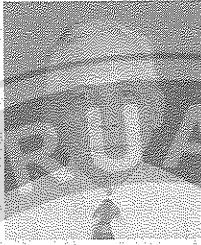


201-05-007



BAGAIMANA MENGINTERPRETASIKAN KONSTITUSI KITA

Oleh **R.M.A.B. KUSUMA**

Pengajar Sejarah Ketatanegaraan pada Fakultas Hukum

Universitas Indonesia

Seyogyanya, cara menginterpretasikan konstitusi benar-benar difahami oleh semua orang, terutama para anggota legislatif yang akan membuat undang-undang, para eksekutif yang akan melaksanakan Undang-undang yang dibuat bersama oleh legislatif (DPR) dengan eksekutif (Presiden); dan kalangan yudisial yang akan menentukan apakah suatu perundang-undangan sesuai dengan UUD.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, yang saat ini menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, bila kita akan melakukan interpretasi, pertama-tama yang harus dilakukan adalah meneliti apakah niat (*intensi*) dari penyusunnya.

Pendapat Prof. Asshiddiqie tersebut sama dengan pendapat Jaksa Agung Amerika Serikat masa pemerintahan Ronald Reagan, Edwin Meese III, bahwa "satu-satunya cara Pengadilan untuk menginterpretasikan konstitusi agar *legitimate* adalah mengikuti *intensi* (niat) yang asli dari penyusun

dan yang meratifikasinya. Bila Hakim menyimpang dari interpretasi yang baku itu, ucapannya, berarti dia mengganti pendapat rakyat Amerika dengan pendapatnya sendiri yang tidak mantap. Bila hal itu terjadi, menurutnya lagi, gagasan demokrasi akan menciut dan keteguhan konstitusi akan melemah. Suatu konstitusi yang hanya dipandang dari sudut apa menurut pendapat hakim, tidak merupakan konstitusi dalam arti sebenarnya (*"the only legitimate way for courts to interpret the Constitutions is to be guided by the original intentions of those who wrote and ratified the document. Judges who depart of that standard of interpretations, he warned, substitute their own personal whim for the will of the American people. When that happens, he said, "the idea of democracy has suffered [and] the permanence of the Constitutions has been weakend. A constitutions that is viewed as only what the Judges say it is, is no longer a Constitutions in the true sense"*).

Banyak ahli konstitusi di Amerika Serikat yang menyetujui pendapat dari Edwad Meese tersebut di atas, tetapi ada juga yang tidak setuju, umpamanya Hakim Agung William J. Brennan menyatakan bahwa: "kiranya agak berlebihan bila dari tempat kedudukan kita sekarang ini kita menyatakan bahwa kita dapat mengukur dengan tepat apa niat dari para penyusun. Biasanya, yang dapat kita simak adalah adanya perbedaan pendapat di antara para penyusun dan menyembunyikan perbedaan itu dalam ketentuan yang bersifat umum. Siapa yang akan membatasi tuntutanannya pada nilai-nilai yang dianut pada tahun 1789 seperti yang dinyatakan dengan tegas dalam Konstitusi, pada hakekatnya menutup mata pada kemajuan sosial dan menjauhkan diri untuk merentangkan prinsip adanya perubahan sosial (*"it is arrogant to pretend that from our vantage we can gauge accurately the intent of the framers Typically, all that can be gleaned is that the framers themselves did not agree and hid their differences in cloacks of generality Those who would restrict claims of rights to the values of 1789 specifi-*

*cally articulated in the Constitutions, turn blind eye to social progress and eschew adaptation of overarching principles of changes of social circumstances).*²

Perbedaan pendapat seperti di Amerika Serikat juga terjadi di Indonesia. Ada kalangan yang berpendirian bahwa nilai 1945 perlu dipegang teguh, masih relevan dilaksanakan di jaman globalisasi. Sebaliknya ada kalangan yang menganggap bahwa nilai 1945 sudah tidak layak diberlakukan sekarang ini, bahwa nasionalisme janganlah dipakai, masukkan saja ke kantong, karena uang/modal tidak mengenal nasionalisme. Demikianlah kata kalangan yang tidak mengenal terima kasih, tidak mau menghargai pengorbanan nyawa, darah, dan harta benda dari para Pendiri Negara dan para pejuang yang menegakkan Republik Proklamasi 1945.

