001, h. 1.
1123. 'DPR Sampaikan Memorandum' *Kompas*, 2 Februari 2001.
1124. *Ibid.*
1125. National Democratic Institute, no. 1117, h. 12.
1126. International Crisis Group, no. 1122, h. 2.
1127. 'Presiden Diberi Waktu selama Satu Bulan', *Kompas*, 1 Mei 2001.
1128. National Democratic Institute, no. 1117, h. 13.
1129. Baharuddin Lopa dan Arifin P. Soerya Atmadja, 'Konstitusi dan Memorandum', *Tempo*, No. 10/XXX, 7-13 Mei 2001.
1130. National Democratic Institute, no. 1117, h. 7.
1131. 'Sidang Istimewa MPR Meminta Pertanggungjawaban Presiden', *Kompas*, 31 Mei 2001.
1132. *Ibid.*
1133. Van Zorge Report, *The Final Countdown* http://www.vanzorgereport.com/report_popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_d=315&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1134. National Democratic Institute, no. 1117, h. 10.

1135. 'MPR Team Agres to Hold Snap Session if Necessary', *The Jakarta Post*, 10 Juli 2000
1136. Pada tahap ini, Wahid berusaha memperlihatkan bahwa dirinya bertindak dalam batas-batas aturan yang berlaku. Dia mengangkat Jenderal Ismail sebagai 'Pejabat Sementara' Kapolri, bukan Kapolri 'definitif'.
1137. Ellis, no. 661, h. 137.
1138. Lindsey, no. 1118.
1139. *Ibid.*
1140. National Democratic Institute, no. 1117, hh. 14-15.
1141. Surat Ketua Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2001.
1142. National Democratic Institute, no. 1117, h. 16.
1143. Lindsey, no. 1118.
1144. *Ibid.*
1145. National Democratic Institute, no. 1117, h. 16.
1146. *Ibid.*
1147. International Crisis Group, no. 1122, h. 4.
1148. National Democratic Institute, no. 1117, h. 20.
1149. Van Zorge Report, *Constitutional Warfare* (2001) http://www.vanzorge-report.com/report/popup/index.cfm?fa=ShorReport&pk_rpt_id=13&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1150. J. Soedjati Djiwandono, 'Lessons from Special Session: Constitutional Change Urgent', *The Jakarta Post*, 26 Juli 2001.
1151. *Ibid.*
1152. National Democratic Institute, no. 117, h. 10.
1153. *Ibid.*
1154. *Ibid.* 24.
1155. Bagian Dua Keputusan Badan Pekerja MPR No. 4 Tahun 1999 tentang Pembentukan Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR.
1156. Ellis, no. 661, h. 136.
1157. Risalah Rapat Kelima PAH I, 7 Desember 2000, 195-196.
1158. 'KPU Harapkan Sidang Tahunan MPR Rampungkan Tiga Hal', *Kompas*, 30 Oktober 2001.
1159. 'PDIP Menyetujui Pemilihan Presiden Langsung dalam Dua Tahap', *Kompas*, 31 Oktober 2001.
1160. 'Army Chief Warns of Jakarta Charter Dispute', *The Jakarta Post*, 1 November 2001.

1161. *Ibid.*
1162. Risalah Rapat Paripurna Kelima, 4 November 2001, h. 78.
1163. *Ibid.*
1164. Risalah Rapat Kesebelas PAH I, dalam Buku Kedua Volume 3A, 20 Maret 2001, h. 4.
1165. *Ibid.* 8.
1166. *Ibid.* 25.
1167. *Ibid.*
1168. Risalah Rapat Ketiga Belas PAH I, dalam Buku Kedua Volume 3A, 24 April 2001, h. 150.
1169. *Ibid.*
1170. Beberapa di antaranya adalah: Smita Noto Susanto, 'Komisi untuk Konstitusi Baru', *Suara Karya*, 26 April 2001; Todung Mulya Lubis, 'Konstitusi Baru, Sekali Lagi', *Sinar Harapan* 24 Juni 2001; Uli Parulian Sihombing, 'Konstitusi Baru: Agenda Utama', *Kompas*, 31 Juli 2001; Satya Arinanto, 'Merindukan Konstitusi Baru', *Koran Tempo*, Agustus 2001; Saldi Isra, 'Konstitusi Baru: Agenda Mendesak', *Republika*, 24 Agustus 2001.
1171. Eddy O.S. Hiariej, 'Constitutional Change not Just MPR's Task', *The Jakarta Post*, 12 November 2001.
1172. *Ibid.*
1173. 'Constitution Needs Total Reform', *The Jakarta Post*, 5 April 2001.
1174. Todung Mulya Lubis, 'Reformasi Konstitusi' *Tempo*, No. 9/XXX/30 April-Mei 2001.
1175. 'PAH I Terkesan Membuat Konstitusi Baru', *Suara Pembaruan*, 12 September 2001.
1176. KPU Harapkan Sidang Tahunan MPR Rampungkan Tiga Hal, 1158.
1177. 'Disepakati Pemilihan Presiden Langsung', *Kompas*, 1 November 2001.
1178. *Ibid.*
1179. J. Soedjati Djiwandono, 'MPR Annual Session not Worth a Damn', *The Jakarta Post*, 12 November 2001.
1180. Perubahan Ketiga, Pasal 6A(3) UUD 1945.
1181. 'Pertarungan Politik dalam Proses Amandemen UUD 1945', *Republika*, 21 Desember 2001. Lihat juga Kawamura, no. 660, h. 50.
1182. Pertarungan Politik dalam Proses Amandemen UUD 1945, no. 1181 di atas.
1183. Wawancara dengan Slamet Effendy Yusuf, Wakil Ketua PAH I, 19 Juni 2003.

1184. 'Amandemen UUD Diwarnai Praktik Dagang-Sapi', *Media Indonesia*, 7 November 2001.
1185. Wawancara dengan Fuad Bawazier, anggota PAH I, 18 Juni 2003.
1186. *Ibid.*
1187. National Democratic Institute, *The Fundamental Changes that Nobody Noticed: the MPR Annual Session*, November 2001 (2002) h. 8.
1188. Kawamura, no. 660, h. 50.
1189. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 5 November 2001, hh. 58, 88-89.
1190. Pasal 7B(3) Perubahan Ketiga.
1191. Pasal 7B(7) Perubahan Ketiga.
1192. 'Pasal-pasal Krusial Didiskusikan Tahun Depan', *Kompas*, 10 November 2001.
1193. 'Gus Dur to Appoint Experts to Study Amendment to the 1945 Constitution', *The Jakarta Post*, 19 Januari 2001.
1194. 'Kental Beraroma Politik', *Suara Pembaruan*, 20 Januari 2001.
1195. 'Sebaiknya Diintegrasikan ke BP MPR', *Media Indonesia*, 10 Januari 2001.
1196. 'Wewenang Mengubah, Menetapkan Konstitusi di Tangan MPR', *Suara Pembaruan*, 19 Januari 2001.
1197. *Ibid.*
1198. Wawancara dengan Harun Alrasid, Guru Besar Hukum Konstitusi pada Universitas Indonesia, 14 Juli 2003.
1199. Risalah Rapat Pertama Badan Pekerja, 5 September 2000, h. 8-57
1200. Ketiga puluh orang itu adalah: Afan Gaffar, Bachtiar Effendy, Maswadi Rauf, Ramlan Surbakti, Riswandha Imawan, Dahlan Thaib, Hasyim Djalal, Ismail Suny, Jimly Asshiddiqie, Maria S.W. Sumardjono, Muchsan, Satya Arinanto, Sri Soemantri Martosoewignjo, Soewoto Mulyasudarmo, Bambang Sudibyo, Dawam Rahardjo, Didik J. Rachbini, Mubyarto, Sri Adiningsih, Sri Mulyani, Syahrir, Azyumardi Azra, Eka Dharmaputera, Komarudin Hidayat, Nazaruddin Umar, Sardjono Jatiman, Willy Toisuta, Wuryadi, dan Jahja Umar. Tetapi, pada permulaan proses pembahasan Perubahan Keempat, Profesor Jatiman meninggal dunia. Dengan demikian, Tim Ahli ini hanya beranggotakan 29 orang selama sisa masa kerjanya.
1201. Risalah Rapat Ketujuh PAH I, 23 Januari 2001, hh. 77-88.
1202. Risalah Rapat Kesepuluh PAH I, 7 Maret 2001, hh. 180-181.
1203. 'Assembly's Working Group Blasted over Constitutional Amendments', *The Jakarta Post*, 22 Maret 2001.
1204. *Ibid.*
1205. Risalah Rapat Kelima PAH I, 7 Desember 2000, hh. 198-217.
1206. Risalah Rapat Kedua Puluh Tiga PAH I, 3 September 2001, h. 129

1207. *Ibid.*
1208. 'Tim Ahli Lebih Partisan Dibanding PAH', Koran *Tempo*, 5 September 2001.
1209. Risalah Rapat Kedua Puluh Empat PAH I, 5 September 2001, hh. 257, 262.
1210. Risalah Rapat Kesembilan Belas PAH I, 29 Mei 2001, h. 165.
1211. Risalah Rapat Kedua Puluh Empat PAH I, 5 September 2001, h. 266.
1212. *Ibid.*
1213. Pidato Kenegaraan Megawati Soekarnoputri, 16 Agustus 2001, terjemahan bahasa Inggris oleh *The Jakarta Post*.
1214. 'Komisi Konstitusi Seharusnya Diusulkan Fraksi PDI Perjuangan', *Kompas*, 31 Agustus 2001.
1215. 'Pembentukan Komisi Konstitusi Terancam Gagal', *Kompas*, 30 Agustus 2001
1216. 'PDIP Mempelajari Pembentukan Komisi Konstitusi', *Kompas*, 1 September 2001.
1217. 'MPR to Set Up Team to Amend Constitution', *The Jakarta Post*, 23 Agustus 2001.
1218. Risalah Rapat Kedua Puluh Tiga (lanjutan) PAH I, 4 September 2001, hh. 166-167.
1219. 'F-PDIP Usulkan Komisi Konstitusi', *Kompas*, 4 September 2001.
1220. Risalah Rapat Kedua Puluh Tiga PAH I, 3 September 2001, hh. 98-100.
1221. *Ibid.* 99-100.
1222. Risalah Rapat Kedua Puluh Tiga (lanjutan) PAH I, 4 September 2001, hh. 167-173.
1223. *Ibid.*
1224. *Ibid.*
1225. Risalah Rapat Keempat Badan Pekerja, 2 Oktober 2001, h. 193.
1226. *Ibid.* 195.
1227. Risalah Rapat Paripurna Kelima (lanjutan), 4 November 2001, h. 200.
1228. Ellis, no. 661, h. 144.
1229. Risalah Rapat Paripurna Keenam Sidang Tahunan MPR 2001, 8 November 2001, hh. 324-325.
1230. Risalah Rapat Pertama PAH I, 6 September 2000, h. 20.
1231. Risalah Rapat Ketiga Puluh Tujuh PAH I, 1 Oktober 2001, h. 81.
1232. *Ibid.*
1233. 'Mengendur, Semangat Bahas Perubahan Ketiga UUD', *Suara Pembaruan*, 11 Oktober 2001.
1234. *Ibid.*

1235. *Ibid.*

1236. Risalah Rapat Kelima Badan Pekerja, 23 Oktober 2001, h. 235.

1237. Semua Pasal pada Bagian ini, kecuali disebutkan lain, mengacu pada Perubahan Ketiga UUD 1945.

1238. Kawamura, no. 660, hh. 48-50.

1239. Ellis, no. 661, h. 140.

1240. *Ibid.*

1241. Pasal 1(2)

1242. Wawancara dengan Sri Soemantri, Guru Besar Hukum Konstitusi pada Universitas Padjadjaran, 30 Juni 2003.

1243. Pasal 3(1).

1244. Lindsey, no. 98, h. 259.

1245. Pasal 6A(1).

1246. Pasal 6A(2).

1247. Pasal 6A(3).

1248. Pasal 7A.

1249. Pasal 7B.

1250. Pasal 7B(7).

1251. Pasal 7C.

1252. Pasal 8(2).

1253. Pasal 22C(1).

1254. Pasal 22D(1) dan (2).

1255. Pasal 22D(2).

1256. Pasal 22D(3).

1257. Pasal 22E(1) dan (2).

1258. Pasal 22E(3).

1259. Pasal 22E(4).

1260. Pasal 22(5).

1261. Pasal 23E(1).

1262. Pasal 23G(1).

1263. Pasal 23E(2).

1264. Pasal 23F(1) dan (2).

1265. Pasal 24.

1266. Pasal 24A(4) dan 24C(4).

- 1267. Pasal 24C(1).
- 1268. Pasal 24C(2).
- 1269. Pasal 24C(3).
- 1270. Pasal 24B(1).
- 1271. Pasal 24B(2).
- 1272. Pasal 24B(3).
- 1273. National Democratic Institute, no. 1187, h. 1.

Bab 7

- 1274. 'Fate of Crucial Bills Depends on Amendment Process', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
- 1275. 'The Beginning of the End', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 1276. *Ibid.*
- 1277. LSM Koalisi untuk Konstitusi Baru, *Critical Review and Recommendations on Amendment of the 1945 Constitution* (2002) hh. 1-12.
- 1278. *Ibid.* 12.
- 1279. *Ibid.*
- 1280. 'Serahkan Perubahan UUD kepada Komisi Konstitusi', *Kompas*, 11 April 2002.
- 1281. *Ibid.*
- 1282. 'Megawati Calls for Minor Amendment', *The Jakarta Post*, 15 Mei 2002.
- 1283. 'Constitutional Amendment Main Focus at Session', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 1284. *Ibid.*
- 1285. *Ibid.*
- 1286. 'Perubahan UUD 1945 Harus Menghindari Potensi Disintegrasi', *Kompas*, 19 April 2002.
- 1287. 'MPR Harus Hormati Keputusannya Sendiri', *Kompas*, 15 April 2002.
- 1288. 'Matori Favors Putting Off the Amendments', *The Jakarta Post*, 14 April 2002.
- 1289. *Ibid.*
- 1290. *Ibid.*
- 1291. No. 1.192 di atas.
- 1292. Bambang Widjojanto, 'Parliament and Constitutional Crisis', *Tempo*, 30 April-6 Mei 2002.
- 1293. 'Fraksi TNI-Polri Siap Antisipasi Deadlock', *Kompas*, 18 April 2002.
- 1294. *Ibid.*

1295. 'Military, Police Call for Return to 1945 Constitution', *The Jakarta Post*, 31 Juli 2001.
1296. 'Todung Warns of Constitutional Vacuum', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
1297. 'Military, Police Call for Return to 1945 Constitution', no. 1.295.
1298. *Ibid.*
1299. 'Politicians Demand Amendment Delay', *The Jakarta Post*, 16 Juli 2002.
1300. 'Bulls Eye on a Decree', *Tempo*, 6-12 Agustus 2002.
1301. 'Constitution Amendment Must Golkar Ahead as Planned', *The Jakarta Post*, 10 April 2002.
1302. Risalah Rapat Pertama Komisi A, 4 Agustus 2002, hh. 6-63.
1303. *Ibid.*
1304. Andrew Ellis dan Etsi Yudhini (National Democratic Institute), *Indonesia's New State Institutions: the Constitution Completed, Now for Detail* (2002).
1305. 'Backroom Deals May Spoil Amendment Process', *The Jakarta Post*, 17 Mei 2002.
1306. *Ibid.*
1307. Constitutional Amendment Must Golkar Ahead as Planned, no. 1.301.
1308. 'Jangan Hentikan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 17 April 2002.
1309. 'Amien Rais: Membatalkan Hasil Amandemen Adalah Subversi', *Forum*, 14 April 2002.
1310. *Ibid.*
1311. 'Military. Police Call for Return to 1945 Constitution, no. 1.295.
1312. 'Amendment Process in Danger of Failing', *The Jakarta Post*, 17 April 2002.
1313. 'Megawati Calls for Minor Amendment', no. 1.282.
1314. Richel Langit, *Indonesia's Constitutional Reform in Jeopardy* (2002) Asia Times Online <http://www.atimes.com/se-asia/DD23Ae04.html> 17 September 2002.
1315. 'MPR Harus Hormati Keputusannya Sendiri', no. 1.287.
1316. *Ibid.*
1317. Pasal 3 Tap MPR No. IX Tahun 1999 tentang Penugasan dari Presiden kepada Wakil Presiden untuk Menjalankan Tugas Pemerintahan Harian.
1318. 'Perpanjangan Sidang Tahunan MPR hingga 2003 merupakan Langkah Antisipasi MPR', *Kompas*, 6 Juni 2002.
1319. Wawancara dengan Mochtar Pabottingi, anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 15 Juli 2003.
1320. *Ibid.*

1321. Wawancara dengan Todung Mulya Lubis, anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 18 Juli 2003.
1322. 'Political Scientists Call for Transitional Constitution', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
1323. *Ibid.*
1324. *Ibid.*
1325. Bagian dua Keputusan Badan Pekerja MPR No. 4 Tahun 1999 tentang Pembentukan Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR.
1326. Koalisi untuk Konstitusi Baru, no. 1.277, hh. 1-12.
1327. Sabam Siagian, 'Hope in 2002', *The Jakarta Post*, 31 Desember 2001.
1328. *Ibid.*
1329. *Ibid.*
1330. Risalah Rapat Ketiga Puluh Empat PAH I, 27 Juni 2002, h. 272.
1331. Risalah Rapat Ketiga Badan Pekerja, 4 Juni 2002, h. 163.
1332. Risalah Rapat Keempat Badan Pekerja, 5 Juli 2002, h. 241.
1333. Van Zorge Report, *Golkar Was Not A 'Ruling Party, but A 'Ruler's Party* (2002) http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=412&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1334. Tim CSIS, 'Catatan Kritis terhadap Proses Amandemen UUD 1945', (2002) 1 Analisis CSIS, h. 23.
1335. LSM Koalisi untuk Konstitusi Baru, no. 1.277, h. 2.
1336. John Roberts, *Indonesian Parliament Put a Democratic Gloss on an Autocratic Constitution* (200) World Socialist Web Site <http://www.wsws.org/articles/2002/aug2002/indo-a27.shtml> 12 Januari 2003.
1337. *Ibid.*
1338. 'Pemilihan Putaran Kedua Langsung Dikembalikan ke Rakyat', *Kompas*, 12 Juli 2002.
1339. *Ibid.*
1340. *Ibid.*
1341. *Ibid.*
1342. 'Muslim Politicians Meet to Counter Nationalist Alliance', *The Jakarta Post*, 16 Juli 2002.
1343. *Ibid.*
1344. Risalah Rapat Negosiasi Komisi A, 7 Agustus 2002, 105-113.
1345. *Ibid.* 108.

