

**Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen**  
Editor: Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Marwan Mas

2002/Pol/01

Desain Sampul: Ibnoe Wahyudi

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang  
Buku ini diterbitkan atas kerjasama  
Koalisi untuk Konstitusi Baru dengan  
Pustaka Sinar Harapan, anggota Ikapi  
Jakarta

ISBN 979-416-752-5

Cetakan Pertama, 2002

Dicetak oleh PT. Surya Multi Grafika

6. Nasionalisme, Landasan Perubahan UUD  
Israr (*Media Indonesia*, 27 Mei 2002)

Tiga

Menggugat Proses Reformasi Konstitusi.....

1. Perubahan Konstitusi Setengah Hati .....

Bambang Widjojanto (*Kompas*, 22 Mei 2001)

2. Membuat Konstitusi yang Tidak Demokratis .....

Bambang Widjojanto (*Kompas*, 18 September 2001)

3. Kontroversi Politisasi Amandemen UUD 1945 .....

Togi Simanjuntak (*Suara Pembaruan*, 30 Mei 2002)

4. *Constitutional Change not Just MPR's Task* .....

Eddy O.S. Hiariej (*The Jakarta Post*, 12 November 2001)

5. Kontroversi di Sekitar Perubahan UUD 1945 .....

Sulastomo (*Kompas*, 15 April 2002)

6. Majelis Permusyawaratan Rakyat Salah Kaprah .....

R.H. Siregar (*Suara Pembaruan*, 7 Juni 2002)

7. Membongkar Kegagalan MPR .....

R. Muhammad Mihradi (*Suara Pembaruan*, 28 April 2002)

8. Mengkritisi Uji Sahih Rancangan

Amandemen UUD 1945 .....

Marwan Mas (*Fajar*, 26 Juni 2002)

Empat

Problematik Hasil Amandemen .....

1. Eksistensi MPR di Masa Mendatang, Antara

Ada dan Tiada .....

M. Djadijono (*Sinar Harapan*, 29 Mei 2001)

2. Amandemen Konstitusi yang Berpihak pada HAM .....

Yongki Karman (*Kompas*, 20 Oktober 2001)

3. Bikameral Setengah Hati .....

Agus Haryadi (*Kompas*, 15 Mei 2002)

4. Bom Waktu Konstitusi .....

Denny Indrayana (*Kompas*, 22 November 2001)

viii

*Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*

Dipindai dengan

7

## Membongkar Kegagalan MPR\*

R. Muhammad Mihradi

Tugas MPR di dalam melakukan proyek besar amandemen konstitusi mulai digugat kembali. Hal ini tidak terlepas dari konflik kepentingan politik tingkat elite di dalam tubuh MPR yang merembes masuk ke dalam ketentuan rumusan pasal-pasal di dalam amandemen konstitusi. Potret konflik di atas dapat terbaca secara transparan, misalnya dalam perumusan Pasal 22 C UUD 1945 yang telah menyinggung adanya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sementara Pasal 2 UUD 1945 tentang komposisi MPR belum menyebut-nyebut keberadaan DPD. Realitas tersebut semakin mempertegas adanya inkonsistensi di dalam proses amandemen konstitusi yang dilakukan MPR sebagai implikasi kecenderungan bias politik di dalamnya.

Secara teoretik, pembuatan konstitusi tidak sekadar bagaimana memuat materi hak asasi manusia, kewenangan lembaga-lembaga negara mendasar dan hubungannya terhadap masyarakat, tapi lebih dari itu adalah bagaimana ketika proses pembuatan

---

\* *Suara Pembaruan*, 28 April 2002)

melibatkan partisipasi masyarakat. Persoalan proses menjadi penting untuk menjaga semangat pembuatan konstitusi senantiasanya dikawal oleh semangat konstitusionalisme – sebuah kesadaran atau paham bahwa negara harus dibatasi oleh konstitusi (Eric Barendt, *Introduction to Constitutional Law*, dihimpun Satya Arinanto, 2001, pp: 120).

Pengalaman pembentukan konstitusi di Zambia dan Zimbabwe menunjukkan betapa pentingnya proses pembentukan konstitusi dicermati karena salah-salah dengan mengatasnamakan rakyat justru membentuk konstitusi yang tidak demokratis. Dengan demikian, strategi menjaring aspirasi masyarakat yang *genuine* sekaligus melibatkannya di dalam proses pembentukan konstitusi menjadi suatu strategi tak terpisahkan bila kita berkomitmen membawa pelebagaan semangat reformasi ke dalam konstitusi. Tulisan berikut mencoba melacak kegagalan MPR dalam amandemen UUD 1945 serta memberikan penguatan argumentasi terhadap perlunya komisi konstitusi sebagai instrumen pelibatan partisipasi politik masyarakat.

### Refleksi Historik

Pengalaman politik Indonesia modern menunjukkan, berbagai pengkhianatan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang baru di dalam tataran konflik elite politik. Rezim Orde Baru misalnya, dengan sangat sederhana mensiasati ketentuan lembaga kepresidenan di dalam UUD 1945 sebagai suatu lembaga yang tidak pernah dapat terjamah oleh pembatasan masa jabatan. Mitos konstitusi tersebut kemudian mengendap lama dalam sistem pemikiran bernegara (*state mind*) masyarakat Indonesia; bahwa urusan perubahan konstitusi adalah urusan elite politik. Masyarakat menjadi a politik dan elite mensahihkannya dengan pengagungan paham perwakilan demokrasi – yang mengajarkan bahwa partisipasi masyarakat telah selesai dengan adanya lembaga perwakilan. Tak heran bila kemudian sistem demikian melahirkan sebuah rezim otoritarianisme terselubung di dalam sistem politik Indonesia.

