

KITA (TIDAK) SEDANG MENUJU AMANDEMEN KELIMA

Oleh:

Eko Noer Kristanto *

Adalah benar adanya ungkapan “tidak ada suatu negara pun di dunia ini yang tidak memiliki konstitusi”, bahkan pakar-pakar hukum yang dikenal sangat positivistik seperti Sri Soemantri pun mengamininya. Hal ini dapat dilihat dalam tulisan beliau di Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2009 yang mengatakan: “...adalah suatu kenyataan bahwa tidak ada satu negara, betapapun kecilnya negara itu, yang tidak memiliki konstitusi.”

Jika ada yang menganggap bahwa ada negara yang tidak memiliki konstitusi, hal ini karena kealpaan dalam melihat bentuk konstitusi yang diartikan hanya dalam bentuk tertulis, padahal konstitusi pun dikenal dalam bentuk tidak tertulis (*unwritten constitution*).

Kedudukan konstitusi amatlah vital, menjadi semacam akta kelahiran suatu bangsa dan begitu istimewa karena mencakup kesepakatan-kesepakatan dan prinsip dalam bernegara, tentang organisasi kekuasaan, serta pembatasan-pembatasannya. Konstitusi adalah dokumen nasional sekaligus dokumen hukum dan dokumen politik yang berisi

kerangka dasar, susunan fungsi lembaga negara, hubungan antara negara dan warga negara dalam konteks perlindungan serta pemenuhan HAM dalam rangka mewujudkan cita-cita negara.

Dengan segala keistimewaan dan kemuliaan yang dipaparkan diatas, apa kemudian menjadikan konstitusi menjadi suatu hal yang sakral dan tabu untuk dikritisi, dipertanyakan atau bahkan diubah? Tentu tidak, praktik ketatanegaraan diberbagai negara di dunia (bahkan Indonesia) telah membuktikan bahwa konstitusi dapat diubah dengan mekanisme-mekanisme tertentu yang memang tidak sederhana dan dapat dikatakan sebagai kejadian luar biasa dalam proses ketatanegaraan.

K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* (1966), mengatakan ada 4 (empat) cara atau kemungkinan yang akan terjadi terhadap perubahan suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dimana perubahan itu dilakukan melalui *kekuatan yang bersifat primer; perubahan yang diatur dalam konstitusi; Penafsiran secara hukum; dan*

konvensi serta kebiasaan dalam bidang ketatanegaraan.

Dalam literatur lain, CF Strong (1963) memperinci mekanisme perubahan (amandemen) konstitusi yang mencakup *referendum*, dan *suara mayoritas negara bagian*.

Mengapa konstitusi diubah?

Konstitusi bukanlah suatu dokumen sempurna ciptaan Tuhan yang mengikat sepanjang masa seperti halnya Kitab Suci, konstitusi hanyalah buatan manusia yang tentu saja banyak kekurangan dan tak berlaku abadi, maka mengubahnya adalah suatu keniscayaan, bahkan Amerika yang sistem ketatanegaraannya seringkali dijadikan acuan telah melakukan lebih dari 20 kali perubahan terhadap konstitusi negaranya. Lalu apakah Indonesia telah cukup dengan 4 kali amandemen? Saya rasa tidak, masih cukup banyak persoalan yang perlu disesuaikan dengan perkembangan zaman agar relevan pula seiring perkembangan masyarakat dan negara, selain itu terjadi pula perubahan kondisi politik dimana konstitusi sebagai dokumen politik tentunya menjadi penting untuk ditinjau.

Entah karena euforia reformasi, jika era orde baru para pakar sangat tabu

berbicara amandemen UUD 1945 maka sesaat setelah era reformasi tiba-tiba berubah drastis, selama 4 tahun berturut-turut sejak tahun 1999 hingga 2002 negara ini “kecanduan” amandemen, sehingga melakukan 4 kali amandemen, namun setelah itu kita justru kehilangan energi dan gairah untuk melanjutkan amandemen-amandemen berikutnya, padahal 4 kali amandemen yang telah dilakukan secara marathon diawal reformasi tidaklah menjadikan konstitusi negara ini menjadi sempurna. Terlebih sebagai dokumen politik yang dibentuk oleh lembaga politik maka sesungguhnya keempat amandemen yang dilakukan tentunya mengakomodir pula berbagai kompromi dan berimbas kepada hal-hal mendasar seperti sistem pendidikan, sistem ekonomi, sistem hukum, sistem politik, sistem perwakilan, sistem peradilan, dsb. Dan konstitusi yang diharapkan berlaku sangat lama, puluhan hingga ratusan tahun kedepan tentunya tak dapat begitu saja berhenti diempat amandemen yang ternyata masih menimbulkan persoalan-persoalan dan dianggap multitafsir (hal ini dapat dilihat selama 1 dekade pasca amandemen, tentang konflik lembaga-lembaga negara, pengertian hakim menurut UUD dsb).