1346. 'Bargaining for a Final Price at the MPR's Annual Session' *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
1347. *Ibid.*
1348. *Ibid.*
1349. 'Megawati dan Hamzah Haz Sepakat Tidak Ada Voting', *Kompas*, 13 Juli 2002.
1350. 'Political Dumbing-Down', *The Jakarta Post*, 18 Juli 2002.
1351. 'The Halfway Reform', *The Jakarta Post*, 12 Agustus 2002.
1352. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1353. *Ibid.*
1354. 'PDI Perjuangan Lacks Confidence', *The Jakarta Post*, 8 Juli 2002.
1355. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1356. Van Zorge Report, *Anything in Parliament is Tradable* (2002) http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=450&CFID=315606&CFTOKEN=71680888, 3 Oktober 2003.
1357. 'Political Interests Threaten Amendment of the Constitution', *The Jakarta Post*, 30 Juli 2002.
1358. Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, anggota PAH I, 20 Juni 2003.
1359. Risalah Rapat Ketiga Puluh Tiga PAH I, 25 Juni 2002, 175.
1360. *Ibid.* 187.
1361. Kawamura, no. 660, h. 50.
1362. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 5 Agustus 2002, 5 Agustus 2002, hh. 150-200.
1363. 'FUG Terancam Hilang dari MPR', *Kompas*, 6 Agustus 2002.
1364. *Ibid.*
1365. Risalah Rapat Paripurna Keenam (lanjutan), 10 Agustus 2002, h. 825.
1366. Political Interests Threaten Amendment of the Constitution, no. 1.358.
1367. Van Zorge Report, *Our Presence in the MPR is No Longer Relevant* (2002) http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=Show-Report&pk_rpt_id=463&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1368. Risalah Rapat Kedua Komisi A, 5 Agustus 2002, h. 196.
1369. 'A Graceful Exit', *The Jakarta Post*, 13 Agustus 2002.
1370. Risalah Rapat Ketiga Puluh Dua PAH I, 24 Juni 2002, hh. 65-66.
1371. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1372. Risalah Rapat Ketujuh PAH I, 27 Februari 2002, 442.
1373. 'Constitution Commission is a Must', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
1374. 'MPR Terus Didesak Bentuk Komisi Konstitusi', *Kompas*, 7 Agustus 2002.

1375. *Ibid.*
1376. 'Tiga Fraksi Besar Desak Bahas Komisi Konstitusi', *Kompas*, 5 Agustus 2002.
1377. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1378. 'Factions Prevaricate, Agree to Constitutional Commission', *The Jakarta Post*, 8 Agustus 2002.
1379. 'Komisi Konstitusi Dikukuhkan', *Kompas*, 9 Agustus 2002.
1380. Van Zorge Report, *Most People Didn't Realize What was Happening until it was too Late* (2002) http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=462&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1381. 'Sharia Last Point of Contention in Constitutional Amendments', *The Jakarta Post*, 10 Agustus 2002.
1382. Risalah Rapat Keempat Komisi A, 7 Agustus 2002, hh. 487-488.
1383. Komisi Konstitusi Dikukuhkan, no. 1.379.
1384. 'MPR Accused of Cheating on Reform Demands', *The Jakarta Post*, 10 Agustus 2002.
1385. Rizal Mallarangeng, 'Kaum Aktivis Kebablasan', *Tempo*, 20-26 Agustus 2002.
1386. Risalah Rapat tertutup antara Pimpinan MPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi, 10 Agustus 2002, hh. 269-270.
1387. *Ibid.* 84
1388. *Ibid.* 281-282.
1389. *Ibid.* 279-280.
1390. 'Ada Telepon dari Cilangkap', *Koran Tempo*, 12 Agustus 2002.
1391. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1392. Risalah Rapat Ketiga Badan Pekerja, 4 Juni 2002, h. 175.
1393. Risalah Rapat Kedua Badan Pekerja, 12 Maret 2002, h. 111.
1394. *Ibid.*
1395. Risalah Rapat Keempat Badan Pekerja, 25 Juli 2002, h. 232.
1396. *Ibid.*
1397. Risalah Rapat Ketiga PAH I, 28 Januari 2002, h. 111.
1398. Risalah Rapat Kedua Belas PAH I, 19 Maret 2002.
1399. *Ibid.*
1400. The Halfway Reform, no. 1.351.
1401. Tim CSIS, no. 1334, h. 23.
1402. *Ibid.*
1403. Koalisi untuk Konstitusi Baru, no. 1.277, h. 2.

1404. 'Getting Nation's Reform Back on Track', *The Jakarta Post*, 22 Juli 2002.
1405. Bagian 68(1) Konstitusi Sementara Afrika Selatan.
1406. Semua Pasal dalam bagian ini, kecuali disebutkan lain, mengacu pada Perubahan Keempat UUD 1945.
1407. Lindsey, no. 98, h. 267.
1408. *Ibid.* 267-268.
1409. *Ibid.* 267.
1410. *Ibid.*
1411. *Ibid.* 269.
1412. *Ibid.*
1413. Ellis, no. 661, h. 146.
1414. Risalah Rapat Kelima PAH I, 25 Februari, 2002, h. 275.
1415. Ellis dan Yudhini, no. 1.305.
1416. Susanti, no. 696, hh. 84-85.
1417. *Ibid.* 85.
1418. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1419. Risalah Rapat Tertutup Komisi A, 7 Agustus 2002, 72-85.
1420. Risalah Rapat Keempat (lanjutan) Komisi A, 8 Agustus 2002, hh. 540-541.
1421. Risalah Rapat Ketiga Puluh Satu PAH I, 20 Juni 2002, h. 41.
1422. Risalah Rapat Keempat (lanjutan) Komisi A, 8 Agustus 2002, 539-540.
1423. Komisi Konstitusi Dikukuhkan, no. 1.379.
1424. Risalah Rapat Keenam PAH I, 25 Februari 2002, h. 359.
1425. *Ibid.*
1426. Lindsey, no. 98, h. 270.
1427. Risalah Rapat Keenam PAH I, 26 Februari 2002, h. 359.
1428. Risalah Rapat Ketujuh Belas PAH I, 21 Maret 2002, hh. 328-329.
1429. *Ibid.*
1430. Serahkan Perubahan UUD kepada Komisi Konstitusi, no. 1.279.
1431. Didirikan pada tahun 1926, Nahdlatul Ulama adalah organisasi Muslim tradisional terbesar di Indonesia, bahkan mungkin juga di dunia. Diperkirakan, jumlah anggotanya mencapai sekitar 40 juta orang.
1432. Perubahan UUD 1945 Harus Menghindari Potensi Disintegrasi, no. 1.286.
1433. *Ibid.*
1434. 'Indonesia: Proposed Constitutional Reforms under Fire', Radio Australia, transkrip, 2 Agustus 2002.

1435. 'MPR Annual Session 2002: Some Crucial Issue', *The Jakarta Post* (Jakarta) 9 Agustus 2002.
1436. Risalah Rapat Negosiasi Komisi A, 7 Agustus 2002, hh. 105-113.
1437. Risalah Rapat Paripurna Keenam (lanjutan), 10 Agustus 2002, h. 751.
1438. *Ibid.* 749.
1439. *Ibid.* 744.
1440. *Ibid.* 743.
1441. 'PPP will Fight for Sharia Law, Hamzah says' *The Jakarta Post*, 29 Juli 2002.
1442. *Ibid.*
1443. 'Perubahan UUD 1945 Lompatan Besar', *Kompas*, 12 Agustus.
1444. *Ibid.*
1445. 'Indonesia Takes a Giant Step Down the Road to Democracy', *The Observer*, 11 Agustus 2002.

Bab 8

1446. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1447. Bonime-Blanc, no. 63.
1448. *Ibid.*
1449. *Ibid.* 140.
1450. Wawancara dengan Bambang Widjojanto, anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru.
1451. Saunders, no. 165, h. 6.
1452. National Democratic Institute dan The Carter Center, no. 754.
1453. Bonime-Blanc, no. 63, h. 13.
1454. *Ibid.*
1455. Wheare, no. 74, h. 23.
1456. Ellis, no. 661, h. 125.
1457. Suryadinata, no. 583, h. 119.
1458. No. 888-905 di atas.
1459. ABRI Supports Habibie, Rejects Presidium, no. 780.
1460. Elster, no. 68, h. 347; McWhinney, no. 110, h. 15.
1461. Pasal 211 Konstitusi 1991, Bagian 73 Sub-bagian (1) Konstitusi Sementara.
1462. Pasal 2 Tap MPR No. IX Tahun 1999.
1463. Pasal 3 Tap MPR No. IX Tahun 2000.

1464. Perpanjangan Sidang Tahunan MPR hingga 2003 merupakan Langkah Antisipasi MPR, no. 1.318 di atas.
1465. King, no. 923.
1466. Elster, no. 68, h. 395.
1467. Liddle, no. 29, h. 381.
1468. Ramaphosa, no. 335s, h. 79.
1469. Liddle, no. 29, hh. 23-24.
1470. Indrayana, no. 182, h. 102.
1471. Liddle, no. 29, hh. 374-375.
1472. *Ibid.*
1473. *Ibid.*
1474. Murray, no. 348, h. 105.
1475. Ellis, no. 933, h. 934.
1476. Anton Djawamaku, 'Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah ataukah Mengganti UUD 1945', (2001) 4 Analisis CSIS, h. 461.
1477. Wheeler, no. 103, h. 50.
1478. *Ibid.*
1479. Anton Djawamaku dan M Sudibjo, 'Perubahan UUD 1945: Solusi atau Problema Konstitusi?', (2002) 3 Analisis CSIS, h. 291.
1480. *Ibid.*
1481. Kawamura, no. 660, h. 52.
1482. 'MPR Sesungguhnya Sahkan Konstitusi Baru', *Kompas*, 19 Agustus 2002; 'HUT RI dengan Konstitusi Baru', *Suara Pembaruan*, 16 Agustus 2002.
1483. *Indonesia Memasuki Konstitusi Baru (2002)* Tempo Interaktif <http://www.tempointeraktif.com/harian/fokus/115/2,1,6,id.html> 2 April 2003.
1484. Goenawan Mohamad, 'Konstitusi 2002', *Tempo*, No.26/XXXI/26 Agustus-1 September 2002.
1485. Denny J.A., 'Selamat Datang Konstitusi Baru', *Koran Tempo*, 13 Agustus 2002.
1486. Kelsen, no. 86, h. 117.
1487. Saunders, no. 165, h. 5.
1488. 'Seharusnya Dibuat Naskah Baru UUD 1945', *Kompas*, 2 Juli 2002.
1489. *Ibid.*
1490. Todung Mulya Lubis, *The Urgency of Constitutional Reform (2001)* http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=16&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.

1491. Risalah Rapat Ketiga Badan Pekerja, 4 Juni 2002, 198.
1492. Risalah Rapat Ketiga Puluh Dua PAH I, 24 Juni 202, h. 122.
1493. Van Zorge Report, no. 1.381.
1494. Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, anggota PAH I, 20 Juni 2003.
1495. Lubis, no. 1491.
1496. Murray, no. 348, hh. 120-121.
1497. Wawancara dengan Hadar N. Gumay, Deputi Direktur Eksekutif Cetro, 24 Juli 2003.
1498. Wawancara dengan Bambang Widjojanto, anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 15 Juli 2003.
1499. Commonwealth Human Rights Initiatives, no. 246, h. 13.
1500. Elster, no. 68, h. 395.
1501. *Ibid.*
1502. *Ibid.* 388.
1503. Yusuf dan Basalim, no. 6, 97-98.
1504. John Elster, no. 268, h. 178.
1505. National Democratic Institute dan the Carter Center, no. 754, h. 1.
1506. Lindsey, no. 98, h. 246.
1507. *Ibid.*
1508. Wawancara dengan Hadar N. Gumay, Deputi Direktur Eksekutif Cetro, 24 Juli 2003.
1509. 'Mangkirnya Demokrasi di Legislatif', *Kompas*, 1 April 2002.
1510. *Ibid.*
1511. *Ibid.*
1512. 'Citra DPR Tidak Kunjung Membaik', *Kompas*, 10 Juni 2002.
1513. 'Sebelah Mata bagi Partai Politik', *Kompas*, 8 April 2002.
1514. 'Menurun Drastis, Surat Pengaduan ke DPR', *Kompas*, 10 Desember 2002.
1515. 'Wakil Rakyat Jauh dari Rakyat', *Kompas*, 28 Desember 2002.
1516. Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.
1517. '155 Anggota DPR/MPR Belum Serahkan Daftar Kekayaan', *Kompas*, 23 Agustus 2002.
1518. Benny K. Harman, 'Memburu 155 Anggota MPR/DPR', *Kompas*, 26 Agustus 2002.
1519. 'Masyarakat Bisa Ajukan Class Action', *Kompas*, 26 Agustus 2002.

1520. Sekretariat Jenderal MPR/DPR RI, Laporan Survei Opini Publik Nasional 2002, Mei 2002, h. 25.
1521. *Ibid.*
1522. *Ibid.* 24.
1523. *Ibid.*
1524. *Ibid.*
1525. 'Legislators Admit to Having Ignored Their Constituents', *The Jakarta Post*, 26 Juni 2002.
1526. *Ibid.*
1527. Sekretariat Jenderal MPR/DPR RI, no. 1.520, h. 20.
1528. 'Dukungan Proses Amandemen UUD 1945 Memudar', *Kompas*, 1 Juli 2002. Divisi Penelitian dan Pengembangan (Litbang) *Kompas* menyelenggarakan *polling* itu dengan cara menanyai 815 orang responden yang tinggal di Jakarta, Surabaya, Yogyakarta, Medan, Palembang, Samarinda, Manado, dan Makassar.
1529. Lindsey, no. 98, h. 244.
1530. Ellis, no. 933.
1531. *Ibid.*
1532. *Ibid.*
1533. *Ibid.*
1534. Wawancara dengan Bambang Widjojanto, anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 15 Juli 2003.
1535. *Ibid.* 145.
1536. Pasal 211 Konstitusi Thailand Tahun 1991.
1537. 'Komisi Konstitusi Tidak Tepat Dibentuk 2003' *Media Indonesia*, 10 Agustus 2002.
1538. Kawamura, no. 660, h. 53.
1539. Wawancara dengan Permadi, anggota MPR/DPR dari PDIP, 19 Juni 2003.
1540. 'Six Factions Reject Demand for Constitutional Commission', *The Jakarta Post*, 8 Agustus 2002.
1541. 'Komisi Konstitusi Dikhawatirkan Anulir Hasil Amandemen', *Suara Pembaruan*, 7 Agustus 2002.
1542. Ellis, no. 661, h. 144.
1543. *Ibid.*
1544. *Ibid.*
1545. Van Zorge Report, no. 1.380.
1546. 'Constitutional Commission not as big as Its name', *The Jakarta Post*, 22 Agustus 2003.

1547. *Ibid.*
1548. 'Assembly Gears up to Establish Constitution Commission', *The Jakarta Post*, 15 Juli 2003.
1549. Sampai saat disertasi ini ditulis pada bulan Februari 2005, terbukti bahwa MPR tidak pernah serius memerhatikan laporan yang diserahkan oleh Komisi Konstitusi.
1550. Lihat Tabel 9.
1551. Risalah Rapat Kedua Belas PAH I, 11 Februari 2000.
1552. Lihat Tabel 13.
1553. Risalah Rapat Ketiga Badan Pekerja, 4 Juni 2002, h. 175.
1554. Commonwealth Human Rights Initiative, no. 246, h. 19.
1555. *Ibid.* 20.
1556. Saunders, no. 165, h. 11.
1557. Rosen, no. 126, h. 294.
1558. Goenawan Mohamad, 'Konstitusi 2002', *Tempo*, 26 Agustus-1 September 2002.
1559. Wawancara dengan Ali Masykur Musa, anggota PAH I, 23 Juli 2003.
1560. Van Zorge Report, no. 1.381.
1561. Ihonvbere, no. 187, hh. 346-347.
1562. Andrew Ellis, *Reflection of the Forthcoming MPR Annual Session* (2000) http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=135&CFID=315606&CFTOKEN=71680888 3 Oktober 2003.
1563. Van Zorge Report, no. 1.380.
1564. Constitutional Change: The Charter Again, Laksamana.net (2002), <http://www.laksamana.net> 23 April 2002.
1565. Megawati dan Hamzah Haz Sepakat Tidak Ada Voting, no. 1.349.
1566. 'Indonesia Need to Rewrite Constitution: Coalition', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
1567. 'Should We Amend or Replace the Basic Law', *The Jakarta Post*, 31 Desember 2001.
1568. Constitutional Change: The Charter Again, no. 1.564.
1569. Irman G. Lanti, 'Back to the (Slightly Different) Future' (Visiting Researchers Series No. 2, Institute of Southeast Asian Studies, 2001).
1570. Lindsey, no. 98, h. 274.
1571. Should We Amend or Replace the Basic Law, no. 1.567.
1572. Indonesia Needs to Rewrite Constitution: Coalition', no. 1.566.
1573. Van Zorge Report, no. 1.380.