Belajar dari pengalaman di atas, lahirlah gerakan reformasi

yang seakan-akan membawa angin segar bahwa rakyat kembali berdaulat. Dan salah satu paket politik reformasi adalah adanya perubahan terhadap UUD 1945 yang selama ini disakralkan untuk diubah. Melalui kesepakatan politik yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR, dibentuklah Badan Pekerja MPR yang bertugas merumuskan perubahan konstitusi dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Sayangnya, tiga kali perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR hasilnya sangat acak-acakan dan dipenuhi bias kepentingan politik. Adanya kecolongan diadopsinya lembaga "non retroaktif" tanpa kekecualian di dalam rumusan perubahan UUD 1945 memperlihatkan kepentingan politik yang mengarah pada praktek *impunity* terhadap rezim masa lalu. Belum lagi ketidakjelasan sistem pemerintahan yang hendak dianut semakin mengabsahkan kekurangpahaman mengenai visi dan konsep hukum kenegaraan. Dan yang lebih memprihatinkan adalah diabaikannya suara-suara masyarakat yang menghendaki untuk dilibatkan secara nyata, tidak sekadar hanya ditampung suaranya lalu tidak jelas proses pengakomodasiannya.

Bila dibandingkan dengan negara Thailand yang sama-sama membangun pemerintahannya dari awal dalam berdemokrasi, Indonesia termasuk negara yang jauh tertinggal. Di Thailand, penyusunan konstitusi baru (UUD 1997) dilakukan oleh Komisi Khusus yang dibentuk dan bekerja untuk itu dan sekaligus merumuskan model apa untuk melibatkan partisipasi masyarakat secara luas serta demokratis. Lebih khusus lagi *Constitutional Drafting Assembly* (CDA) di Thailand bahkan merupakan hasil pemilihan di tiap provinsi di samping adanya akademisi yang dipilih oleh parlemen berdasarkan daftar yang diajukan universitas. Selanjutnya, konstitusi hasil CDA melalui sejumlah dengar pendapat dengan masyarakat, diserahkan pada parlemen. Setelah parlemen menyetujui dengan mayoritas sederhana, diadakanlah referendum untuk mengesahkan konstitusi yang sudah disetujui parlemen tersebut.

Bagaimana dengan Indonesia? Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945, MPR adalah satu-satunya lembaga yang berhak

mengubah dan menetapkan UUD. MPR dianggap merepresentasikan kedaulatan rakyat karena sebagian besar anggotanya (yaitu DPR) di pilih melalui pemilu. Karena dianggap MPR merepresentasikan kehendak rakyat maka perubahan UUD 1945 dianggap cukup dilakukan oleh MPR. Tak pelak lagi jika kemudian hasil perubahan UUD 1945 diwarnai berbagai kelemahan. Hal ini dapat ditelaah dengan mudah baik dari aspek materi muatan konstitusi maupun unsur demokratisasi di dalam prosedur perubahannya itu sendiri.

### Komisi Konstitusi

Melihat anatomi perubahan konstitusi di atas, jelas MPR dapat dikatakan gagal membentuk atau merumuskan perubahan konstitusi yang dicita-citakan masyarakat. Tak heran bila kemudian menimbulkan gugatan di kalangan masyarakat untuk merombak kembali pemikiran bahwa hanya MPR yang mutlak satu-satunya merumuskan konstitusi. Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Komisi Konstitusi (selanjutnya disingkat Koalisi) melemparkan gagasan untuk mengatasi *dead lock* perubahan konstitusi maka perlu dibentuk institusi bernama Komisi Konstitusi. Pemikiran Koalisi tersebut dituangkan di dalam kertas kerja yang diberi judul "Komisi Konstitusi: Suatu Keharusan" (April 2001). Menurut Koalisi, Komisi Konstitusi menjadi esensial pembentukannya karena bila perubahan konstitusi hanya diserahkan pada MPR maka bukan mustahil akan terjadi bias kepentingan politik.

Hal ini dapat dipahami karena berbagai kelompok elite politik terutama dari partai, yang berada di tubuh MPR akan senantiasa mendesakkan kepentingan politiknya di dalam merumuskan konstitusi. Termasuk juga tidak memberikan peluang partisipasi masyarakat yang *genuine* di dalam penyusunan materinya.

Bila Komisi Konstitusi hendak dibentuk, menurut penulis, harus diubah terlebih dulu ketentuan Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945. Artinya, dirumuskan di dalam perubahan kedua pasal tersebut mengenai eksistensi Komisi Konstitusi. Agar Komisi Konstitusi tidak mengulang kegagalan MPR, perumusan anggota yang duduk di dalam Komisi Konstitusi harus diatur tegas yaitu

terdiri dari akademisi, masyarakat nonpartisan dan perwakilan daerah. Semuanya harus diakomodasi dengan mempertimbangkan aspek representasi dan keseimbangan gender serta memegang prinsip-prinsip demokrasi. Tentu saja pada akhirnya yang mengesahkan perubahan konstitusi adalah MPR namun dengan tidak menyimpang dari rumusan Komisi Konstitusi yang bekerja berdasarkan pelibatan partisipasi masyarakat luas.

Tinggal persoalannya, sejauh mana MPR berkehendak menampung gugatan arus bawah. Bila MPR senantiasa menyadari dirinya sekadar wakil dan pelaksana amanat reformasi, maka kehadiran Komisi Konstitusi tidak menjadi kendala. Dan tentu akan lain hal, bila sebaliknya yang terjadi. Semoga dorongan terhadap keberadaan Komisi Konstitusi akan terwujud dengan segera.