Di Amerika Serikat, perdebatan untuk mengetahui “intensi” dari penyusun konstitusi dapat dilakukan dengan sehat, bukan “debat kusir” seperti yang dilakukan oleh politisi di sini, karena mereka rajin membaca dan mereka dengan mudah dapat menemukan tulisan-tulisan para penyusun konstitusi, baik yang setuju, maupun yang kontra rancangan konstitusi 1787 yang disahkan dua tahun kemudian, 1789.

Tulisan James Madison, Alexander Hamilton dan John Jay yang pro rancangan konstitusi, terkumpul di *The Federalist Papers*, dengan mudah ditemukan, bahkan di Indonesia pun buku tersebut mudah ditemukan. Tetapi tulisan yang anti *Federalist*, seperti tulisan Robert Yates, *Letters of Brutus*, Luther Martin yang menulis *Genuine Information* dan Mercy Otis Warren yang menulis *Observation on the New Constitution by a Columbian Patriot* memang susah ditemukan. Perlu diketahui bahwa yang anti *Federalist* ada yang menyetujui negara kesatuan, ada yang menyetujui lembaga perwakilan hanya terdiri dari satu kamar, seperti tercermin di negara bagian Nebraska yang sampai hari ini pun lembaga perwakilannya hanya terdiri dari satu kamar.

Di Indonesia, buku yang memuat pertukaran fikiran

atau perdebatan tentang masalah kenegaraan yang dilakukan oleh para Pendiri Negara dan Penyusun UUD 1945 itu ada, tetapi jarang dialami oleh para anggota legislatif, eksekutif maupun yudisial. Yang mendalami hanyalah kalangan akademisi dan kalangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Itulah sebabnya amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR memakai asumsi yang keliru, bahwa sistem pemerintahan kita presidensial.

Demikian pula para anggota DPR dan Pemerintah keliru menginterpretasikan pasal 33 dalam pembuatan Undang-Undang No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Itulah sebabnya undang-undang tersebut kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kalau kita membaca buku tentang terjadinya UUD 1945, kita akan melihat bahwa para penyusun UUD 1945 sadar bahwa pembicaraan di sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPM) akan dijadikan referensi untuk menafsirkan UUD 1945.

Hal itu terlihat di sidang tanggal 15 Juli 1945 ketika Bung Hatta menyanggah pendapat Prof. Supomo tentang "pertanggungjawaban menteri terhadap DPR". Bung Hatta menyatakan bahwa: "Saya ingin mendapat keterangan, oleh karena pembicaraan kita di sini mungkin menjadi dasar atau buat pertimbangan di kemudian hari bagi orang yang akan **menafsirkan** Undang-Undang (Dasar) ini.³ Sejumlah anggota BPUPK yang lain seperti Mr. M. Yamin, Dr. Sukiman dan Prof. Supomo sendiri menyatakan hal senada. Oleh sebab itu, Prof. Supomo dan Bung Hatta membuat interpretasi yang singkat mengenai Sistem Pemerintahan Negara dan cara memahami konstitusi. Selama ini interpretasi yang dikenal sebagai Penjelasan UUD 1945 dianggap berguna.

Penjelasan UUD 1945 terutama berisi interpretasi, umpamanya bahwa penyusun UUD menganut sistem pemerintahan yang konstitusional, kita menganut *Rechtsstaat* (Negara berdasar atas Hukum), bukan *Machtstaat*

(Negara Kekuasaan).