1574. Ellis, no. 933.
1575. Van Zorge Report, no. 1.380.
1576. *Ibid.*
1577. *Ibid.*
1578. National Democratic Institute, no. 1.187, h. 7.
1579. *Ibid.*
1580. Goenawan menyebut UUD 1945 setelah keempat amandemen itu dengan sebutan Konstitusi 2002.
1581. Mohamad, no. 1.484.
1582. Jakob Tobing, 'Constitutional Amendments: A Brief Note on Indonesia's Case' (Makalah disajikan dalam Simposium Internasional tentang 'Constitutional and Human Rights in a Global Age: an Asia-Pacific Perspective', Canberra, 1-3 Desember 2001, h. 3.
1583. *Ibid.* 276.
1584. Goenawan Mohamad, no. 1.484.
1585. *Ibid.*
1586. Ellis, no. 661, h. 150.
1587. 'A New Chance to Get It Right in Indonesia', *Business Times* (Singapore), 13 Agustus 2002.
1588. Semua pasal dalam bagian ini, kecuali disebutkan lain, mengacu pada pasal-pasal dalam UUD 1945. Penjelasan tentang apakah suatu pasal merupakan pasal asli (sebelum amandemen), ataukah merupakan hasil Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat akan tampak jelas dari catatan kaki yang disertakan.
1589. Pasal 291) Perubahan Keempat.
1590. Pasal 22C(1) jo. 22E(3) dan (4).
1591. Pasal 2(1) Perubahan Ketiga.
1592. Komisi Konstitusi, 'Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2004) h. 56.
1593. Pasal 2(1) UUD 1945.
1594. Pasal 2(1) Perubahan Ketiga.
1595. Pasal 3(2) UUD 1945.
1596. Pasal 3(2) Perubahan Ketiga
1597. Pasal 3 UUD 1945.
1598. Pasal 3 dan 37 UUD 1945.
1599. Pasal 3 dan 37 Perubahan Ketiga dan Keempat.

1600. Pasal 7A dan 7B (5), (6) dan (7) Perubahan Ketiga.
1601. Pasal 8(2) dan 93) Perubahan Ketiga.
1602. Saldi Isra, 'Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat' (2004) 1:1 Jurnal Konstitusi, h. 128.
1603. *Ibid.*
1604. Tim CSIS, no. 1.334, h. 260.
1605. Pasal 13(3) Perubahan Pertama.
1606. Jimly Asshiddiqie, 'Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945' (2001) 1:4 Jurnal Demokrasi dan HAM, h. 22.
1607. Mohamad Fajrul Falaakh, 'Presidensi dan Proses Legislasi Pasca-Revisi konstitusi (Parlementarisme Lewat Pintu Belakang?)', (Makalah disajikan pada Seminar Nasional tentang Meluruskan Jalan Reformasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 25-27 September 2003) di <http://ugm.ac.id/seminar/reformasi/I-fajrulfallah.php> 1 Juli 2004.
1608. *Ibid.*
1609. Jimly Asshiddiqie, 'Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum dan Masyarakat Madani' (Makalah disajikan pada Konferensi Dunia, Indonesian Student Association, Chicago, 2000).
1610. Setelah Kosong Lima Bulan, no. 875.
1611. Pasal 20A(1) Perubahan Kedua.
1612. Pasal 20A(2) Perubahan Kedua.
1613. Pasal 20A(3) Perubahan Kedua.
1614. Pasal 11(1) dan 22 UUD 1945.
1615. Pasal 11(2), 24A (3) dan 24B (3) Perubahan Kedua dan Ketiga.
1616. Pasal 13(2), (3) dan 14(2) Perubahan Pertama.
1617. Pasal 23F(1) Perubahan Ketiga.
1618. Pasal 23E(2) Perubahan Ketiga.
1619. Pasal 7A dan 7B (1) (2) (3) (4) dan (5) Perubahan Ketiga.
1620. Pasal 7C Perubahan Ketiga.
1621. Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru (2003) hh. 20-22.
1622. *Ibid.* 21.
1623. Pasal 20(2) dan (30) Perubahan Pertama.
1624. Falaakh, no. 1.607.
1625. *Ibid.* 53.
1626. Sartori, no. 70, h. 184.

1627. Bima Arya Sugiarto, 'Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi' (2002) 2 Analisis CSIS, hh. 167-168.
1628. Wawancara dengan Slamet Effendy Yusuf, Wakil Ketua PAH I, 19 Juni 2003.
1629. Denny Indrayana, 'Ancaman Tirani DPR', *Kompas*, 2 September 2002.
1630. Pasal 22D (2) Perubahan Ketiga.
1631. *Ibid.*
1632. Pasal 20 Perubahan Pertama.
1633. Pasal 22D Perubahan Ketiga.
1634. Manan, no. 1.621, h. 56.
1635. Tim CSIS, no. 1.401, h. 260.
1636. Isra, no. 1.602, h. 129.
1637. Manan, no. 1.621, h. 75.
1638. Pasal 2(1) Perubahan Keempat.
1639. Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945 (2004) h. 14; Manan, no. 1.621, hh. 5, 55.
1640. Ellis, no. 661, hh. 119-120.
1641. *Ibid.* 152.
1642. Arendt Lijphart, *Pattern of Democracy* (1999) hh. 116-142.
1643. Sartori, no. 70, h. 84.
1644. Pasal 4 UUD 1945.
1645. Pasal 4(1) UUD 1945.
1646. Pasal 6A Perubahan Ketiga dan Keempat.
1647. Pasal 7 UUD 1945.
1648. Pasal 7 Perubahan Pertama.
1649. Pasal 7, 7A dan 7B Perubahan Pertama dan Ketiga.
1650. Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga.
1651. Pasal 7A Perubahan Ketiga.
1652. Pasal 7B Perubahan Ketiga.
1653. Pasal 7B Perubahan Ketiga.
1654. Pasal 2(1) Perubahan Keempat.
1655. Pasal 23F(1) Perubahan Ketiga.
1656. Pasal 24A(3) Perubahan Ketiga.
1657. Pasal 5(1) dan 20(1) Perubahan Pertama.
1658. Pasal 0(2) dan (3) Perubahan Pertama.

1659. Pasal 14 (1) dan (2) Perubahan Pertama.
1660. Pasal 24B (3) Perubahan Ketiga.
1661. Pasal 24C(3) Perubahan Ketiga.
1662. Pasal 6(1) Perubahan Ketiga.
1663. Pasal 6A(2) Perubahan Ketiga.
1664. Pasal II Bagian 1 Konstitusi Amerika Serikat, dan Pasal VII Bagian 2 Konstitusi Filipina.
1665. Komisi Konstitusi, no. 1.592, h. 51.
1666. Pasal 1(3) Perubahan Ketiga.
1667. Pasal 24(1) Perubahan Ketiga.
1668. Lindsey, no. 98, h. 261.
1669. Pasal 24(1) Perubahan Ketiga.
1670. Pasal 24(2) dan 24B Perubahan Ketiga.
1671. Pasal 24C(1) Perubahan Ketiga.
1672. *Ibid.*
1673. *Ibid.*
1674. *Ibid.*
1675. Pasal 24C(2) Perubahan Ketiga.
1676. Pasal 24A(3) dan (4) Perubahan Ketiga.
1677. Pasal 24C(3) Perubahan Ketiga.
1678. Lindsey, no. 98, h. 261.
1679. Tim Lindsey, Simon Butt and Ross Clarke, 'Review is not a Release', *The Australian*, 27 Juli 2004.
1680. Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003, hh. 28-32.
1681. Gerakan 30 September 1965 dan Partai Komunis Indonesia (PKI), dituduh telah melakukan kudeta yang gagal pada tanggal 30 September 1965. Insiden ini diikuti dengan pembantaian massal dan penahanan terhadap kaum kiri oleh militer dan organisasi-organisasi Islam. Insiden yang sama jugalah yang telah melemparkan Soeharto ke atas takhta rezim Orde Baru selama tiga dekade lebih. Tetapi, keterlibatan PKI, yang sudah begitu lama diyakini banyak orang itu, mulai dipertanyakan secara terbuka, khususnya sejak jatuhnya Soeharto.
1682. 'PKI One Barrier Removed', *The Jakarta Post*, 26 Februari 2004.
1683. Tim Lindsey dan Simon Butt, 'Independence of the Judiciary at Stake, not the Bali Bombers' Fate', *The Sydney Morning Herald*, 30 Juli 2004; Tim Lindsey dan Simon Butt, 'Indonesian Judiciary in Constitutional Crisis' (Bagian 1 dan 2)', *The Jakarta Post*, 6-7 Agustus 2004.

1684. Lindsey, Butt dan Clarke, no. 1.679.
1685. Lindsey dan Butt, no. 1.683.
1686. Susanti, no. 696, h. 3.
1687. Kawamura, no. 1.105, h. 2.
1688. Clarke, no. 1.059, h. 3.
1689. *Ibid.*
1690. Lindsey, no. 98, h. 254.
1691. Komisi Konstitusi, no. 1.592, h. 90.
1692. Aturan non-retrospektif ini sudah dibahas panjang lebar dalam Bab Lima.
1693. Clarke, no. 1.059, hh. 8-14.
1694. Pasal 28(1) Perubahan Kedua.
1695. Clarke, no. 1.059, h. 11.
1696. Pasal 89 Konstitusi Perancis.
1697. Pasal 37(5) Perubahan Keempat.
1698. Ellis, no. 933.
1699. The Beginning of the End, no. 1.275.
1700. Ellis dan Yudhini, no. 1.304.
1701. Lindsey, no. 98, hh. 276-277.
1702. *Ibid.*
1703. 'Indonesia: A Step on Democracy's Bumpy Road', *The Asia Times*, 14 Agustus 2002.

Kepustakaan

Risalah Rapat MPR

Perubahan Pertama

Risalah Rapat Ke-1 s.d. Ke-3, Badan Pekerja MPR RI, 6-14 Oktober 1999.

Risalah Rapat Ke-1 s.d. Ke-7, Panitia Ad Hoc III, Badan Pekerja MPR RI, 7-13 Oktober 1999.

Risalah Rapat Ke-1 s.d. Ke-2 Komisi C, Sidang Umum MPR RI, 17-18 Oktober 1999.

Risalah Sidang Pleno Ke-1 s.d. Ke-12 (Lanjutan) Minutes of the 1st-12th, Sidang Umum MR RI, 1-19 Oktober 1999.

Perubahan Kedua

Risalah Rapat Ke-4 s.d. Ke-7 Badan Pekerja MPR RI, 25 November 1999-2 Agustus 2000.

Risalah Rapat Ke-1 s.d. ke-51 Panitia Ad Hoc I, Badan Pekerja MPR RI, 29 November 1999-29 Juli 2000.

Risalah Rapat Ke-1 s.d. Ke-6 Komisi A, Sidang Tahunan MPR RI, 11-14 Agustus 2000.

Risalah Sidang Pleno Ke-1 s.d. Ke-9, Sidang Tahunan MPR RI, 7-19 Agustus 2000.

Perubahan Ketiga

Buku Kesatu Jilid 1: Risalah Rapat Badan Pekerja MPR RI Ke-1 s.d. Ke-5, Sidang Tahunan MPR RI, 5 September 2001-23 Oktober 2001.

Buku Pertama Jilid Kedua: Risalah Rapat Badan Pekerja, Sidang Tahunan MPR RI, 5 September 2001-23 Oktober 2001.

Buku Kedua Jilid 1A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-5, Sidang Tahunan MPR RI, 6 September 2000-7 September 2000.

Buku Kedua Jilid 2A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-6 s.d. Ke-10, Sidang Tahunan MPR RI, 16 Januari 2001-17 Maret 2001.

Buku Kedua Jilid 3A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-11 s.d. Ke-15, Sidang Tahunan MPR RI, 20 Maret 2001-15 Mei 2001.

Buku Kedua Jilid 4A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-16 s.d. Ke-20, Sidang Tahunan MPR RI, 16 Mei 2001-5 Juli 2001.

Buku Kedua Jilid 5A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-21 s.d. Ke-25, Sidang Tahunan MPR RI, 10 Juli 2001-6 September 2001.

Buku Kedua Jilid 6A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-26 s.d. Ke-30, Sidang Tahunan MPR RI, 10 September 2001-17 September 2001.

Buku Kedua Jilid 7A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-31 s.d. Ke-35, Sidang Tahunan MPR RI, 18 September 2001-25 September 2001.

Buku Kedua Jilid 8A: Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-36 s.d. Ke-39, Sidang Tahunan MPR RI, 26 September 2001-22 Oktober 2001.

Buku Ketiga Jilid 1: Risalah Sidang Pleno Ke-1 s.d. Ke-3 (Lanjutan), Sidang Tahunan MPR RI, 1 November 2001-2 November 2001.

Buku Ketiga Jilid 2: Risalah Sidang Pleno Ke-4 s.d. Ke-7, Sidang Tahunan MPR RI, 3 November 2001-8 November 2001.

Buku Ketiga Jilid 3: Risalah Sidang Pleno Ke-7 (Lanjutan) s.d. Ke-8, Sidang Tahunan MPR RI, 9 November 2001.

Buku Keempat Jilid 1A: Risalah Sidang Komisi A Ke-1 s.d. Ke-3, Sidang Tahunan MPR RI, 4 November 2001-6 November 2001.

Buku Keempat Jilid 2A: Risalah Sidang Komisi A Ke-3 (Lanjutan) s.d. Ke-5, Sidang Tahunan MPR RI, 6 November 2001-8 November 2001.

Perubahan Keempat

Buku Kesatu: Risalah Sidang Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-4, Sidang Tahunan MPR RI, 10 Januari 2002-25 Juli 2002.

Buku Kedua Jilid 1: Risalah Sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-10, Sidang Tahunan MPR RI, 11 Januari 2002-5 Maret 2002.

Buku Kedua Jilid 2: Risalah Sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-11 s.d. Ke-20, Sidang Tahunan MPR RI, 11 Maret 2002-27 Maret 2002.

Buku Kedua Jilid 3: Risalah Sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-21 s.d. Ke-30, Sidang Tahunan MPR RI, 28 Maret 2002-19 Juni 2002.

Buku Kedua Jilid 4: Risalah Sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-31 s.d. Ke-38, Sidang Tahunan MPR RI, 20 Juni 2002-25 Juli 2002.

Buku Keempat: Risalah Sidang Pleno Ke-1 s.d. Ke-7, Sidang Tahunan MPR RI, 1 Agustus 2002-11 Agustus 2002.

Buku Kelima Jilid 1: Risalah Sidang Komisi A Ke-5 s.d. Ke-5, Sidang Tahunan MPR RI, 4 Agustus 2002-8 Agustus 2002.

Buku Kesatu Jilid 1: Risalah Rapat Tertutup, Rapat Perumusan, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-4, Sidang Tahunan MPR RI, 3 April 2002-6 April 2002.

Buku Kesatu Jilid 2: Risalah Rapat Tertutup, Rapat Sinkronisasi, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-8, Sidang Tahunan MPR RI, 27 Juni 2002-30 Juni 2002.

Buku Kesatu Jilid 3: Risalah Rapat Tertutup, Rapat Finalisasi, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Ke-1 s.d. Ke-7, 19 Juli 2002-20 Juli 2002.

Buku Kelima Jilid 1: Risalah Rapat Tertutup, Rapat Tim Perumus/Lobi Komisi A, Sidang Tahunan MPR RI, 4 Agustus 2002-8 Agustus 2002.

Wawancara

Wawancara dengan Agun Gunandjar Sudarsa, Anggota PAH I MPR RI, 19 Juni 2003.

Wawancara dengan Ali Masykur Musa, Anggota PAH I MPR RI, 23 Juli 2003.

Wawancara dengan Bambang Widjojanto, Anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 15 Juli 2003.

Wawancara dengan Chusnul Mar'iyah, Pengamat Politik UI, 17 Juni 2003.

Wawancara dengan Denny J.A., Pengamat Politik, 8 Agustus 2003.

Wawancara dengan Fuad Bawazier, Anggota PAH I MPR RI, 18 Juni 2003.

Wawancara dengan Hadar N. Gumay, Wakil Direktur Eksekutif Centre for Electoral Reform, 24 Juli 2003.

- Wawancara dengan Harun Alrasid, Guru Besar Hukum Tata Negara UI, 14 Juli 2003.
- Wawancara dengan Jakob Tobing, Ketua PAH I MPR RI, 24 Juni 2003.
- Wawancara dengan Jimly Asshiddiqie, Guru Besar Hukum Tata Negara UI, 31 Juli 2003.
- Wawancara dengan Lukman Hakim Saifuddin, Anggota PAH I MPR RI, 20 Juni 2003.
- Wawancara dengan Mochtar Pabottingi, Anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 15 Juli 2003.
- Wawancara dengan Moh. Mahfud M.D., Guru Besar Hukum Tata Negara UII, 2 Juli 2003.
- Wawancara dengan Patrialis Akbar, Anggota PAH I MPR RI, 17 Juni 2003.
- Wawancara dengan Permadi, Anggota MPR/DPR, 19 Juni 2003.
- Wawancara dengan Slamet Effendy Yusuf, Wakil Ketua PAH I MPR RI, 19 Juni 2003.
- Wawancara dengan Sri Soemantri, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, 30 Juni 2003.
- Wawancara dengan Theo L. Sambuaga, Anggota PAH I MPR RI, 24 Juni 2003.
- Wawancara dengan Todung Mulya Lubis, Anggota Koalisi untuk Konstitusi Baru, 18 Juli 2003.
- Wawancara dengan Zein Badjeber, Anggota PAH I MPR RI, 18 Juni 2003.

Buku

- Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution* (1992).
- Ahadian, M. Ridhwan Indra, *Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945* (1991).

- Ahmad, Zakaria Haji and Crouch, Harold (eds), *Military-Civilian Relations in South-East Asia* (1985).
- Allardt, Erik and Rokkan, Stein (eds), *Mass Politics* (1970).
- Alexander, Larry, *Constitutionalism: Philosophical Foundations* (1998).
- Andrews, Penelope and Ellman, Stephen, (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- Anonymous, *UUD 1945 setelah Amandemen Kedua tahun 2000* (2000).
- Antlov, Hans and Ngo, Tak-Wing (eds), *The Cultural Construction of Politics in Asia* (2000).
- As'ad, Ali (*et al*), *Menegakkan Kebenaran: Kesaksian Fraksi Kebangkitan Bangsa DPR RI tentang Dana Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei* (2001).
- Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (2004).
- Bahar, Saafroedin *et al*, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI* (3rd ed, 1995).
- Banting, Keith G. & Simeon, Richard (eds), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the States* (1985).
- Barnet, Anthony, Ellis, Caroline and Hirst, Paul, *Debating the Constitution: New Perspective on Constitutional Reform* (1993).
- Barua, B.P., *Politics and Constitution-Making in India and Pakistan* (1984).
- Basalim, Umar, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi* (2002).
- Beyme, Klaus von, *Transition to Democracy in Eastern Europe* (1996).
- Blondel, Jean, Inonguchi, Takashi and Marsh, Ian (eds), *Democracy, Governance, and Economic Performance: East and Southeast Asia in the 1990s* (1999).
- Bogdanor, Vernon (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988).
- Bonime-Blanc, Andrea, *Spain's Transition to Democracy* (1987).