Beberapa Persoalan

Secara umum, konstitusi memuat dua hal mendasar yaitu perlindungan HAM warga negara dan struktur organ-organ negara beserta kewenangan dan pembatasannya. Penulis melihat bahwa UUD 1945 hasil amandemen sementara ini telah cukup jelas dan memadai dalam konteks perlindungan HAM warga negara dan cukup relevan dengan tujuan serta cita-cita negara utamanya memajukan kesejahteraan umum. Penulis justru melihat “PR” besar hasil amandemen 1 hingga 4 adalah dalam hal kewenangan serta hubungan antar lembaga negara. Hal ini menjadi mendesak untuk dipikirkan karena memiliki pengaruh jangka panjang serta berimplikasi dalam praktik ketatanegaraan, apa benar kita adalah negara dengan sistem presidensial? Jika iya, maka apakah kita telah menerapkan *check and balances* dalam sistem presidensial tersebut?

Tak kalah penting ketika kita melihat keberadaan DPD yang seakan menjadi “antara ada dan tiada” dikarenakan wewenangnya yang sangat terbatas, juga perlunya meninjau kembali keberadaan MPR sebagai yang sejatinya hanya sekedar forum sidang bersama antara majelis tinggi dan majelis rendah seperti halnya *congress* di Amerika Serikat.

Selain itu, tiga lembaga negara yang disebut dalam BAB kekuasaan kehakiman (Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial) pun perlu ditinjau kembali terkait

permasalahan yang berpotensi membuat dua diantara tiga atau bahkan ketiganya berselisih. Terkait masalah ini penulis sangat setuju dengan keinginan untuk menempatkan MA sebagai *court of justice* dan MK sebagai MK sebagai *court of law*. Dengan ini maka diharapkan akan terwujud keselarasan antara konstitusi dengan seluruh produk peraturan perundang-undangan dibawahnya dalam rangka penegakkan dan pengawalan konstitusi oleh MK, selain tentunya agar MA lebih fokus menyelesaikan perkara-perkara “penegakkan keadilan”, mungkin pula langkah ini dapat sedikit mengurangi beban MA yang selalu dibebani tumpukan perkara setiap saat.

UUD 1945 Menuju Perubahan Kelima.

Melihat paparan diatas maka perubahan kelima terhadap konstitusi RI (UUD 1945) adalah suatu keniscayaan, walau gaung dan energi para tokoh-tokoh seakan redup dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, namun era kepemimpinan dan perwakilan baru di tahun 2014 menerbitkan asa menggebu menuju amandemen kelima, tak bertahannya lagi status quo dan partai penguasa yang meninabobokan gagasan amandemen selama 1 dekade diharapkan mempermudah jalan kesana. Sebagai suatu dokumen hukum dan politik yang dibentuk oleh lembaga politik, tentunya *political will* akan sangat menentukan jika

bicara peluang terjadinya amandemen dalam kurun waktu 5 tahun kedepan. Jikalau itu terjadi tentunya tidak juga dapat dilakukan serampangan dan tergesa-gesa. UUD 1945 sebagai norma tertinggi dalam hirarki peraturan perundangan-undangan di negara ini tentu menjadikan apa yang tertuang dalam UUD 1945 menjadi sangat strategis dan berimplikasi serius terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang akan menjadi acuan kehidupan bernegara di negeri ini. Maka mengedepankan faktor politik semata akan menjadi sangat berbahaya dalam proses amandemen kelima nanti, perlu kajian-kajian yang komprehensif dan menginventarisir dampak keempat perubahan sebelumnya terhadap negeri ini dalam kurun waktu setidaknya 10 tahun pasca amandemen. Ternyata tidak mudah juga menemukan kajian komprehensif yang dimaksud, terkadang pakar-pakar tak sependapat, terlebih praktisi dan wakil rakyat yang memiliki kewenangan. Oleh karena itu acuan dan prinsip untuk tidak mengubah pembukaan UUD 1945 adalah sudah

tepat, agar seluruh kepentingan dan kompromi dapat melihat jernih dan satu tujuan tentang cita-cita bangsa Indonesia. Karena perubahan konstitusi adalah suatu peristiwa luar biasa dalam praktik ketatanegaraan maka walau penting dan perlu didorong seluruh pihak namun proses awal menuju pun memang tidak boleh mudah, tetapi harus dibuat sulit dan benar-benar mencerminkan itikad bangsa Indonesia secara keseluruhan, maka aturan syarat kuorum di MPR untuk memulai pembahasan amandemen pun sudah tepat adanya. Sehingga walau suatu saat ada argumen akademis yang logis dan terdokumentasi untuk diterapkan dalam UUD 1945, namun jika rakyat (baca:MPR) tidak menghendaki maka amandemen tidak akan terlaksana. Lalu apakah bangsa ini akan memegang teguh konstitusi sekarang hingga hari kiamat? Atau kita sedang menuju perubahan kelima?

* Eko Noer Kristanto, S.H.,M.H. adalah Peneliti Hukum di Badan Pembinaan Hukum Nasional