Sayang sekali anggota MPR mengira bahwa Penjelasan hanya berisi “nilai-nilai” dan semua nilai yang dimuat di Penjelasan telah dimasukkan dalam Batang Tubuh UUD 1945 yang telah diamandemen, sebab itu mereka menghapus Penjelasan UUD 1945.⁴ Dengan penghapusan itu, bila anggota DPR/MPR ingin mengetahui “intensi” para penyusun UUD 1945, mereka harus menelusuri risalah BPUPK dan PPKI yang otentik yang tebalnya seratus kali lipat dari Penjelasan UUD 1945. Timbul pertanyaan, berapa banyakkah anggota legislatif dan eksekutif yang mau mendalami isi risalah BPUPK dan PPM yang otentik?

Marilah kita mengkaji interpretasi yang dilakukan oleh pemerintahan Suharto.

Presiden Soeharto ingin melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pemerintahannya diselenggarakan dengan bantuan para Manggala yang mendapat kualifikasi telah “Menghayati Pancasila”. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa beliau mengetahui di Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa “Indonesia ialah negara yang berdasar atas Hukum” (Rechtsstaat) dan “Pemerintahan berdasar sistem konstitusi”. Tetapi, pada kenyataannya, selama 32 tahun pemerintahannya, beliau terus menerus menyelenggarakan pemerintahan dengan Hukum Tata Negara Darurat; padahal, menurut para Pendiri Negara, HTN Darurat yang didasarkan pada pasal 12 UUD 1945 boleh diberlakukan tetapi hanya untuk sementara waktu. Sebagaimana diketahui, HTN Darurat dapat diberlakukan bila pranata biasa tidak bisa dijalankan dan agar persoalannya dapat diselesaikan dengan cepat maka perlu diadakan tindakan khusus dengan menanggukuhkan untuk sementara waktu prinsip Negara Hukum.

Presiden Soekarno memberlakukan HTN Darurat selama 3 bulan pada waktu terjadi percobaan *coup d'etat* yang dilakukan oleh Mr. M. Yamin dkk. (Peristiwa 3 Juli 1946).

Pada masa UUD Sementara 1950, Presiden Soekarno memberlakukan HTN Darurat selama 1 tahun, kemudian diperpanjang selama 1 tahun lagi, yakni pada waktu terjadi pemberontakan PRRI/Permesta, tahun 1957, yang dipimpin oleh Mr. Sjafrudin Prawiranegara.

Selain dari yang tersebut diatas, Presiden Soeharto juga membuat interpretasi tentang sistem pemerintahan yang menyimpang dari "intensi" para penyusun UUD 1945. Presiden Soeharto membuat interpretasi bahwa sistem pemerintahan kita "*Executive Heavy*". Interpretasi itu didasarkan hanya pada "kunci pokok" ke-IV yang berbunyi: "Dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Bila kita hanya membaca "kunci pokok" ke-IV, kesimpulan bahwa sistem pemerintahan kita "*Executive Heavy*" dapat dibenarkan. Tetapi bila kita membaca keseluruhan "kunci pokok" yang berjumlah sembilan, terutama "kunci pokok" ke-II, ke-VIII, dan Penjelasan Pasal 23, maka kita akan menyimpulkan bahwa Legislatif lebih kuat daripada Eksekutif.

Di "kunci pokok" ke-II dikemukakan bahwa "Majelis memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan Majelis. Presiden tidak "*neben*", akan tetapi "*untergeordnet*" kepada Majelis.

Sesuai dengan "kunci pokok" ke-II, dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945, Presiden tidak boleh membuat kebijakan sendiri (berlainan dengan sistem pemerintahan setelah amandemen UUD 1945). Dia harus tunduk kepada kebijakan yang dibuat oleh Legislatif. Kekuasaan eksekutif dibatasi oleh legislatif hanya sebagai "mandataris", tetapi setelah dinyatakan sebagai "mandataris", presiden diberi tanggung jawab dan kekuasaan penuh untuk

menjalankan pemerintahan.

Di “kunci pokok” ke-VIII⁵ dikemukakan bahwa: Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu, anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR. Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden.