- Bourchier, David and Legge, John (eds), *Democracy in Indonesia, 1950s and 1990s* (1994).
- Brzezinski, Mark, *The Struggle for Constitutionalism in Poland* (1998).
- Casper, Gerhard, *Separating of Powers: Essays on the Founding Period* (1997).
- Crick, Bernard, *Democracy: A Very Short Introduction* (2002).
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia* (1978).
- Cunha, Derek da and Funston, John (eds), *Southeast Asian Affairs 1998* (1998).
- Curry, James A., Riley, Richard B., and Battistoni, Richard M., *Constitutional Government: The American Experience* (1989).
- Dahl, Robert A, Shapiro, Ian, and Cheibub, José Antonio (eds), *The Democracy Sourcebook* (2003).
- Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory* (1963).
- _____, *Democracy and Its Critics* (1989).
- _____, *Democracy in the United States: Promise and Performance* (1976).
- _____, *Democracy, Liberty, and Equality* (1986).
- _____, *How Democratic Is the American Constitution?* (2001).
- _____, *On Democracy* (2000).
- Daman, Rozikin, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)* (1993).
- Dewan Dakwah Islamiyah and Media Dakwah, *Amandemen UUD 1945 tentang Piagam Jakarta* (2000).
- Dorsen, Norman *et al*, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials* (2003).
- Duncan, Drew and Lindsey, Timothy (eds), *Indonesia after Soeharto: Reformasi and Reaction* (1999).
- Fatah, Eep Saefulloh, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia* (1994).

- Fatwa, A.M., *Demi Sebuah Rezim: Demokrasi dan Keyakinan Beragama Diadili* (2000)
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (1962).
- Finer, S.E., Bogdanor, Vernon and Rudden, Bernard, (eds), *Comparing Constitutions* (1995).
- Finley, M.I., *Democracy Ancient and Modern* (1985).
- Forrester, Geoff (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999).
- Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (1950).
- Gloppen, Siri, *South Africa: The Battle over the Constitution* (1997).
- Goldwin, Robert A., and Kaufman, Art (eds), *Constitution Makers on Constitution Making: The Experience of Eight Nations* (1988).
- Goldwin, Robert A., and Schambra, William A. (eds), *How Democratic is the Constitution?* (1980).
- Gordon, Scott, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (1999).
- Greenberg, Douglas *et al* (eds), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (1993).
- Hansen, Holger Bernt and Twaddle, Michael (eds), *From Chaos to Order: The Politics of Constitution-Making in Uganda* (1995).
- Harris, Syamsuddin, *Menggugat Politik Orde Baru* (1998).
- Hassal, Graham and Saunders, Cheryl (eds), *Asia-Pacific Constitutional System* (2002).
- Hatta, Mohammad, *Sekitar Proklamasi* (1970).
- Hesse, Joachim Jens and Johnson, Nevil (eds), *Constitutional Policy and Change in Europe* (1995).
- Held, David, *Models of Democracy* (1987).

- Hermet, Guy, Rose, Richard, and Alain Rouquié Elections (eds), *Elections without Choice* (1978).
- Hill, David T., *The Press in New Order Indonesia* (1994).
- Howard, A.E. Dick, *Constitution Making in Eastern Europe* (1993).
- Humas dan Hukum DPR RI and Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, *Amandemen Keabblasan: Undang-Undang Dasar Baru & Komisi Konstitusi* (2002).
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century* (1991).
- Hyneman, Charles S. and Lutz, Donald S., (eds), *American Political Writing During the Founding Era, 1760-1805* (1983), vol. 1.
- Indra, Muhammad Ridwan, *The 1945 Constitution: A Human Creation* (1990).
- International Association of Constitutional Law, *Constitutionalism, Universalism and Democracy* (1999).
- James, Colin (ed), *Building the Constitution* (2000).
- Jenkins, David, *Suharto and His Generals Indonesian Military Politics 1975-1983* (1984).
- Jhaveri, Satyavati S., *The Presidency in Indonesia* (1975).
- Johnston, Alexander, Shezi, Siphon and Bradshaw, Gavin (eds), *Constitution Making in the New South Africa* (1993).
- Jowel, Jeffrey and Oliver, Dawn, (eds), *The Changing Constitution* (4th ed, 2000).
- Jyranki, Antero (ed), *National Constitutions in the Era of Integration* (1999).
- Kansil, CST, Kansil, Christine ST, and Palandeng, Engeline R., *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945 2000* (2001).
- Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan, *Bahan-Bahan Presentasi Mengenai Pokok-Pokok Usulan tentang Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Pengisian Jabatan Presiden RI melalui (dengan) Pemilihan Presiden Langsung* (1999)

- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State* (1946).
- Kingsbury, Damien dan Arief Budiman, *Indonesia the Uncertain Transition* (2001).
- Kingsbury, Damien, *The Politics of Indonesia* (2nd ed, 2002).
- Lane, Jan-Erik, *Constitutions and Political Theory* (1996).
- Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante (eds), *Democracy: A Comparative Approach* (2003).
- Ledge, J.D., *Indonesia* (1964).
- Lee, Robin and Schlemmer, Lawrence, (eds), *Transition to Democracy: Policy Perspective 1991* (1991).
- Lev, Daniel S. and McVey, Ruth, *Making Indonesia* (1996).
- Lev, Daniel S., *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959* (1966).
- Liddle, R. William, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (1996).
- Lijphart, Arendt, *Patterns of Democracy* (1999).
- Lindsey, Timothy (ed), *Indonesia: Law & Society* (1999).
- _____, *Indonesia: Bankruptcy, Law Reform & the Commercial Court* (2000).
- Lindsey, Tim and Dick, Howard (eds), *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm* (2002).
- Lively, Jack, *Democracy* (1975).
- Ludwikowski, Rett R. and Fox, William F., *The Beginning of the Constitutional Era: A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions* (1993).
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante* (1985).
- Machiavelli, Niccolo, *The Prince and the Discourse* (1950).
- Mahfud MD, Moh., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (1999).

- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (1993).
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (1993).
- _____, *Politik Hukum di Indonesia* (1998).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (2003).
- Malian, Sobirin, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945* (2001).
- Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (2003).
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah (Welcoming the Sunrise of the Regional Autonomy)* (2001).
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi* (2003).
- Manning, Chris and Diermen, Peter Van (eds), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (2000).
- Marsh, Ian, Jean Blondel, and Inoguchi, Takashi (eds), *Democracy, Governance, and Economic Performance: East and Southeast Asia in the 1990s* (1999).
- Maschab, Mashuri, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia* (1983).
- McAuslan, Patrick and McEldowney, John F., *Law, Legitimacy and the Constitution* (1985).
- McIlwain, Charles Howard, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (revised ed, 1947).
- McWhinney, Edward, *Constitution-Making: Principles, Process, Practices* (1981).
- _____, *Federal Constitution-Making for a Multi-National World* (1966).
- McWhinney, Edward, Zaslove, Jerald, and Wolf, Werner, (eds), *Federalism-in-the-Making: Contemporary Canadian and German Constitutionalism, National and Transnational* (1992).

- Mehren, Arthur Taylor von and Gordley, James Russel, *The Civil Law System* (2nd edition, 1977).
- Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition* (1985).
- Naomi, Omi Intan, *Anjing Penjaga: Pers di Rumah Orde Baru* (1996).
- Nasution, A.H., *ABRI Penegak Demokrasi UUD 1945* (1966).
- Nasution, Adnan Buyung, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959* (1992).
- Nino, Carlos Santiago, *The Constitution of Deliberative Democracy* (1996).
- O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe C. and Whitehead, Laurence, (eds), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy* (1986).
- Peerenboom, Randall, *Asian Discourses of Rule of Law. Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the US* (2004).
- Phillips, O. Hood, Q.C., *Reform of the Constitution* (1970).
- Pranoto, Suhartono W., *Revolusi Agustus: Nasionalisme Terpasung dan Diplomasi Internasional* (2001).
- Rabasa, Angel and Chalk, Peter, *Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia* (2001).
- Ranuwijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya* (1983).
- Rawls, John, *A Theory of Justice* (1972).
- Reid, Anthony, *The Indonesian National Revolution 1945-1950* (1974).
- Reynolds, Andrew (ed), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (2002).
- Ricklefs, Merle C., *A History of Modern Indonesia: c. 1300* (2nd ed, 1993).
- Rohdewohld, Rainer, *Public Administration in Indonesia* (1995).

- Rosenbaum, Alan S. (ed), *Constitutionalism: The Philosophical Dimension* (1988).
- Russel, Peter H., *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* (2nd ed, 1993).
- Saidi, Anas, (et al), *Amandemen UUD 1945 dan Permasalahannya* (1999).
- Sampford, Charles (et al), *Asia Pacific Governance: From Crisis to Reform* (2002).
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (2nd ed, 1997).
- _____, *Democratic Theory* (1965).
- _____, *Parties and Party System: A Framework for Analysis* (1976).
- _____, *The Theory of Democracy Revisited* (1987).
- Saunders, Cheryl and Hassal, Graham, (eds) *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1997* (1999).
- _____, (eds) *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1996* (1998).
- _____, (eds) *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1995* (1997).
- _____, (eds) *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1994* (1996).
- _____, (eds) *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1993* (1995).
- Saunders, Cheryl, *Its Your Constitution* (2nd ed, 2003).
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* (1995).
- Shoichi, Koseki, *The Birth of Japan's Postwar Constitution* (1998).
- Siegan, Bernard H., *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom* (1994).
- Silalahi, Harry Tjan, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru* (1990).
- Simorangkir, JCT, *Penetapan Undang-Undang Dasar: Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara* (1984).
- Sirait, Hendrik Dikson, *Melawan Tirani Orde Baru* (1999).

- Soebijono *et al* (eds), *Dwifungsi ABRI Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (1992).
- Soemantri, Sri M., *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945* (1987).
- Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (no year).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (1998).
- Strand, Per, *Decisions on Democracy: The Politics of Constitution-Making in South Africa 1990-1996* (2000).
- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions* (1973).
- Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945* (2002).
- Suksi, Markku, *Making a Constitution: The Outline of an Argument* (1995).
- Sunsquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government* (1986).
- Sunstein, Cass R., *Designing Democracy: What Constitutions Do* (2001).
- Suryadinata, Leo, *Elections and Politics in Indonesia* (2002).
- Taylor, Robert H. (ed), *The Politics of Elections in Southeast Asia* (1996).
- Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Amandemen UUD 1945: Antara Teks dan Konteks dalam Negara yang Sedang Berubah* (2000).
- Vanderbilt, Arthur T., *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance* (1963).
- Vatikiotis, Michael R.J., *Indonesian Politics under Suharto: The Rise and Fall of the New Order* (3rd ed, 1998).
- Vincent, Andrew, *Theories of the State* (1987).
- Walker, Geoffrey de Q., *Initiative and Referendum: The People's Law* (1987).

- Ward, K., *The 1971 Election in Indonesia: An East Java Case Study* (1974).
- Wheare, K.C., *Modern Constitutions* (1958).
- Wheeler, JR., John P., *Salient Issues of Constitutional Revision* (1961).
- Widjojanto, Bambang, Isra, Saldi and Mas, Marwan (eds), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen* (2002).
- Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic: 1776-1787* (1969).
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan UUD 1945* (Vol 1, 1959).
- _____, *Pancasila dan Konstitusi Republik Indonesia* (1960).
- _____, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia* (no year).
- _____, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (1960).
- Yasutomo, Morigawa (ed), *Law in Changing World: Asian Alternatives* (1998).
- Yusuf, Slamet Effendy and Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945* (2000).
- Zailani, Abdullah, *Pengantar Hukum Tata Negara* (1991).

Bab dalam Buku

- Antlov, Hans, 'Demokrasi *Pancasila* and the Future of Ideology in Indonesia' in Hans Antlov and Tak-Wing Ngo (eds), *The Cultural Construction of Politics in Asia* (2000).
- Anwar, Dewi Fortuna, 'Indonesia's Transition to Democracy: Challenges and Prospects', in Damien Kingsbury and Arief Budiman (eds), *Indonesia the Uncertain Transition* (2001).
- _____, 'The Habibie Presidency' in Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999).
- Bogdanor, Vernon, 'Conclusion' in Vernon Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics* (1988).

- _____, 'Introduction' in Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988)
- Bourchier, David, 'Habibie's Interregnum: *Reformasi*, Elections, Regionalism and the Struggle for Power' Chris Manning and Peter van Diermen (eds), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (2000).
- _____, 'Positivism and Romanticism in Indonesian Legal Thought' in Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999).
- Crouch, Harold, 'Indonesia' in Zakaria Haji Ahmad and Harold Crouch (eds), *Military-Civilian Relations in South-East Asia* (1985).
- Diamond, Ann Stuart, 'Decent, Even Though Democracy' in Robert A. Goldwin and William A. Schambra (eds), *How Democratic Is the Constitution* (1980).
- Elazar, Daniel J., 'The Pre-eminently Political Act' in Keith G. Banting & Richard Simeon (eds), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the States* (1986).
- Elster, John, 'Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea', in J. Hesse (ed), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe* (1993).
- Hajisalah, Alayas, 'Thailand', in Cheryl Saunders and Graham Hassall (eds), *Asia-Pacific Constitutional Yearbook 1997* (1999).
- Haysom, Nicholas, 'Federal Features of the Final Constitution', in Penelope Andrews and Stephen Ellman (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- Holder-Williams, Richard, 'The Constitution (1787) and Modern American Government' in Vernon Bogdanor (ed), *Constitutions in Democratic Politics* (1988).
- Jumbala, Prudhisan, 'Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis' in Derek da Cunha and John Funston (eds), *Southeast Asian Affairs 1998* (1998).

- Lev, Daniel S., 'Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia', in Timothy Lindsey (ed), *Indonesia Law and Society* (1999).
- _____, 'Comments on the Course of Law Reform in Modern Indonesia', in Tim Lindsey (ed), *Indonesia: Bankruptcy, Law Reform & the Commercial Court* (2000).
- _____, 'Some Movements, Constitutionalism, and Human Rights: Comments from the Malaysian and Indonesian Experiences' in Douglas Greenberg *et al* (eds), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (1993).
- Liddle, R. William, 'A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia' in Robert H. Taylor (ed), *The Politics of Elections in Southeast Asia* (1996).
- _____, 'Indonesia's Democratic Transition: Playing by the Rules' in Andrew Reynolds (ed), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (2002).
- Liebenberg, Sandra 'Violation of Socio-Economic Rights: The Role of the South African Human Rights Commission in Penelope Andrews and Stephen Ellman (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- Lindsey, Timothy, 'Black Letter, Black Market and Bad Faith: Corruption and the Failure of Law Reform', in Chris Manning and Peter Van Diermen (eds), *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis* (2000).
- _____, 'From Rule of Law to Law of the Rulers—to Reformation?' in Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999).
- _____, 'Introduction: An Overview of Indonesian Law' in Timothy Lindsey (ed), *Indonesia Law and Society* (1999).
- Linz, Juan J., 'An Authoritarian Regime: Spain' in Erik Allardt and Stein Rokkan (eds), *Mass Politics* (1970).
- Lubis, Todung Mulya, 'The *Rechtsstaat* and Human Rights' in Timothy Lindsey (ed) *Indonesia: Law and Society* (1999).

- MacIntyre, Andrew, 'Indonesia', in Ian Marsh, Jean Blondel, and Takashi Inoguchi (eds), *Democracy, Governance, and Economic Performance: East and Southeast Asia in the 1990s* (1999).
- Mietzner, Marcus, 'From Soeharto to Habibie: the Indonesian Armed Forces and Political Islam during the Transition' in Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos* (1999).
- Murphy, Walter F., 'Constitutions, Constitutionalism, and Democracy' in Douglas Greenberg *et al* (eds), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World* (1993).
- Murray, Christina, 'Negotiating Beyond Deadlock: From the Constitutional Assembly to the Court', in Penelope Andrews and Stephen Ellman (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe C., 'Tentative Conclusion about Uncertain Democracies' in Guillermo O'Donnel, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy* (1986).
- Paczolay, Peter, 'The New Hungarian Constitutional State: Challenges and Perspectives' in A.E. Dick Howard (ed), *Constitution-Making in Eastern Europe* (1993).
- Permana, Sugeng, 'Not Your Local Member', in Timothy Lindsey (ed), *Indonesia Law and Society* (1999).
- Preuss, Ulrich K., 'Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe' in Joachim Jens Hesse and Nevil Johnson (eds), *Constitutional Policy and Change in Europe* (1995).
- Ramaphosa, Cyril, 'Negotiating a New Nation: Reflections on the Development of South Africa's Constitution' in Penelope Andrews and Stephen Ellman (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- Reiman, Jeffrey, 'The Constitution, Rights, and the Conditions of Legitimacy' in Alan S. Rosenbaum (ed), *Constitutionalism: The Philosophical Dimension* (1988).

- Savage, Katharine, 'Negotiating South Africa's New Constitution: An Overview of the Key Players and the Negotiation Process', in Penelope Andrews and Stephen Ellman (eds), *Post-Apartheid Constitutions: Perspectives on South Africa's Basic Law* (2001).
- Soebijono, 'Pendahuluan' in Soebijono *et. al* (ed), *Dwifungsi ABRI Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (1992).
- Soetrisno, Loekman, 'Current Social and Political Conditions of Rural Indonesia', in Geoff Forrester (ed), *Post-Soeharto Indonesia Renewal or Chaos* (1999).
- Venter, Francois, 'Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution' in Antero Jyranki (ed), *National Constitutions in the Era of Integration* (1999).
- Wheeler, John P., JR., 'Changing the Fundamental Law' in John P. Wheeler, JR. (ed), *Salient Issues of Constitutional Revision* (1961).

Disertasi, Tesis, dan Makalah

- Abbot, Jason P., 'Fall from Grace: The Political Economy of Indonesian Decay and Decline' (Paper presented at the conference on "Global Constitution of 'Failed States': The Consequences of A New Imperialism?", University of Sussex, 18-20 April 2001).
- Asshiddiqie, Jimly, 'Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum dan Masyarakat Madani' (Paper presented at the World Conference of the Indonesian Student Association, Chicago, 2000).
- Dryzek, John S., 'Constitutionalism and Its Alternatives' (Paper presented at the Social and Political Theory Program Workshop on "Democratic Theory: The Canberra Papers, Canberra, 27 March 2002).
- Ellis, Andrew, 'A Bicameral Legislature? An Agenda and Some Questions' (Paper presented at NDI/Forum Rektor Seminar on Bicameralism, Jakarta, 8 June 2001).

- _____, 'Constitutional Reform and the 2004 Election', on file with author (2003).
- Ibrahim, Hassen, 'Constitution-Making in Southern Africa-Challenges for the New Millennium' (Paper presented at John F Kennedy School of Government, Harvard University, 9-11 May 2000).
- Igbuzor, Otiye, 'Constitution Making in Nigeria: Lessons for Making a People's Constitution' (Paper presented at the Conference on Constitutional Development, Kibuye, Rwanda, 19-24 August 2001).
- Jagwanth, Saras, 'Democracy, Civil Society and South African Constitution: Some Challenges' (Discussion Paper 65, Management of Social Transformation, UNESCO, 2003).
- Kawamura, Koichi, 'Politics of the 1945 Constitution: Democratization and Its Impact on Political Institutions in Indonesia' (Research Paper No. 3, Institute of Developing Economy, 2003).
- Lanti, Irman G., 'Back to the (Slightly Different) Future: Continuity and Change in Indonesian Politics' (Visiting Researchers Series No. 2, Institute of Southeast Asian Studies, 2001).
- Levinsohn, James, Berry, Steven and Friedman, Jed (eds), 'Impact of the Indonesian Economic Crisis: Price Changes and the Poor' (Working Paper No 7194, National Bureau of Economic Research, 1999).
- Moreno, Ramon, Pasadilla, Gloria and Remolona, Eli (eds), 'Asia's Financial Crisis: Lessons and Policy Responses' (Working Paper PB98-02, Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, July 1998).
- Negretto, Gabriel L., 'Constitution-Making and Institutional Design The Reform of Presidentialism in the Argentine Constitution of 1994' (Paper presented at the meeting of the Latin American Studies Associations, The House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24-26 September 1998).
- Ratih, I Gusti Agung Ayu, 'Soeharto's New Order State: Imposed Illusions and Invented Legitimations' (Final Paper presented for

Master of Arts in Southeast Asian Studies-History, University of Wisconsin-Madison, Spring 1997).

Satriawan, Iwan, 'Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study' (Thesis submitted for the degree of Master of Comparative Laws, International Islamic University of Malaysia, 2003).

Saunders, Cheryl, 'Women and Constitution Making' (Paper presented at the International Conference on "Women Peace Building and Constitution Making", Columbo, Sri Lanka, 2-6 May 2002).

Saunders, Christopher, 'From Apartheid to Democracy in Namibia and South Africa: Some Comparisons' (Discussion Paper 10, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2001).

Smith, Anthony L., 'Indonesia: One State, Many States, Chaotic State' (Paper presented at the Forum on Regional Strategic and Political Developments, 25 July 2001)

Susanti, Bivitri, 'Constitution and Human Rights Provisions in Indonesia: An Unfinished Task in the Transitional Process' (Paper presented at the Conference on "Constitution and Human Rights in a Global Age: An Asia Pacific History", Canberra, 30 November-3 December 2001).

_____, 'Neo-Liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform 1999-2002: A Constitutional and Historical Review of Indonesian Socialism and Neo-Liberalism' (Dissertation submitted for the degree of Master of Law, University of Warwick, 2002).

Tobing, Jakob, 'Constitutional Amendments: A Brief Note on Indonesia's Case' (Paper presented at the International Symposium on "Constitutional and Human Rights in a Global Age: An Asia-Pacific Perspective", Canberra, 1-3 December 2001).

Wee, Vivienne, 'Sacred Worlds and Secular States: The Islamist Governance of Gender and Everyday Life in East And Southeast Asia' (Paper presented at the Symposium on "Islam in Southeast

Asia and China: Regional Faithlines and Faultlines in the Global Ummah”, Hong Kong, 28 November-1 December 2002.

Jurnal Ilmiah

- Ackerman, Bruce, 'The Rise of Word Constitutionalism', (1997) 83 Virginia Law Review.
- Agustino, Leo, 'Pemilihan Presiden secara Langsung untuk Indonesia' (2002) 2 Analisis CSIS.
- Anderson, Benedict R.O'G., 'Indonesian Nationalism Today and In the Future' (April 1999) 67 Indonesia.
- Arato, Andrew, 'Carl Schmitt and the Revival of the Doctrine of the Constituent Power in the United States' (2000) 21 Cardozo Law Review.
- _____, 'Forms of Constitution-Making and Theories of Democracy' (1995) 17 Cardozo Law Review.
- Arinanto, Satya, 'Pemilihan Presiden secara Langsung: Beberapa Catatan' (2001) 1 Analisis CSIS.
- Asshiddiqie, Jimly, 'Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945' (2001) 1:4 *Jurnal Demokrasi dan HAM*.
- Astawa, I Gde Pantja, 'Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945' (2001) 1:4 *Jurnal Demokrasi dan HAM*.
- Berger, Mark T., 'Old State and New Empire in Indonesia: Debating the Rise and Decline of Suharto's New Order' (1997) 18:2 Third World Quarterly.
- Brand, D.J., 'Constitutional Reform' (2002) 3 Cumberland Law Review.
- Breyer, Stephen, 'Our Democratic Constitution' (2002) 77 New York University Law Review.
- Budiardjo, Miriam, 'Perluakah Non-Derogable Rights Masuk dalam Undang-Undang Dasar 1945?' (2000) 4 Analisis CSIS.

- Burnham, Margaret A., 'Cultivating a Seddling Charter: South Africa's Court Grows Its Constitution' (1997) 3 *Michigan Journal of Race and Law*.
- Case, William F., 'Thai Democracy, 2001: Out of Equilibrium' (2001) *XL:3 Asian Survey*.
- Catiglione, Richard Bellamy Dario, 'Constitutionalism and Democracy - Political Theory and the American Constitution' (1997) 27:4 *British Journal of Political Science*.
- Cavanaugh, Karen, 'Emerging South Africa: Human Rights Responses in the Post-Apartheid Era' (1997) 5 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 297.
- Chaskalson, Arthur, 'The Transition to Democracy in South Africa' (1997) 29 *New York University Journal of International Law and Politics*.
- Clarke, Ross, 'Retrospectivity and the Constitutional Validity of the Bali Bombing and East Timor Trials' (2003) 5:2 *Australian Journal of Asian Law*.
- Cristi, Renato, 'The Metaphysics of Constituent Power: Schmitt and the Genesis of Chile's 1980 Constitution' (2000) 21 *Cardozo Law Review*.
- Dahrendorf, Ralf, 'Transitions: Politics, Economics, and Liberty' (1990) 13 *Washington Quarterly*.
- Denning, Brannon P., 'Means to Amend: Theories of Constitutional Change', (1997) 65:155 *Tennessee Law Review*.
- Department of Politics and Social Change of the CSIS, 'Indonesia's New Constitution: A Peaceful Reform' (2002) *XXX:3 The Indonesian Quarterly*.
- Djadijono, M., 'Perubahan UUD 1945: Sebuah Catatan Dokumentatif' (2000) 4 *Analisis CSIS*.
- _____, 'Problema-Problema Seputar Rancangan Perubahan UUD 1945' (2002) 2 *Analisis CSIS*.

- Djawamaku, Anton, 'Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah ataukah Mengganti UUD 1945' (2001) 4 Analisis CSIS.
- Djawamaku, Anton and M. Sudibjo, 'Perubahan UUD 1945: Solusi atau Problema Konstitusi?' (2002) 3 Analisis CSIS.
- Effendy, Bachtiar, 'Reformasi Konstitusi sebagai Prasyarat Demokratisasi: Pengalaman Indonesia' (2000) 4 Analisis CSIS.
- Ellis, Andrew, 'The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change' (2002) 6, Singapore Journal of International and Comparative Law.
- Elster, Jon, 'Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies' (2000) 2 University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law.
- Elster, Jon, 'Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process' (1995) 45 Duke Law Journal.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, 'Komisi Konstitusi dan Peran Rakyat dalam Perubahan UUD 1945' (2002) 2 Analisis CSIS.
- Farber, Joseph M., 'Justifying Judicial Review' (2003) 32 Capital University Law Review.
- Freeman, Samuel, 'Political Liberalism and the Possibility of a Just Democratic Constitution' (1994) 69 Chicago-Kent-Law Review.
- Gamwell, Franklin I., 'The Purpose of Human Rights' (2003) 22 Mississippi College Law Review.
- Grimm, Dieter, 'Constitutional Adjudication and Democracy' (1999) 33 Israel Law Review.
- Guerra, Luis Lopez, 'Peaceful Transition to Democracy: The Application of the Spanish Model in the Constitutional Transitions in Central and Eastern Europe' (1998) 19 Cardozo Law Review.
- Harding, Andrew, 'May There be Virtue: 'New Asian Constitutionalism' in Thailand' (2001) 3: 3 The Australian Journal of Asian Law.

- _____, 'The *Keris*, Islam and the Blind Goddess: The State, Islam and the Constitution in Malaysia' (2002) 6, Singapore Journal of International and Comparative Law.
- Heilman, James and Mary Lou Schramm, 'Association of Asian Election Authorities (AAEA): Observation Mission Report Indonesian General Election June 1999' (2001) 19 Wisconsin International Law Journal.
- Howard, A.E. Dick, 'Constitution-Making in Central and Eastern Europe' (1994) 28 Suffolk University Law Review.
- Ihonvbere, Julius O, 'How to Make an Undemocratic Constitution: The Nigerian Example' (2000) 21:2 Third World Quarterly.
- Indrati S., Maria Farida, 'Kewenangan Mahkamah Agung dalam Bidang Perundang-undangan: Perlukah Amandemen UUD 1945 dalam Bidang Kekuasaan Kehakiman?' (2000) 4 Analisis CSIS.
- Indrayana, Denny, 'Proses Reformasi Konstitusi Transisi (Pengalaman Indonesia dan Perbandingannya dengan Afrika Selatan dan Thailand)' (2002) 7:2 Kajian.
- Isra, Saldi, 'Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi: Memastikan Arah Reformasi Konstitusi' (2002) 2 Analisis CSIS.
- _____, 'Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat' (2004) 1:1 Jurnal Konstitusi.
- Junji, Annen, 'Constitutionalism as a Political Culture' (2002) 11 Pacific Rim Law & Policy Journal.
- Kalyvas, Andreas, 'Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy' (2000) 21 Cardozo Law Review.
- Kawamura, Koichi, 'Toward a Modern Constitution: The Second Amendment of the 1945 Constitution' (2000) 63 Ajiken World Trends.
- Katz, Elai, 'The Legality and Legitimacy of Constitutional Entrenchment' (1996) 29 Columbia Journal of Law and Social Problems.

- Klein, James R., 'Thailand tahun 2000: Situasi Terakhir Reformasi UUD Thailand' (2001) 1:4 Jurnal Demokrasi dan HAM.
- Levinson, Jared, 'Indonesia's Odyssey: A Nation's Long, Perilous Journey to the Rule of Law and Democracy' (2001) 18 Arizona Journal of International and Comparative Law.
- Li-ann, Thio, 'The Right to Political Participation in Singapore: Tailor-Making the Westminster Model to Suit the Imperatives of Asian Democracy' (2002) 6 Singapore Journal of International and Comparative Law.
- Liddle, R. William, 'Indonesia in 2000: A Shaky Start for Democracy' (2001) 41:1 Asian Survey.
- Lindsey, Tim, 'Indonesian Constitutional Reform: Muddling Toward Democracy' (2002) 6 Singapore Journal of International and Comparative Law.
- Linna, David K., 'Indonesian Law Reform, or Once More unto the Breach: A Brief Institutional History' (1999) 1:1 Australian Journal of Asian Law.
- Ludwikowski, Rett R., 'Constitutional Culture of the New East-Central European Democracy' (2000) 29 The Georgia Journal of International and Comparative Law.
- Ma'arif, A. Syafi'i, 'Islam di Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin' (1988) 5 Prisma.
- MacDougal, John, 'Pattern of Military Control in the Indonesian Higher Central Bureaucracy' (1982) 33 Indonesia.
- Mahfud MD, Moh., 'Amandemen UUD 1945 Ditinjau dari Segi Kekuasaan Legislatif' (2001) 1 Analisis CSIS.
- Mbuku, John Mukum, 'Constitutional Engineering and the Transition to Democracy in Post-Cold War Africa' (1998) II:4 The Independent Review.
- McGinnis, John O. and Rappaport, Michael B., 'Our Supermajoritarian Constitution', (2002) 80 Texas Law Review.

- McLeod, Ross H., 'Soeharto Indonesia: A Better Class of Corruption' (2000) 7:2 *Agenda*.
- Mutharika, A. Peter, 'The 1995 Democratic Constitution of Malawi' (1996) 40:2 *Journal of African Law*.
- Nanakorn, Pinai, 'Re-Making of the Constitution in Thailand' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.
- Ndulo, Muna, 'The Democratization Process and Structural Adjustment in Africa' (2003) 10 *Indiana Journal of Global Legal Studies*
- Nichol, Gene R., 'Toward a People's Constitution: How Democratic is the American Constitution? By Robert A. Dahl' (2003) 91, *California Law Review*.
- Nino, Carlos Santiago, 'The Debate over Constitutional Reform in Latin America' (1993) 16 *Fordham International Law Journal*.
- _____, 'Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America' (1989) 44 *University of Miami Law Review*.
- Paczolay, Peter, 'Constitutional Transition and Legal Continuity' (1993) 8 *Connecticut Journal of International Law*.
- Punyaratabandhu, Suchitra, 'Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitutional Reform' (1998) XXXVIII:2 *Asian Survey*.
- Piliang, Indra J., 'Amandemen Konstitusi dan Gerakan Mahasiswa: Sebuah Proyeksi' (2000) 4 *Analisis CSIS*.
- _____, 'Konstitusi Elite versus Konstitusi Rakyat' (2002) 2 *Analisis CSIS*.
- Ramraj, Victor V., 'Comparative Constitutional Law in Singapore' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.
- Robert Cribb, 'Not the Next Yugoslavia: Prospect for the Disintegration of Indonesia' (1999) 53:2 *Australian Journal of International Affairs*.

- Rosen, Richard A., 'Constitutional Process, Constitutionalism, and the Eritrean Experience' (1999) 24 *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*.
- Rosenfeld, Michel, 'Constitution-Making, Identity Building, and Peaceful Transition to Democracy: Theoretical Reflections Inspired by the Spanish Example' (1998) 19 *Cardozo Law Review*.
- Rosenfeld, Michel, 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy' (2001) 74 *Southern California Law Review*.
- Sarkin, Jeremy, 'The Drafting of South Africa's Final Constitution from a Human Rights Perspective' (1999) 47 *American Journal of Comparative Law*.
- Sartori, Giovanni, 'Constitutionalism: A Preliminary Discussion' (1962) LVI:4 *American Political Science Review*.
- Sidel, Mark, 'Analytical Models for Understanding Constitutions and Constitutional Dialogue in Socialist Transitional States: Re-interpreting Constitutional Dialogue in Vietnam' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.
- Silaen, V., 'Korpri-Golkar, Pemilu 1997, dan Demokrasi' (1997) 26 *Analisis CSIS*.
- Soemantri, Sri, 'Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara' (2001) 1:4 *Jurnal Demokrasi dan HAM*.
- Sugiarto, Bima Arya, 'Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi' (2002) 2 *Analisis CSIS*.
- Tan, Kevin Y.L., 'The Making and Remaking of Constitutions in Southeast Asia: An Overview' (2002) 6, *Singapore Journal of International and Comparative Law*.
- Tarr, G. Alan, 'The State of State Constitutions' (2001) 62:3 *Louisiana Law Review*.
- The CSIS Team, 'Catatan Kritis terhadap Proses Amandemen UUD 1945' (2002) 1 *Analisis CSIS*.

- Tornquist, Olle, 'Dynamics of Indonesian Democratisation' (2000) 21:3 Third World Quarterly.
- West, James M. and Edward J. Baker, 'The 1987 Constitutional Reforms in South Korea: Electoral Processes and Judicial Independence' (1988) 1 Harvard Human Rights Year Book.
- Wiratma, I Made Leo, 'Reformasi Konstitusi: Potret Demokrasi dalam Proses Pembelajaran' (2000) 4 Analisis CSIS.

Laporan-Laporan (*Reports*)

- Amnesty International, *Indonesia: An Audit of Human Rights Report* (1999).
- Commonwealth Human Rights Initiative, *Promoting a Culture of Constitutionalism and Democracy in Commonwealth Africa* (1999).
- Ellis, Andrew and Etsi Yudhini (National Democratic Institute), *Indonesia's New State Institutions: The Constitution Completed, Now for the Detail* (2002).
- Hart, Vivien, *Democratic Constitution Making*, Special Report No. 107 of the United States Institutes of Peace (2003).
- International Crisis Group, *Indonesia's Crisis: Chronic but Not Acute*, ICG Indonesia Report No 2 (2000).
- _____, *Indonesia's Presidential Crisis*, 21 February 2001.
- _____, *Indonesia: Impunity versus Accountability for Gross Human Rights Violations*, ICG Asia Report No 12 (2001).
- _____, *Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round*, 21 May 2001.
- _____, *Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflicts*, Africa Report No 41 (22 March 2002).
- International Foundation for Election Systems, *Republic of Indonesia: Report on the 7 June 1999 Parliamentary General Election and Recommendation for Electoral Reform*, February 2000.
- International IDEA, *Democracy in Nigeria* (2001).

_____, *Democratization in Indonesia an Assessment* (2000).

_____, *Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia* (2002).

Komisi Konstitusi, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (2004).

Komisi Konstitusi, *Buku II: Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Perubahan dan Usul Komisi Konstitusi* (2004).

Kooistra, Mieke, *Indonesia: Regional Conflicts and State of Terror*, Minority Rights Group International Report (2001).

Lecturers in the Faculties of the Social and Political Sciences of the University of Indonesia and Gadjah Mada University, *The Civil Supremacy Paradigm: A Blueprint for Reforming the Position and Role of the Military on the Road to Democracy in Indonesia* (1999).

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003* (2003).

National Democratic Institute and The Carter Center, *Post-Election Statement Number 4, Post-Election Developments in Indonesia, the Formation of the DPR and the MPR, Jakarta, 26 August 1999*.