Kedudukan DPR juga terkait dengan penjelasan Pasal 23 yang berbunyi: “Dalam negara yang berdasar Fascisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh Pemerintah. Tetapi, dalam negara demokrasi atau dalam negeri yang berdasar kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan DPR Pasal 23 menyatakan, bahwa dalam menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan Pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Presiden harus tunduk sepenuhnya kepada legislatif yang berbentuk MPR dan **dalam hal menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), legislatif yang berbentuk DPR lebih kuat daripada Presiden.**⁶

Kesimpulan itu diperkuat oleh asas demokrasi yang dikemukakan oleh Bung Hatta bahwa anggota lembaga perwakilan yang dipilih langsung, kedudukannya harus lebih menentukan dari pada presiden yang dipilih secara tidak langsung, presiden dipilih oleh MPR.⁷

Pada waktu berdebat tentang “pertanggungjawaban menteri”, Bung Hatta mengemukakan bahwa: “Di sini (Amerika Serikat) Kongres dipilih oleh rakyat, jadi dua badan itu, yang *executief* maupun yang *legislatief*, kedua-duanya

dipilih oleh rakyat, kedudukannya sama-sama kuat, akan tetapi antara DPR yang dipilih oleh rakyat dan Presiden tidak sama kekuatannya dalam kedudukannya. Presiden dipilih oleh MPR.⁸

Arti “kedaulatan” memang rumit. Mungkin Presiden Suharto dan pembantunya tidak merasa telah melanggar UUD 1945 dan menghilangkan kedaulatan negara ketika mau menerima tawaran *International Monetary Fund* (IMF) untuk mengatur perekonomian dan keuangan negara kita tanpa berkonsultasi dengan DPR maupun MPR, tempat kedaulatan rakyat berada (*locus of sovereignty*).

Presiden Soeharto tunduk kepada kemauan IMF agar menalangi utang para konglomerat dan menganggapnya sebagai utang dalam negeri dengan dalih restrukturisasi perbankan. Tindakan itu dilakukan sebelum membahasnya dengan DPR dan mengingat jumlahnya demikian besar, 650 triliun, tiga kali lipat APBN tahun 1998, seyogyanya dibahas juga di MPR.⁹ Presiden juga membebankan bunga utang konglomerat kepada rakyat Indonesia. Pada tahun anggaran 1999/2000 jumlahnya 60 triliun, empat kali lipat dari biaya untuk pendidikan yang hanya sekitar 15 triliun. Sampai sekarang, tahun 2005, bunga utang konglomerat itu masih dibebankan pada rakyat Indonesia; jumlahnya masih 38 triliun, dua kali lipat biaya pendidikan.

Selain itu, pemerintahan Soeharto, atau tepatnya Menteri Keuangan dan mafianya, telah melanggar kedaulatan negara dengan membuat perjanjian dengan pihak asing dengan bahasa Inggris saja, tanpa adanya teks dalam bahasa Indonesia. Demikian pula pembuatan perjanjian dengan warga negara Indonesia dalam bahasa Inggris, seperti *Master Settlement and Acquisition Agreement* yang sangat merugikan rakyat Indonesia itu melanggar kedaulatan negara.¹⁰

Tentang pelaksanaan UUD 1945 pada jaman pemerintahan Presiden Habibie tidak ada hal yang dapat dipelajari. Beliau pandai di bidang teknologi tetapi awam mengenai UUD

1945. Beliau sendiri mengaku belajar tentang pemerintahan dari Guru Besar yang bernama Soeharto.

Demikian pula tentang Presiden Abdurrahman Wahid. Pengetahuannya tentang UUD 1945 sangat minim. Dia mengira bahwa Pendiri Negara (yang juga penyusun UUD 1945) menganut Trias Politika, tetapi pada kenyataannya tidak mau melaksanakannya, sebab itu dia berani menyebut Pendiri Negara kita munafik (*sic*). Abdurrahman Wahid tidak mengetahui bahwa penyusun UUD 1945 dengan jelas menyatakan bahwa kita mempunyai sistem sendiri.¹¹

Mantan Presiden Abdurrahman Wahid tidak menyadari kekurangannya. Dia tidak faham bahwa pemerintahan yang demokratis itu bisa juga dijalankan dengan *fusion of powers* seperti di Inggris,¹² bukan hanya dengan jalan Trias Politika atau *separation of powers* seperti di Amerika Serikat. Dia tidak memahami bahwa menurut UUD 1945, DPR tidak bisa dibubarkan oleh pemerintah, bahwa UUD 1945 mengenal hak angket dan hak interpelasi.

Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid adalah pemerintahan yang paling buruk melaksanakan UUD 1945. Dia menghapus Departemen Sosial, padahal Pasal 34 menyatakan bahwa "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Dia juga keliru menginterpretasikan Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi: "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden". Dia mengira punya hak prerogatif yang dapat diberlakukan menurut selernya sendiri. Padahal, menurut "intensi" dari penyusun UUD 1945, presiden harus menganggap menternya sebagai pemimpin negara, *Staatsman (Statesman)*. Hal itu tercermin di "kunci pokok" ke-IX: "Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa", dan diberi keterangan sebagai berikut: Meskipun kedudukan menteri negara tergantung daripada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*power executive*) dalam praktek.

Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu

pemimpin-pemimpin negara.

Presiden Abdurrahman Wahid juga tidak mengetahui bahwa Pendiri Negara telah menggariskan “politik gaji” yang menetapkan perbandingan gaji yang tertinggi dan terendah 1000 : 50 atau 20 : 1 (Peraturan Gaji Pegawai Negeri 1948). Tindakannya untuk menaikkan gajinya sendiri menunjukkan bahwa dia mementingkan diri sendiri, dia tidak mengenal asas kekeluargaan dan rasa senasib sepenanggungan.

Pada waktu Presiden Abdurrahman Wahid bergaji 50 juta, gaji terendah 500.000 rupiah; perbandingannya 100: 1. Dia merasa bahwa gajinya tidak mencukupi dan dia menaikkan gajinya sendiri menjadi 100 juta lebih, berarti perbandingannya menjadi 200: 1;¹³ padahal di negara yang berdasar kapitalisme pun tidak ada perbandingan sebesar itu.

Presiden Megawati dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan tetapi semangatnya kurang demokratis. Dia tidak faham bahwa salah satu syarat suatu negara dianggap menganut asas demokrasi adalah bahwa jabatan negara itu bersifat terbuka, setiap warga negara diperbolehkan berusaha mencapai jabatan negara yang diinginkannya. Tindakan Presiden Megawati melarang anggota partainya untuk memperebutkan jabatan Gubernur DKI Jakarta dan Jawa Tengah adalah tindakan yang tidak demokratis.¹⁴ Presiden Megawati dan anak buahnya kurang memahami bahwa sistem “Single Executive” itu berarti bahwa dia harus menerima semua tanggung jawab yang dilakukan anak buahnya. Anak buahnya pernah mengatakan jangan melemparkan “bola panas” kepada Ibu Megawati,¹⁵ yang berarti tidak memahami sistem pemerintahan presidensial. Nampaknya Presiden Megawati tidak mau mempelajari ajaran ayahnya. Setelah menjadi presiden, dia tidak mau menghadiri Peringatan Lahirnya Pancasila di Gedung Proklamasi.

Bagaimanakah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akan melaksanakan UUD 1945 yang sudah diamandemen? Sumpah Presiden berbunyi: “Demi Allah saya bersumpah

akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”.

Presiden Yudhoyono harus benar-benar menghayati UUD 1945 yang sudah diamanatkan karena sekarang ada Mahkamah Konstitusi, Pengawal Konstitusi, yang punya hak untuk menentukan apakah undang-undang selaras atau berlawanan dengan UUD. Mahkamah Konstitusi juga berhak menentukan apakah kebijakan Presiden mencerminkan keadilan dan apakah Presiden telah melaksanakan undang-undang dengan selurus-lurusnya.