_____, *Statement of the National Democratic Institute and the Carter Center International Election Observation Delegation to Indonesia's June 7, 1999, Legislative Election, Jakarta, 9 June 1999*.

National Democratic Institute, *Indonesia's Change of President and Prospects for Constitutional Reform: a Report on the July 2001 Special Session of the People's Consultative Assembly and the Impeachment Process* (2001).

_____, *Indonesia's Road to Constitutional Reform: The 2000 MPR Annual Session—An Assessment Report* (2000).

- _____, *The 1999 Presidential Election and Post-Election Development in Indonesia: A Post-Election Assessment Report*, 28 November 1999.
- _____, *The Fundamental Changes that Nobody Noticed: The MPR Annual Session, November 2001* (2002).
- _____, *The New Legal Framework for Elections in Indonesia A Report of an NDI Assessment Team* (1999).
- _____, *The Prospects for Democratic Elections in Indonesia: Pre Election Report* (1999).
- NGO Coalition for a New Constitution, *Critical Review and Recommendations on Amendment to the 1945 Constitution* (2002).
- Sekretariat Jenderal MPR/DPR RI, *Laporan Survei Opini Publik Nasional 2002*, May 2002.
- Sherlock, Stephen, *Indonesia's New Government: Stability at Last? Current Issues Brief No. 4 2001-02* (2001).
- The Asia Foundation, *Governance Reform and Lesson from the Economic Crisis in Asia* (1999).
- The United States Department of State, *2002 Human Rights Reports: Indonesia* (2003).

Internet

- Amnesty International, *Indonesia: Retroactivity Amendment Regressive to Human Rights* (2000) <<http://web.amnesty.org/library/index/ENGASA210332000>> diakses tanggal 22 Desember 2003.
- Anukansai, Kanokkan, *Role of Civil Society Movement and the Making of New Constitution in Thailand* <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/thailand/tha6b.doc>> diakses tanggal 4 Januari 2003.
- Bell, Gary F., *Constitutions Do Not Perform Miracles* <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=39&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

- Browne, Anthony, *Prodi Fears Sceptics will Neuter EU Constitution Vote 2004* <<http://www.vote2004.com/mediacentre/display.asp?IDNO=1395>> diakses tanggal 15 Juni 2004.
- Conachy, James, *Indonesian Parliamentary Session Marked by Collaboration between "Reformers" and Soeharto's Golkar* (2000) World Socialist Web Site <<http://www.wsws.org/articles/2000/aug2000/mpr-a24.shtml>> diakses tanggal 19 September 2001.
- Constitutional Assembly: Annual Report May 1994-1995* (1995) <http://www.polity.org.za/html/govdocs/Constitution/ca/ANREPORT/Ca94_95.pdf> diakses tanggal 12 Oktober 2003.
- Constitutional Assembly: Annual Report 1996* (1996) <http://www.polity.org.za/html/govdocs/Constitution/ca/ANREPORT/Ca95_96.pdf> diakses tanggal 12 Oktober 2003.
- Constitutional Court of South Africa, *Certification of the Constitution of Republic of South Africa* (1996) <<http://www.polity.org.za/html/govdocs/Constitution/cert.html>> diakses tanggal 12 Oktober 2003.
- Constitutional Fiddling in Indonesia-Again* (2002) Asean Focus <<http://www.aseanfocus.com/asiaanalysis/article.cfm?articleID=559>> diakses tanggal 17 September 2003.
- Constitutional Change: The Charter Again*, Laksamana.net (2002) <<http://www.laksamana.net>> diakses tanggal 23 April 2002.
- Ellis, Andrew, *Constitutional Reform and the 2004 Election Cycle* (2002) The United States-Indonesia Society <<http://www.usindo.org/Briefs/Andrew%20Ellis.htm>> diakses tanggal 17 September 2003.
- _____, *Reflections on the Constitutional Implications of the SI-MPR* (2001) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=304&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2001.
- _____, *Reflection of the Forthcoming MPR Annual Session* (2000) <<http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=>

ShowReport&pk_rpt_id=135&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

Falaakh, Mohammad Fajrul, *Presidensi dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi (Parlementarisme Lewat Pintu Belakang?)*, (Paper presented at National Seminar on Meluruskan Jalan Reformasi, the University of Gadjah Mada, Yogyakarta, 25-27 September 2003) at <<http://ugm.ac.id/seminar/reformasi/i-fajrullfalaakh.php>> diakses tanggal 1 Juli 2004.

Glick, Reuven, Rose, Andrew K., How Do Currency Crises Spread? *Federal Reserve Bank of San Fransisco*, August 28, 1998, <<http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr/wklyltr98/el9825.html>> diakses tanggal 7 Juni 2002.

Hajisalah, Alayas, *The New Constitution of the Kingdom of Thailand 1997: The People Constitution* <<http://www.muslimlawstudent.com/srthai/p1.php>> diakses tanggal 3 Juli 2002.

Igbuzor, Otive, *Constitutional Reform in Nigeria: Perspective from Civil Society*, Citizen Forum for Constitutional Reform <http://www.dd.org.uk/cfcr/Constitutional_reform.htm> diakses tanggal 3 Juli 2002.

Indonesia Frees Two Political Prisoners (1998) <http://news.bbc.co.uk/1/hi/events/indonesia/latest_news/100266.stm> diakses tanggal 28 Oktober 2003.

Indonesia Memasuki Konstitusi Baru (2002) Tempo Interaktif <<http://www.tempointeraktif.com/harian/fokus/115/2,1,6,id.html>> diakses tanggal 2 April 2003.

Indonesian Statistic Bureau, *The Population of Indonesia by Province 1971, 1980, 1990, 1995 and 2000* <<http://www.bps.go.id/sectorpopulation/table1.shtml>> diakses tanggal 30 Oktober 2002.

King, Blair A., *Constitutional Tinkering-The Search for Consensus is Taking Time Inside Indonesia* (2001) Inside Indonesia, <<http://insideindonesia.org/edit65/blair.htm>> diakses tanggal 4 Oktober 2003.

- Langit, Richel, *Indonesia's Constitutional Reform in Jeopardy* (2002) Asia Times Online, <<http://www.atimes.com/se-asia/DD23Ae04.html>> diakses tanggal 17 September 2002.
- Lindsey, Tim, *Constitutional Law and The Presidential Crisis in Jakarta: Some Preliminary Observations* (2002) Asian Law Centre <http://www.law.unimelb.edu.au/alc/wip/Constitutional_crisis.html> diakses tanggal 14 Juni 2002.
- Lubis, Todung Mulya, *The Urgency of Constitutional Reform* (2001) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=16&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.
- Masters, Edward, *Indonesia's 1999 Elections: A Second Chance for Democracy* (1999) Asian Update <<http://www.ciaonet.org/wps/mae01>> diakses tanggal 30 September 2003.
- Matrik dan Analisis Rekomendasi Perubahan UUD 1945 (1999) Masyarakat Transparansi Indonesia <<http://www.transparansi.or.id/kajian/kajian10/matriks.html>> diakses tanggal 5 Oktober 2003.
- Megawati Soekarnoputri's *State-of-the-Nation Address*, 16 August 2001, <<http://www.thejakartapost.com>> diakses tanggal 12 Juli 2002.
- Paine, Thomas, *Rights of Man* (1792) Constitution Society <<http://www.Constitution.org/tp/rightsman2.htm>> diakses tanggal 9 Maret 2003.
- Pistor, Katharina and Xu, Chenggang, *Fiduciary Duty in Transitional Civil Law Jurisdictions Lessons from the Incomplete Law* (2002) Columbia International Affairs Online <<http://www.ciaonet.org/conf/cip01/cip01f.pdf>> diakses tanggal 15 Desember 2004.
- Raksasataya, Amara, *The Making of the People's Constitution* <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/thailand/tha6a.doc>> diakses tanggal 4 Januari 2003.
- Roberts, John, *Indonesian Parliament Puts a Democratic Gloss on an Autocratic Constitution* (2002) World Socialist Web Site

<<http://www.wsws.org/articles/2002/aug2002/indo-a27.shtml>> diakses tanggal 12 Januari 2003.

Tempo Interaktif Edition 11/03 - 16/May/1998, *Jakarta in the Aftermath of the Bloody "Trisakti Tragedy"*, <<http://www.tempo.co.id/min/eng/03/11/utama-e.htm>> diakses tanggal 9 Maret 2003.

Uwarnno, Borwornsak and Wayne D. Burns, *The Thai Constitution of 1997 Sources and Process* <<http://members.tripod.com/asialaw/articles/constburns1.html>> diakses tanggal 3 Juli 2002.

Van Zorge Report, *Anything In Parliament Is Tradable* (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=450&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *Constitutional Warfare* (2001) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=13&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *Golkar Was Not A 'Ruling Party', But A 'Ruler's Party'* (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=412&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *Most People Didn't Realize What Was Happening Until It Was Too Late* (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=462&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *MPR Passes Third Amendment of 1945 Constitution* (2001) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=359&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *Our Presence in the MPR Is No Longer Relevant* (2002) <<http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=>

ShowReport&pk_rpt_id=463&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *The Final Countdown* (2001) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=315&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *The Jakarta Charter Could Bring This Nation Into Risk* (2002) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=451&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

_____, *The People's Victory in the 1999 Election* (August 1999) <http://www.vanzorgereport.com/report/popup/index.cfm?fa=ShowReport&pk_rpt_id=258&CFID=315606&CFTOKEN=71680888> diakses tanggal 3 Oktober 2003.

Wawancara Prof. Dr. Harun Alrasid: Jika Fundamen Rumahnya Rapuh, Negeri ini Bisa Ambruk (1998) Tempo Interaktif <<http://www.tempo.co.id/ang/min/03/10/nas5.htm>> diakses tanggal 12 Juni 2002.

Majalah, Surat Kabar, dan Transkrip Radio

'155 Anggota DPR/MPR Belum Serahkan Daftar Kekayaan', *Kompas*, 23 Agustus 2002.

'A Far-Reaching Oversight', *The Jakarta Post*, 21 Agustus 2000.

'A Graceful Exit', *The Jakarta Post*, 13 Agustus 2002.

'Abdurrahman Wahid Digiring hanya untuk jadi Kepala Negara', *Kompas*, 9 Agustus 2000.

'ABRI Supports Habibie, Rejects Presidium', *The Jakarta Post*, 24 November 1999.

'Ada Telepon dari Cilangkap', *Koran Tempo*, 12 Agustus 2002.

'Alex Litaay: Untuk Apa UUD '45 Diamandemen', *Republika*, 21 Juli 1999.

- 'All the Wahid's Men' *Tempo* (Jakarta) No. 26/XXIX, 28 Agustus-3 September 2000.
- 'Amandemen dalam Suatu Kepentingan Politik', *Kompas*, 8 Agustus 2000.
- 'Amandemen UUD '45 ' Set Back', *Media Indonesia*, 4 Agustus 2000.
- 'Amandemen UUD 1945 abaikan Demokrasi Partisipatif', *Suara Pembaruan*, 11 Agustus 2000.
- 'Amandemen UUD 1945 tidak Konsisten dengan Tuntutan Reformasi', *Suara Pembaruan* (Jakarta) 27 Juli 2000.
- 'Amandemen UUD Diwarnai Praktik Dagang Sapi', *Media Indonesia*, 7 November 2001.
- 'Amendment Process in Danger of Failing', *The Jakarta Post*, 17 April 2002.
- 'Amien Backs Adoption of New Constitution', *The Jakarta Post*, 25 April 2002.
- 'Amien Rais: Membatalkan Hasil Amandemen adalah Subversi', *Forum*, 14 April 2002.
- 'An Outdated Constitution', *The Jakarta Post*, 11 April 2002.
- 'A New Chance to Get it Right in Indonesia', *Business Times*, 13 Agustus 2002.
- 'Army Chief Warns of Jakarta Charter Dispute', *The Jakarta Post*, 1 November 2001.
- 'Assembly Gears Up to Establish Constitution Commission', *The Jakarta Post*, 15 Juli 2003.
- 'Assembly Working Group Blasted over Constitutional Amendments', *The Jakarta Post*, 22 Maret 2001.
- 'Backroom Deals May Spoil Amendment Process', *The Jakarta Post*, 17 Mei 2002.
- 'Bargaining for a Final Price at the MPR's Annual Session', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.

- 'Bulls Eye on a Decree', *Tempo*, 6-12 Agustus 2002.
- 'Citra DPR Tidak Kunjung Membaik', *Kompas*, 10 Juni 2002.
- 'Constitutional Amendment Eases Central Government Power', *The Jakarta Post*, 19 Agustus 2000.
- 'Constitutional Amendment Main Focus at Session', *The Jakarta Post* (Jakarta) 1 Agustus 2002.
- 'Constitutional Amendment Must Go Ahead as Planned', *The Jakarta Post*, 10 April 2002.
- 'Constitutional Change: Learning from History', *The Jakarta Post*, 1 Oktober 2001.
- 'Constitutional Commission is a Must', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 'Constitutional Commission not as Big as Its Name', *The Jakarta Post*, 22 Agustus 2003.
- 'Constitutional Commission Put Off till 2003', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2002.
- 'Constitutional Crisis?', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2000.
- 'Constitutional Crisis Looms', *The Jakarta Post*, 23 April 2002.
- 'Constitution Needs Total Reform', *The Jakarta Post*, 5 April 2001.
- 'Diakui ada Politicking dalam Pembahasan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 24 Juni 2000.
- 'Diawali dengan Pembentukan Komisi Negara', *Kompas*, 15 Mei 1999.
- 'Differences Hamper Prospects for Constitutional Commission', *The Jakarta Post*, 2 Agustus 2002.
- 'Disepakati, Pemilihan Presiden Langsung', *Kompas*, 1 November 2001.
- 'Diusulkan Pencabutan Tap MPR Pertanggungjawaban Soeharto', *Kompas*, 7 Maret 2000.
- 'Diusulkan, ST MPR Diundur sampai 2003', *Kompas*, 5 Juni 2002.
- 'DPR sampaikan Memorandum', *Kompas*, 2 Februari 2001.
- 'DPR Setuju Gunakan Hak Angket', *Kompas*, 29 Agustus 2000.

- 'Dukungan Proses Amandemen UUD 1945 Memudar', *Kompas*, 1 Juli 2002.
- 'Editorial: Constitutional Crisis?', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2000.
- 'Experts Fear Debate over Sharia a Political Ploy', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
- 'F-PDIP Usulkan Komisi Konstitusi', *Kompas*, 4 September 2001.
- 'Factions Prevaricate, Agree to Constitutional Commission', *The Jakarta Post*, 8 Agustus 2002.
- 'Fate of Crucial Bills Depends on Amendment Process', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
- 'Feature: Smita Notosusanto', *The Jakarta Post*, 25 April 2002.
- 'Form Committee to Amend the Constitution', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2000.
- 'Forum Rembuk Nasional', *Kompas*, 2 Juli 2000.
- 'Fraksi TNI/Polri siap Antisipasi Deadlock', *Kompas*, 18 April 2002.
- 'FUG Terancam Hilang dari MPR', *Kompas*, 6 Agustus 2002.
- 'Getting Nation's Reform Back on Track', *The Jakarta Post*, 22 Juli 2002.
- 'Gus Dur to Appoint Expert to Study Amendment to the 1945 Constitution', *The Jakarta Post*, 19 Januari 2001.
- 'Has the MPR Absorbed People's wishes?', *The Jakarta Post*, 12 Agustus 2000.
- 'HUT RI dengan Konstitusi Baru', *Suara Pembaruan*, 16 Agustus 2002.
- 'Indonesia Needs to Rewrite Constitution: Coalition', *The Jakarta Post*, 6 Agustus 2002.
- 'Indonesia Takes a Giant Step Down the Road to Democracy', *The Observer*, 11 Agustus 2002.
- 'Indonesia: A Step on Democracy's Bumpy Road', *The Asia Times*, 14 Agustus 2002.

- 'INDONESIA: Proposed Constitutional Reforms under Fire', *Radio Australia*, Transcript, 2 Agustus 2002.
- 'Indonesia's MPR Approves Direct Presidential Vote', *The Jakarta Post*, 11 Agustus 2002.
- 'Jakob Tobing: Ada Agenda Tersembunyi', *Media Indonesia*, 26 Maret 2000.
- 'Jangan Hentikan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 17 April 2002.
- 'Jangan Terburu-buru Mengamandemen', *Media Indonesia*, 31 Mei 2000.
- 'Jajak Pendapat Kompas: Kelamnya Dunia Penegak Hukum' *Kompas*, 31 Maret 2002.
- 'Jika tak Sepakat, Voting di ST MPR', *Kompas*, 4 Juli 2002.
- 'Jimly Asshidiqie: Perlu Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945', *Kompas*, 15 Januari 2001.
- 'Kelompok Antiperubahan UUD 1945 harus Realistis', *Kompas*, 5 Agustus 2002.
- 'Kental Beraroma Politik', *Suara Pembaruan*, 20 Januari 2001.
- 'Komisi Konstitusi Dikhawatirkan Anulir Hasil Amandemen', *Suara Pembaruan*, 7 Agustus 2002.
- 'Komisi Konstitusi Dikukuhkan', *Kompas*, 9 Agustus 2002.
- 'Komisi Konstitusi Seharusnya Diusulkan Fraksi PDI Perjuangan', *Kompas*, 31 Agustus 2001.
- 'Komisi Konstitusi Tidak Tepat Dibentuk 2003', *Media Indonesia*, 10 Agustus 2002.
- 'Konstruksi Perubahan UUD 1945 Kacau', *Kompas*, 14 Agustus 2000.
- 'KPU harapkan Sidang Tahunan MPR Rampungkan Tiga Hal', *Kompas*, 30 Oktober 2001.
- 'Laporan Hasil Kerja Pansus Diterima', *Kompas*, 30 Januari 2001.
- 'Legislators Admit to Having Ignored Their Constituents', *The Jakarta Post*, 26 Juni 2002.