Bila Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi: “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”, tidak dilaksanakan, maka dapat dianggap bahwa Presiden Yudhoyono telah melanggar sumpahnya, dia tidak berbuat adil, dan dia tidak melaksanakan undang-undang dengan selurus-lurusnya karena undang-undang pendidikan juga menyatakan hal yang senada, sekurang-kurangnya dua puluh persen untuk pendidikan. Seorang presiden dikatakan adil bila dia memberikan hak rakyat yang telah dijamin oleh UUD.

Dapat dikemukakan bahwa para penyusun UUD 1945 sepakat dengan pendapat Mr. Wongsonagoro bahwa corak Hukum Dasar itu itu seratus persen efektif,¹⁶ jadi harus dijalankan. Tetapi bagaimana kalau anggaran tidak mencukupi? Dapatkah interpretasinya seperti kewajiban ummat Islam untuk naik haji, kalau mampu harus dijalankan, kalau tidak mampu boleh ditanggguhkan, seperti interpretasi Prof. Amien Rais?

Interpretasi Prof. Amien Rais tidak sesuai dengan amanat Pendiri Negara dan amanat konstitusi. Masalahnya

terletak pada istilah “kemampuan menggunakan dana”.

Pada jaman Presiden Megawati, pemerintah membayari utang yang dibuat oleh konglomerat, pemerintah mengurangi hak rakyat untuk mendapat pendidikan, pelayanan kesehatan dan untuk mendapat pekerjaan agar dapat mensubsidi perbankan sebanyak 50 triliun. Sekiranya dana 50 triliun itu sebagian besar digunakan untuk pendidikan apakah rakyat berdosa? Apakah rakyat berdosa bila tidak mau membayari utang para konglomerat?

Bila pemerintahan Presiden Yudhoyono tetap mengikuti kebijakan pemerintahan Megawati yang memprioritaskan membayari bunga utang konglomerat yang direkayasa menjadi “utang dalam negeri” seperti yang tercantum di APBN 2005, sudah dapat diperkirakan bahwa Pemerintah akan menuai badai.

APBN 2005 adalah buatan orangnya Megawati, memakai paradigma lama. Seyogyanya, pemerintahan Presiden Yudhoyono merombak APBN 2005 dengan paradigma baru, memberikan hak rakyat yang telah dijamin oleh UUD, mendahulukan langkah untuk mencapai tujuan negara.

Presiden Yudhoyono perlu meluangkan waktu untuk merenungkan pada tingkat falsafah sampai pada tingkat pelaksanaan UUD 1945. Banyak pasal yang interpretasinya masih kontroversial, seperti di manakah letak “*residual powers*”. Amerika Serikat menempatkan “*residual powers*” di negara bagian. Negara Federal Kanada dan India menempatkannya di Pusat. Negara Kesatuan Indonesia yang sekarang memakai *Federal (like) Arrangement*, sebaiknya menempatkan “*residual powers*” di Pusat.

Akhir kata penulis menghimbau agar DPR dan Pemerintah mempunyai ahli konstitusi yang dapat mengimbangi ahli konstitusi di Mahkamah Konstitusi agar tidak banyak undang-undang yang di-“*judicial review*”.

Endnotes

¹ R.A.Goldwin, W.A.Schambra, A.Kaufman (Eds). *Constitutional Controversies*, Washington D.C., 1987:131-132

² Ibid ,halaman 132

³ Prof. Mr. H. Muh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, 1959: 361; Sekretariat Negara, *Risalah BPUPKI/PPKI*, 1995: 326; R.M.A.B. Kusuma, *Lahirnya UUD 1945* (Memuat Salinan Otentik Dokumen BPUPK dan PPKI), 2004:406.