- 'Lompatan yang Waras', *Media Indonesia*, 12 Agustus 2002
- 'Mangkirnya Demokrasi di Legislatif', *Kompas*, 1 April 2002.
- 'Masyarakat Bisa Ajukan *Class Action*', *Kompas*, 26 Agustus 2002.
- 'Materi Amandemen UUD Disepakati', *Kompas*, 8 Oktober 1999.
- 'Materi Amandemen UUD 1945 Mencerminkan Kemunduran', *Kompas*, 27 Juli 2000.
- 'Matori Favors Putting Off the Amendments', *The Jakarta Post*, 14 April 2002.
- 'Mayoritas Fraksi Sepakat Pembentukan DPD', *Kompas*, 6 November 2001.
- 'Megawati dan Hamzah Haz Sepakat tidak Ada Voting', *Kompas*, 13 Juli 2002.
- 'Megawati Calls for Minor Amendment', *The Jakarta Post*, 15 Mei 2002.
- 'Megawati Says Ready to Replace Habibie', *The Jakarta Post*, 30 Juli 1999.
- 'Megawati tak Hadiri Pengumuman Kabinet', *Kompas*, 24 Agustus 2000.
- 'Membalik Proses Amandemen', *Tempo*, No. 07/XXX, 15-21 April 2002.
- 'Menangkal Mega, Menyiasati UUD', *Tempo*, No. 01/XXIX/6, 12 Maret 2000.
- 'Mengendur, Semangat Bahas Amandemen Ketiga UUD', *Suara Pembaruan*, 11 Oktober 2001.
- 'Menurun Drastis, Surat Pengaduan ke DPR', *Kompas*, 10 Desember 2002.
- 'Military Faction Seek Delay of Amendment', *Indonesian Observer*, 10 Agustus 2000.
- 'Military, Police Call for Return to 1945 Constitution', *The Jakarta Post*, 31 Juli 2002.

- 'MPR Accused of Cheating on Reform Demands', *The Jakarta Post*, 10 Agustus 2002.
- 'MPR Annual Session 2002: Some Crucial Issues', *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2002.
- 'MPR Approves Nine Decreed, TNI's Presence included', *The Jakarta Post*, 19 Agustus 2000.
- 'MPR Hanya Menerima atau Menolak Hasil Komisi', *Koran Tempo*, 5 September 2001.
- 'MPR Harus Hormati Keputusannya Sendiri', *Kompas*, 15 April 2002.
- 'MPR Sesungguhnya Sahkan Konstitusi Baru', *Kompas*, 19 Agustus 2002.
- 'MPR tak dapat Putuskan Sendiri', *Kompas*, 21 Juni 2000.
- 'MPR Team Agrees to Hold Snap Session if Necessary', *The Jakarta Post*, 10 Juli 2001.
- 'MPR Terus Didesak Bentuk Komisi Konstitusi', *Kompas*, 7 Agustus 2002.
- 'MPR Tidak Serius', *Kompas*, 7 Agustus 2000.
- 'MPR to Set Up Team to Amend Constitution', *The Jakarta Post*, 23 Agustus 2001.
- 'Muslim Politicians Meet to Counter Nationalist Alliance', *The Jakarta Post*, 16 Juli 2002.
- 'Observers Differ on 1999 Poll Credibility,' *The Jakarta Post*, 28 Juni 2002.
- 'PAH I Terkesan Membuat Konstitusi Baru', *Suara Pembaruan*, 12 September 2001.
- 'Partai Perlu Campur Tangan', *Kompas*, 1 Juli 2002.
- 'Pasal-Pasal Krusial Didiskusikan Tahun Depan', *Kompas*, 10 November 2001.
- 'Past Rights Crimes may Get Protection under Constitution', *The Jakarta Post*, 18 Agustus 2000.

- 'PDIP dan Golkar Sepakat Menghindari Voting', *Kompas*, 5 Juli 2002.
- 'PDIP Mempelajari Pembentukan Komisi Konstitusi', *Kompas*, 1 September 2001.
- 'PDIP Menyetujui Pemilihan Presiden Langsung dalam Dua Tahap', *Kompas*, 31 Oktober 2001.
- 'PDI Perjuangan Blamed for Stalling Debate on Constitution', *The Jakarta Post*, 10 November 2001.
- 'PDI Perjuangan Lacks Confidence', *The Jakarta Post*, 8 Juli 2002.
- 'Pembahasan Amandemen UUD 1945 Tidak Transparan', *Kompas*, 26 Juli 2000.
- 'Pembentukan Komisi Konstitusi: Belum Disepakati Waktu yang Tepat', *Kompas*, 8 Agustus 2002.
- 'Pembentukan Komisi Konstitusi Terancam Gagal', *Kompas*, 30 Agustus 2001.
- 'Pemilihan Putaran Kedua Langsung Dikembalikan ke Rakyat', *Kompas*, 12 Juli 2002.
- 'Perpanjangan Sidang Tahunan MPR hingga 2003 Merupakan Langkah Antisipasi MPR', *Kompas*, 6 Juni 2002.
- 'Pertarungan Politik dalam Proses Amandemen UUD 1945', *Republika*, 21 Desember 2001.
- 'Perubahan Ketiga UUD 1945: Minim Partisipasi Publik', *Kompas*, 29 Oktober 2001.
- 'Perubahan UUD 1945 Harus Menghindari Potensi Disintegrasi', *Kompas*, 19 April 2002.
- 'Perubahan UUD 1945 Lompatan Besar', *Kompas*, 12 Agustus 2002.
- 'Pikirkan Masyarakat', *Kompas*, 1 Juli 2002.
- 'PKI One Barrier Removed', *The Jakarta Post*, 26 Februari 2004.
- 'Political Dumbing-Down', *The Jakarta Post*, 18 Juli 2002.
- 'Political Interests Threaten Amendment of the Constitution', *The Jakarta Post*, 30 Juli 2002.

- 'Political Scientists Call for Transitional Constitution', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 'Politicians Demand Amendment Delay', *The Jakarta Post*, 16 Juli 2002.
- 'PPP will Fight for Sharia Law, Hamzah says' *The Jakarta Post*, 29 Juli 2002.
- 'Presiden Diberi Waktu Selama Satu Bulan', *Kompas*, 1 Mei 2001.
- 'Presiden Perlu Diganti?', *Tempo*, No. 35/XXIX, 30 Oktober-5 November 2000.
- 'Proses dan Hasil Perubahan Konstitusi Masih Berantakan', *Kompas*, 16 April 2001.
- 'Public Ignorant about their representatives', *The Jakarta Post*, 25 Juni 2002.
- 'Purnawirawan TNI and Polri Resah Soal Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 6 Juni 2002.
- 'Religious Lessons', *The Straits Times*, 12 Agustus 2002.
- 'Scholar Opposes Presidential Ruling Amendment', *The Jakarta Post*, 8 Maret 2000.
- 'Sebaiknya Diintegrasikan ke BP MPR', *Media Indonesia*, 10 Januari 2001.
- 'Sebelah Mata bagi Partai Politik', *Kompas*, 8 April 2002.
- 'Seharusnya Dibuat Naskah Baru UUD 1945', *Kompas*, 2 Juli 2002.
- 'Seluruh Fraksi MPR Sepakat Lakukan Amandemen UUD', *Kompas*, 7 Oktober 1999.
- 'Serahkan Perubahan UUD kepada Komisi Konstitusi', *Kompas*, 11 April 2002.
- 'Setelah Kosong Lima Bulan', *Garda*, 16-23 Desember 1995.
- 'Sharia Last Point of Contention in Constitutional Amendments', *The Jakarta Post*, 10 Agustus 2002.

- 'Should We Amend or Replace the Basic Law', *The Jakarta Post*, 31 Desember 2001.
- 'Sidang Istimewa MPR Meminta Pertanggungjawaban Presiden', *Kompas*, 31 Mei 2001.
- 'Sikap PDIP Cermin Politik Dua Muka', *Kompas*, 6 Agustus 2002.
- 'Sistem Politik Nasional Menghadapi Kebuntuan', *Kompas*, 24 Juni 2002.
- 'Six Factions Reject Demand for Constitutional Commission', *The Jakarta Post*, 8 Agustus 2002.
- 'Soal Tap Khusus dan Tap Rekomendasi Penentuannya Lewat Voting', *Kompas*, 14 Agustus 2000.
- 'Sri Soemantri: Amandemen Konstitusi Bernuansa Politis', *Suara Pembaruan*, 16 Agustus 2000.
- 'Tanpa Penyerasian Akan Timbulkan Masalah', *Kompas*, 29 Juli 2002.
- 'The Beginning of the End', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 'The Halfway Reform', *The Jakarta Post*, 12 Agustus 2002.
- 'Tidak Jelas Ukuran Kebablasan', *Kompas*, 16 April 2002.
- 'Tiga Fraksi Besar Desak Bahas Komisi Konstitusi', *Kompas*, 5 Agustus 2002.
- 'Tim Ahli Lebih Partisan Dibanding PAH', *Koran Tempo*, 5 September 2001.
- 'TNI-Polri Tetap di MPR hingga Tahun 2009', *Kompas*, 14 Agustus 2000.
- 'Todung Warns of Constitutional Vacuum', *The Jakarta Post*, 1 Agustus 2002.
- 'Tugas Kini, Menangkap Implikasi dan Menindaklanjuti Ketetapan', *Kompas*, 12 Agustus 2002.
- 'Wakil Rakyat Jauh dari Rakyat', *Kompas*, 28 Desember 2002.
- 'Wapres Akan Laksanakan Tugas Pemerintahan', *Kompas*, 10 Agustus 2000.

- 'Watch Out Maneuvers beyond MPR Annual Session', *The Jakarta Post*, 25 Juli 2002.
- 'Wewenang Mengubah, Menetapkan Konstitusi di Tangan MPR', *Suara Pembaruan*, 19 Januari 2001.
- 'Writing TNI into Constitution Goes too Far', *The Jakarta Post*, 11 Agustus 2000.
- Alawi, Ade, 'Mengempiskan Ban Serep', *Media Indonesia*, 26 Maret 2000.
- Alrasid, Harun, 'Menuju UUD 2000', *Tempo*, 25-31 Oktober 1999.
- _____, 'Mungkinkah Presiden Diturunkan di Tengah Jalan', *Tempo*, No. 19/XXIX, 10-16 Juli 2001.
- Arinanto, Satya, 'Merindukan Konstitusi Baru', *Koran Tempo*, 8 Agustus 2001.
- Aritonang, Baharuddin, 'Komisi Konstitusi, Komoditas Politik?', *Suara Pembaruan*, 6 September 2001.
- Bayuni, Endi M., 'Finally, Indonesia's Own First Amendment', *The Jakarta Post*, 27 Desember 1999.
- Bey, Idham Samudera, '*Komisi Konstitusi, Perubahannya dan Pertarungan Ideologi*', *Kompas*, 18 September 2001.
- Cohen, M., 'On-Air Campaigning: Politicians Reach out to Voters via Television', *Far Eastern Economic Review*, 15 Mei 1997.
- Djiwandono, J. Soedjati, 'Constitutional Change a Must', *The Jakarta Post*, 9 Juni 1999.
- _____, 'Lessons from Special Session: Constitutional Change Urgent', *The Jakarta Post*, 26 Juli 2001.
- _____, 'MPR Annual Session not worth a Damn', *The Jakarta Post*, 12 November 2001.
- Falaakh, Mohammad Fajrul, 'Komisi Konstitusi dan Amandemen UUD 1945', *Kompas*, 5 September 2001.
- _____, 'Megawati dan Suksesi Pola Habibie', *Kompas*, 6 Maret 2000.

- Harman, Benny K., 'Memburu 155 Anggota MPR/DPR', *Kompas*, 26 Agustus 2002.
- Hartanto, Edith and Pinontoan, Oktavianus, 'Three Years of Bloody Maluku Conflicts Leave Nothing but Disaster', *The Jakarta Post*, 20 Juni 2002.
- Hasani, Asip Agus, '1945 Constitution undemocratic', *The Jakarta Post*, 6 Juli 1999.
- Hasibuan, Albert, 'Keseimbangan dalam UUD 1945', *Kompas*, 2 November 2001.
- Hasibuan, Bara, 'Komisi Konstitusi, suatu Keharusan', *Suara Pembaruan*, 25 Oktober 2001.
- Hiariej, Eddy O.S., 'Constitutional Change not just MPR's Task', *The Jakarta Post*, 12 November 2001.
- Indrayana, Denny, 'Ancaman Tirani DPR', *Kompas*, 2 September 2002.
- _____, 'Reformasi Konstitusi dan Bom Bunuh Diri MPR', *Kompas*, 23 Juli 2001.
- Isra, Saldi, 'Konstitusi Baru: Agenda Mendesak', *Republika*, 24 Agustus 2001.
- _____, 'Menyoal Resistensi Membentuk Komisi Konstitusi', *Kompas*, 18 September 2001.
- J.A., Denny, 'Kesepakatan buat Presiden Baru', *Kompas*, 24 Juli 2001.
- _____, 'Selamat Datang Konstitusi Baru', *Koran Tempo*, 13 Agustus 2002.
- Kasim, Yang Razali, 'The Tussle within Islam', *The Jakarta Post*, 15 Agustus 2002.
- Kristanto, Tri Agung, 'Amandemen dalam Suatu Kepentingan Politik', *Kompas*, 8 Agustus 2000.
- _____, 'Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Semangat Membatasi Kekuasaan Presiden', *Kompas*, 20 Oktober 1999.

- Lindsey, Tim and Butt, Simon, 'Independence of the Judiciary at the Stake, not the Bali Bombers' Fate', *The Sydney Morning Herald*, 30 Juli 2004.
- _____, 'Indonesian Judiciary in Constitutional Crisis', *The Jakarta Post*, 6-7 Agustus 2004.
- Lindsey, Tim, Butt, Simon, and Clarke, Ross, 'Review is not Release', *The Australian*, 27 Juli 2004.
- Lopa, Baharuddin and Atmadja, Arifin P. Soerya, 'Konstitusi dan Memorandum', *Tempo*, No. 10/XXX, 7-13 Mei 2001.
- Lubis, Todung Mulya, 'Konstitusi Baru, Sekali Lagi', *Sinar Harapan*, 24 Juni 2001.
- _____, 'Reformasi Konstitusi', *Tempo*, No. 9/XXX, 30 April-6 Mei 2001.
- Mallarangeng, Rizal, 'Kaum Aktivis Kebablasan', *Tempo*, 20-26 Agustus 2002.
- Manan, Bagir, 'Membagi Pekerjaan Bukan Wewenang', *Tempo*, No. 25/XXIX/21-27 Agustus 2000.
- Mas, Marwan, 'Mengakomodasi Kehadiran Komisi Konstitusi', *Kompas*, 18 September 2001.
- Mohamad, Goenawan, 'Konstitusi 2002', *Tempo*, No. 26/XXXI, 26 Agustus-1 September 2002.
- Mu'ti, Abdul, 'Indonesian Muslims and the Commitment to Sharia', *The Jakarta Post*, 15 Agustus 2002.
- Nasution, Adnan Buyung, 'Sebuah Landasan yang Tak Tertulis', *Tempo*, No. 12/XXX, 21-27 Mei 2001.
- Nugraha, Pepih, 'Adakah Usul Baru dari Tim Ahli PAH I BP MPR', *Kompas* (Jakarta) 19 Mei 2001.
- Pandaya, "Modern, Comprehensive Constitutions Remains a Dream", *The Jakarta Post*, 26 Desember 2001.
- Pabottingi, Mochtar, 'Koalisi Konstitusi Baru Menjawab', *Tempo*, 2-8 September 2002.

- Paragon, Wall, 'Amandemen UUD 1945 yang Setengah Hati', *Suara Pembaruan*, 5 November 1999.
- Siagian, Sabam, 'Hope in 2002', *The Jakarta Post*, 31 Desember 2001.
- Sihombing, Uli Parulian, 'Konstitusi Baru: Agenda Utama', *Kompas*, 31 Juli 2001.
- Susanto, Smita Noto, 'Komisi untuk Konstitusi Baru', *Suara Karya*, 26 April 2001.
- Suseno, Franz Magnis, 'Mukadimah UUD 1945 Tidak Boleh Diganti!', *Suara Pembaruan*, 13 Februari 2004.
- Tesoro, Jose Manuel, 'Indonesia Faces a Constitutional Crisis', *Asia-week*, 24 Juli 2000.
- Wahid, Salahuddin, 'Pembukaan UUD 1945 Tak Perlu Diganti', *Suara Pembaruan*, 20 Februari 2004.
- Widjojanto, Bambang, 'Parliament and Constitutional Crisis', *Tempo*, 30 April-6 Mei 2002.

Indeks

- Abdul Haris Nasution, 149
Abdul Khaliq, 223
Abdul Wahab, 57
Abdurrahman Wahid, 202, 217, 236,
243-244, 248-253, 265, 266, 274,
323, 379
addendum, 337
Adnan Buyung Nasution, 51, 56, 138,
153, 159, 286
Affandi, 264
Afrika Selatan, pengalaman, 45, 66, 67,
94, 95, 107, 112, 316, 333, 362
Agun Gunandjar Sudarsa, 315
Alex Litaay, 183
Ali Hardi, 231, 300
Ali Masykur Musa, 219, 357
Alrasid, 58, 288, 289
amandemen, 332
empat —, 295-360, 338-340
keempat — dan hasil-hasilnya, 366-
392
krusial, 282-285
pasal-pasal —, 317-324
pra —, 167, 330
proses —, 241
suara mendukung dan menentang
—, 285-286
Amerika Serikat, 186, 192
Amien Rais, 213, 237, 261, 264, 290,
296, 325
Amin Aryoso, 199, 287, 306
Andi Mattalata, 188, 189, 215, 226, 303
Anhar Gonggong, 291
Anton Djawamaku, 338
Antlov, Hans, 141, 142
apartheid, 82, 130, 363
Arato, 85, 86, 92
Arief Biki, 212

- Arifin Panigoro, 313
 asas tunggal, 142
 Asikin, Moh., 321
 The Aspiration for Constitutional Government, 59
Associated Press, 235
 Astawa, 288
- Bagir Manan, 115, 152, 157, 203, 210, 371
 Baharuddin Lopa, 248
 Bambang Widjojanto, 211, 311, 306, 331
 Basalim, 56
 Belanda, 49
 Bivitri Susanti, 160, 320
 Boediono, 319
 Bognador, 179
 Bonime-Blanc, Andrea, 65, 66, 74, 76, 87, 332
 periode pra-amandemen menurut —, 330
 proses konsensual menurut —, 332
 BPUPKI (Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), 48, 55
 Breyer, Stephen, 122
 Bruneigate, 248-249, 252
 Budi Harsono, 212
 Bulgaria, 106
 Buloggate, 248-249, 252
 Burnham, Margaret A., 127
Business Times, 365
- Cavanaugh, Karen, 130
 Centro (Center for Electoral Reform), 60, 302, 357
 Chaerudin Ismail, 249
- Chozin Chumaidy, 349
 Chuan Leekpai, 82
 Clarke, Ross, 235, 386, 387
constitutio, 67
 Constitutional Review Commission, 98
Constitutional Talk, program, 112-113
 Crouch, 149
 CSIS, tim, 314, 369
- Dahl, 115, 121
 Dahrendorf, Ralf, 76
De l'Esprit des Loix, 124
 Dekrit Presiden, 52, 57, 137, 291
 demokrasi ekonomi, 160
 Demokrasi Pancasila, 141
 Demokrasi Terpimpin, 139
 Denning, Brannon P., 71
 Denny J.A., 340
 Diamond, Ann Stuart, 120
 disensual, 87
divide et impera, 49
 DPA (Dewan Pertimbangan Agung), 192, 318
 DPD (Dewan Perwakilan Daerah), 243, 372
 anggota —, 367
 wewenang —, 373
 DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), 153, 174
 anggota —, 176, 367
 citra negatif —, 348
 reformasi —, 369
 dwifungsi, 149
- Eddy O.S. Hiariej, 260
 Elazar, Daniel J., 74
 Ellis, Andrew, 210, 274, 320, 351, 364

- Elster, John, 66, 79, 83, 88, 93, 96, 105, 179, 216
- Endriartono Sutarto, 257, 288
- Eropa Timur, 106-107
- Fajrul Falaakh, 369
- Fatwa, A.M., 312
- Ferdinan Marcos, 82
- Fiji, 98
- Filipina, 316, 362, 363, 374
- Finer, S.E., 69
- Frans H. Matruty, 225, 342
- Friedrich, Carl, 68, 69, 71, 101, 123
- Fuad Bawazier, 267-269
- FUG (Fraksi Utusan Golongan), 283, 293, 303
- gagal (*stillborn*), 87
- Gamwell, Franklin I., 129
- gelombang demokratis, menurut Huntington, 81
- Gerakan Hati Nurani Parlemen, 287
- Ghazali Abas Adan, 238
- Gloppen, Siri, 129
- Goenawan Mohamad, 340, 357, 364
- Goldwin, Robert A., 79
- Golkar (Golongan karya), 142, 187, 332
- Gregorius Seto Haryanto, 212
- Grimm, Dieter, 126
- Habibie, B.J., 168-170, 212, 330, 331
 inisiatif —, 169-170
 konstitusionalitas kepresidenan —, 168
 pemerintah —, 330
 terobosan Presiden —, 168
- Hadar N. Gumay, 347
- Hajjilah, 102
- HAM (Hak-Hak Asasi Manusia), reformasi, 233-234, 385
- Hamdan Zoelva, 187, 190, 193, 207, 209, 215, 259
- Hamzah Haz, 202, 324
- Happy Bone Zulkarnaen, 311, 341
- Hari Sabarno, 215
- Hart, Vivien, 85
- Hartono Mardjono, 238, 325
- Harun Alrasid, 58, 191, 245, 352
- Harun Kamil, 216
- Haryanto, 220
- Hasyim Muzadi, 323
- Hatta Mustafa, 322
- Holmes, S., 123
- Hungaria, 106
- Huntington, Samuel P., 75, 80, 142
 krisis menurut —, 80
 3 gelombang demokratisasi menurut —, 81
- Husni Thamrin, 312
- ICG (International Crisis Group), 236
- Ihonvbere, Julius, 85, 111
- I Ketut Astawa, 305
- impeachment* (pemakzulan), 245-247
 prosedur —, 276
 terhadap Abdurrahman Wahid, 244
- Inggris, 70
- Irman G. Lanti, 360
- Islam, kelompok, 360
- Ismail Suny, 191, 258-259
- Israel, 70
- Jagwanth, 109
- The Jakarta Post*, 221, 236, 300, 301

- Jakob Tobing, 210, 213, 266, 267, 297
 Jefferson, Thomas, 72
 Jepang, pemerintahan, 48
 Jimly Asshiddiqie, 208, 296, 321, 341, 369
judicial review, 117, 125, 126
 Jusuf Kalla, 202
- Kaban, M.S., 214
 Kalyvas, Andreas, 120
 Kaufman, Art, 79
 kekosongan hukum, 159
 Kelsen, Hans, 77, 340
 Khofifah Indar Parawansa, 199
 Koalisi untuk Konstitusi Baru, 259, 267, 269, 271, 331
 Koichi Kawamura, 155, 241, 274
 Komisi Ahli, 98, 101
 Komisi Konstitusi, 98
 Komisi Negara, 185
 Komisi Yudisial, 279
 Konferensi Meja bundar, 49
 konsensual, 87
 Konstituante, 51, 52, 57
 konstitusi
 Amerika, 122
 aspek kunci pembuatan —, 78
 baru, 390
 demokratis, 51, 123
 momentum —, 79
 ‘nominal’, 119
 otoriter, 164
 pentingnya partisipasi masyarakat dalam —, 110
 pra —, 90
 sementara, 108
 tipe-tipe proses pembuatan —, 87
 transisi, 85, 335
 unsur-unsur — demokrasi, 115
 urun rembuk rakyat untuk —, 110
- KontraS, 237
 Korpri, anggota, 143, 148
 KPU (Komisi Pemilihan Umum), 145
 krisis, menurut Huntington, 80
- Laksamana Sukardi, 202
 Lane, Jane-Erik, 70, 121, 123, 128
 Latief, 199
 legitimasi
 hilir, 102-103
 hulu, 98-99
 pengalaman Thailand tentang —, 99, 103
 proses, 100
 tipe-tipe —, 96-97
- Lekic, Slobodan, 235
 Lev, Daniel S., 138, 123
 Liddle, R. William, 136, 137, 149, 336
 Lijphart, Arendt, 374
 Lima Kesepakatan, 256, 337
 Lindsey, 138, 251
 Linz, Juan J., 75
 Locke, John, 124
 Lukman Hakim Saifuddin, 273, 302, 311, 321, 342
 Luthfi, A.M., 209
- MA (Mahkamah Agung), 125, 156
 MacDougal, John, 150
 MacIntyre, 146
 Mahfud M.D., 137, 157, 208
 Mahkamah Konstitusi, 107, 125, 278
 Majelis Konstituante Prancis, 86
 Majelis Perancang Konstitusi, 91, 99, 103

- Mandela, Nelson, 95
 Marcos, Presiden, 363
 Maria Farida Indrati Soeprapto, 161
 massa mengambang, 144
 Masykur Abdul Kadir, 384
 McIlwain, Charles Howard, 67-123
 McWhinney, Edward, 72, 73, 80, 88,
 101, 104, 119, 333
 Megawati Soekarnoputri, 183, 201, 217,
 262, 264, 268, 359
 Meilono Soewondo, 302
 Merryman, John Henry, 159
 Moh. Asikin, 321
 Mohammad Hatta, 55, 56, 160, 390
 Montesquieu, 124
 monoloyalitas pegawai negeri sipil, 143
 Morris, 72
 MPR (Majelis Permusyawaratan Rak-
 yat), 147, 148, 154, 176
 prestasi —, 350
 sebelum dan sesudah amandemen,
 368
website —, 356
 wewenang —, 275
 Mubyarto, 319
 Muhammad Ali, 232
 Muhammad Yamin, 50, 54, 160
 Muhammadiyah, 323
 Mukhtie Fajar, 218
 Muladi, 173
 Mulyasudarmo, 267
 Munir, 237
 Murphy, Walter M., 123
 Muslim Abdurrahman, 286
 Mustafa, 198
 Mutaminul'ula, 324
 Najib Ahjad, 324
 nasionalis, kelompok, 360
 National Democratic Institute, 362
 Ndulo, 128
 Negara Islam, 54, 186, 187
 Negara Kesatuan, 337
 Negretto, Gabriel L., 74, 97
 Nino, Carl Santiago, 118
 non-retroaktif, 386
 NU (Nahdlatul Ulama), 323
 Nurdiati Akma, 321

 O'Danell, Guillermo, 76
 Orde Baru, 135, 136, 143, 149, 151, 271
 Orde Lama, 135-137

 Paczolay, Peter, 77, 83, 88
 Paine, Thomas, 68
 PAN (Partai Amanat Nasional), 299
 Pancasila, 257
 Panitia Sembilan, 54
 parlemen dua-kamar, 106
 parlemen trikameral, 373
 parlemen satu-kamar, 106
 parlementer, 121, 151
 partisipasi publik, 111
 Pataniari Siahaan, 270
 Patrialis Akbar, 209
 PBB (Partai Bulan Bintang), 299, 322,
 324
 PB NU (Pengurus Besar Nahdlatul Ula-
 ma), 323
 PDI (Partai Demokrasi Indonesia), 142,
 143
 PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Per-
 juangan), 332
 Pemerintah Presidensial, 337

- PGI (Persatuan Gereja Indonesia), 323
 Piagam Jakarta, 54, 57, 257, 322
 PK (Partai Keadilan), 299, 324
 PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), 188, 299
 PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), 48
 PPP (Partai Persatuan Pembangunan), 143, 299, 322, 332
 Prancis, 86, 388
 presiden,
 calon – independen, 380
 maklumat –, 250-251
 pemilihan –, 317
 syarat-syarat pencalonan –, 380
 Preuss, Ulrich K., 122, 123
 Prodi, Romano, 71
 Prudhisana Jumbala, 82

 Radjiman Wedyodiningrat, 55
 Rachmawati Soekarnoputri, 286
 Rambe Kamarulzaman, 292
 Rawls, John, 121, 128
 referendum, 95
 reformasi fungsional, 367
 reformasi konstitusi, 162, 180, 252
 reformasi legislatif, 367
 reformasi struktural, 381
 Reid, Anthony, 49
 Republik Ceko, 106
 Rizal Mallarangeng, 312
 Rizal Ramli, 286
 Robert, John, 298, 299
 Roeslan Abdul Gani, 191
 Rosen, 85, 86
 Roy B.B. Janis, 291
 Rudden, Bernard, 69
 Russel, Peter H., 83
 Sabam Siagian, 296
 Sahetapy, J.E., 260, 267
 Saldi Isra, 369
 Sarkin, Jeremy, 95, 130
 Sartori, Giovanni, 67, 68, 372
 Saunders, Cheryl, 81, 88, 92, 100, 101, 111, 331, 356
 Schmitter, Phillippe C., 76
 Sealur, 73
 Selandia Baru, 70
 sistem presidensial
 menurut Sartori, 375
 tiga karakteristik –, 374
 sebelum dan sesudah amandemen, 375
 Siti Hardiyati Rukmana, 153
 Siti Hartati Murdaya, 232
 Siswono Yudo Husodo, 303
 Slamet Effendy Yusuf, 195, 214, 228, 235, 262, 266, 315, 372
 Slamet Supriyadi, A., 313, 305
 Soedijarto, 219, 269
 Soedjati Djiwandono, 137
 Soeharto, 45, 130-143, 145, 153, 162-164, 168, 235, 377
 kekuasaan otoriter – 136
 kediktatoran –, 146-148
 lengser keprabon, 180
 pelanggaran hak asasi manusia pada masa rezim –, 69
 pemerintahan –, 73
 rezim militer –, 149, 158, 297
 Soekarno, 48, 53, 57, 136-141, 247, 390
 Soekiman, 55
 Soepomo, 54, 158, 159

- Soesilo Bambang Yudhoyono, 179, 333
 Soewarno, 267
 Soewoto Mulyosudarmo, 189, 191, 222, 275
 Solahudin Wahid, 286
 Sri Soemantri, 191, 286
 Strand, Per, 83
 Strong, C.F., 70
 studi banding internasional, 224, 225
 Subekti, 196, 199
 Sudjana Syafei, 286
 Sultan Hasanah Bolkiaah, 244
 Sunstein, Cross R., 92
 Sutjipto, 264
 Syafi'i Ma'arif, 208, 221, 286
 Syamsuddin Haris, 349
 syariat Islam, 300
- Tempo Interaktif*, 340
 Thailand, pengalaman, 45, 66, 67, 82, 95, 102, 113, 115, 316, 333, 362
 Theo L. Sambuaga, 212, 223, 268
 Tim Lindsey, 231, 386
 TNI-Polri, 187
 Todung Mulya Lubis, 115, 341
 transisi dari pemerintahan yang otoriter, 75-76
 transisi evolusioner, 76-78
 transisi revolusioner, 76-78
 Tri Agung Kristanto, 217
 Try Soetrisno, 150, 285, 306
Two Treatises of Civil Government, 124
- UDHR (Universal Declaration of Human Rights), 233
 Umar Wirahadikusumah, 150
 UUD 1945
- amburadulnya proses amandemen —, 358
 batang tubuh —, 245
 kekurangan-kekurangan —, 140-141
 mitos —, 162
 otoritarianisme —, 151
 Pembukaan —, 46, 47, 337
 perubahan kedua —, 69, 240
 perubahan keempat —, 316
 perubahan ketiga —, 253
 perubahan Pertama —, 45
- Valina Singka Subekti, 182, 213, 226, 228
 Van Zorg Report, 311
 Vatikiotis, Michael J., 138
 Venter, Francois, 67, 71
 veto, 125, 148, 240, 371, 377
 Von Savigny, 79
 Von Zorge Report, 311
- Washington, George, 124
 Wheare, K.C., 67, 68, 71, 80, 88, 110, 121, 332
 Wheeler, John P., 71, 73, 110, 338
 Williams, Richard-Holder, 68
- Yap Thiam Hien, 153-154
 Yudhini, 307, 320
 Yudhoyono, 179
 yudisial reformasi, 381
 yudisial *review*, hak, 385
 Yusril Ihza Mahendra, 217, 324
 Yusuf Muhammad, 270

Tentang Denny Indrayana



Di Kotabaru, Pulau Laut, sebuah pulau kecil sebelah tenggara Kalimantan Selatan, Senin 11 Desember 1972, saat Apollo 17 mendarat di bulan, lahirlah Denny Indrayana. Masa kecilnya dihabiskan di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan sampai menamatkan sekolah menengah atas. Tahun 1991 masuk Fakultas Hukum UGM, dan meraih gelar sarjananya pada tahun 1995. Empat tahun itu bukanlah waktu sekadar tercatat sebagai mahasiswa, rajin kuliah, dan berindeks prestasi bagus, melainkan juga ruang aktivitas yang padat. Terbukti Denny menjabat Ketua Bidang Penalaran Badan Eksekutif Mahasiswa tingkat fakultas dan beberapa kegiatan tingkat universitas. Di tahun terakhir kelulusannya, ketika sibuk menulis skripsi, Denny menyumbangkan pemikiran dan tenaganya menjadi Ketua Panitia sebuah seminar nasional yang sangat berani waktu itu, karena mengumpulkan para kritikus berat Orde baru untuk bicara tentang suksesi & lembaga kepresidenan.

Pada 1995, ketika ayahnya menawari sebuah rumah, Denny lebih memilih membelanjakan uangnya demi menempuh master hukum di School of Law, University of Minnesota, Amerika Serikat dan lulus pada tahun 1997. Tiga tahun sampai tahun 2000 setelah mendapatkan gelar LL.M. (*Master Degree in Law*), Denny menjadi Konsultan Hukum di Jakarta. Namun, dalam praktik hukum di ibukota, dia menemukan berbagai kegelisahan, yang menyeretnya kemudian ke kota yang sangat dicintainya: Yogyakarta. Lagi-lagi dia tidak menjadi penyepi, tetapi menggalang kekuatan menjadi advokat yang 'lain'. Pernah menjebak indikasi KKN penegak hukum di sana, aktif mengajar di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dan membentuk LSM, yakni Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia, serta *Indonesian Court Monitoring* (ICM) yang bergerak sebagai pemantau peradilan dan upaya perang terhadap praktik mafia peradilan. Serta, akhirnya menjadi dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum UGM pada 2001.

Gelar Ph.D. dari Faculty of Law, University of Melbourne diraihinya pada tahun 2005 dengan disertasi "*Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*". Inilah indikasi bahwa Denny seorang tersangka *Oedipus Complex*, orang muda yang mencintai hal-hal 'tua'. Betapa tidak, selain memilih perempuan luar biasa Ida Rosyidah menjadi istrinya, dia menggemari hal-hal yang bagi sebagian orang adalah contoh 'ketuaan': isu korupsi, konstitusi, peradilan dan mafianya, serta menjadi doktor *kinyis-kinyis*. Paling ringan, dia pun mengidap penyakit orang tua: pelupa dan pengantuk. Maka Tuhan menurunkan bakat menulis sangat produktif (300-an lebih opini), agar Denny tidak total pelupa di tengah Indonesia, negara yang juga sangat pelupa itu. Tuhan tidak jarang memberi rasa kantuk ketika dia menonton di bioskop, agar Denny tidak total tegang dengan kritiknya, dan asyik tertidur saat sebuah film mendekati adegan paling menegangkan. Akhirnya, yang paling serius dari ketuanya, tampak ketika dia 'menjewer' gagasan, perilaku, *corps de ethic* buruk dari jajaran negara dan pemerintahan melalui tulisan serta aktivismenya.

Namun, itu semua tak seromantik karakter lainnya dari pemikir-aktivis atau aktivis-pemikir yang bernama Denny Indrayana. Perpaduan inilah yang bahkan mungkin dia sendiri pun tak tahu, menjadi rahasia integritasnya: tetap belajar, jujur, berani, dan murah hati. Dan bila menengok kartu nama yang sudah dikoleksinya sejak mahasiswa, Denny tak lain adalah orang yang sangat luas pergaulannya. Akhirnya, tidak mengherankan kalau dirinya seperti dipersiapkan sebagai pintu gerbang khazanah antikorupsi dan pencerahan konstitusi yang segar, namun kerap mengagetkan. Dia bibliografi yang selalu merasa setengah kosong, namun Indonesia yang optimis bisa mendapatkannya sebagai si setengah penuh.

Kini agenda hariannya yang paling rutin adalah mengajar Hukum Tata Negara, tetap menulis dan menjadi narasumber berbagai media, berbicara di berbagai forum lokal, nasional dan internasional, serta masih memimpin Pusat Kajian Anti (PuKAT) Korupsi Fakultas Hukum UGM.

Jakarta, 28 November 2007

Peri Umar Farouk