⁴ Penghapusan Penjelasan UUD 1945 juga disebabkan asumsi yang keliru. Anggota MPR mengira bahwa di dunia ini tidak ada UUD yang memakai Penjelasan; padahal UUD Myanmar dan UUD India yang sudah terperinci, terdiri dari 395 pasal, masih memerlukan penjelasan (*explanations*). Prof Supomo dengan sengaja menyusun “Penjelasan” agar mudah difahami oleh para pembacanya seperti keterangan beliau pada waktu menjawab pertanyaan Pangeran Surjohamidjojo: Tehnis UUD tidak bisa dimengerti dengan membaca undang-undang itu saja, untuk dimengerti harus dibaca dengan penerangannya (Yamin, 1959: 366; *Risalah*, 1995:331; Kusuma, 2004:409).

⁵ Di Penjelasan UUD 1945, “Kedudukan DPR adalah kuat”, tercantum sebagai “kunci pokok” tetapi tidak tercantum angka Romawi VIII karena adanya salah cetak. Salah satu definisi sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga-lembaga negara (Logemann). Jadi, “kunci pokok” ke-VIII adalah hubungan DPR dan Pemerintah.

⁶ Pada jaman Orde Baru, asas bahwa dalam hal menentukan APBN kedudukan DPR lebih kuat daripada Presiden selalu disembunyikan. Di Perguruan Tinggi diajarkan bahwa “kunci pokok” hanya tujuh karena asas “DPR adalah kuat” tidak dianggap sebagai “kunci pokok”. Setelah Presiden Suharto membuat “Konsensus Nasional agar anggota DPR tidak mengubah-ubah rancangan APBN (berarti bertentangan dengan Penjelasan Pasal 23) maka Menteri Keuangan, Prof. Ali Wardana dengan sombongnya bisa mengintimidasi anggota DPR yang akan mengubah rancangan APBN dengan ucapan: *Take it or leave it* (Keterangan Drs. Rifai Syauta di Seminar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Oktober 1989)

⁷ Salah satu ciri demokrasi adalah *Elected officials should have determining voice in making laws and public policies*. Setelah amandemen UUD 1945, Presiden dipilih secara langsung sehingga kedudukannya sama dengan anggota DPR, bahkan lebih karena hanya dua orang (Hidayat Nur Wahid dan Saleh Djasit) dari lima ratus lima puluh anggota DPR yang memenuhi bilangan pembagi suara.

⁸ Yamin, 1959:360; Risalah, 1995:325; Kusuma, 2004: 405.

⁹ Di UUD 1945 ada ketentuan bahwa perjanjian yang membebani rakyat harus diputuskan di DPR. Di Venezuela, bila pemerintah akan memindahkan pengelolaan kekayaan negara yang besar, seperti perusahaan perminyakan, maka harus dilakukan referendum untuk mendapat persetujuan rakyat. Kita seharusnya melakukan hal yang sama, tetapi cukup di MPR saja.

¹⁰ Bahasa termasuk kedaulatan seperti tercermin di Konstitusi Perancis, 1999. Tercantum di Title I, On Sovereignty, Article 2. Pembuatan perjanjian dengan orang asing yang hanya dalam satu bahasa juga melanggar kedaulatan. Pembuatan perjanjian antar sesama warga negara Indonesia dengan bahasa asing juga melanggar sumpah Pemuda.

¹¹ Yamin, 1959: 340; Risalah, 1995:304; Kusuma, 2004:389.

¹² Lihat P.C. Manuel dan A.M. Cammisa, *Checks & Balances? (How a Parliamentary System Could Change American Politics)*, Westview Press, 1999:16. Di buku tersebut dikemukakan bahwa Presiden Amerika Serikat, Woodrow Wilson (1912 – 1920), pada waktu masih menjadi pengajar, condong pada sistem Westminster (Inggris), *Fusion of Powers*.

¹³ Pada waktu Presiden Abdurrahman Wahid menaikkan gajinya menjadi 100 juta lebih, masih ratusan ribu pegawai honorer daerah yang menerima honor sebesar 100 sampai 200 ribu rupiah. 200.000 Guru honorer di Jawa Timur yang banyak diantaranya berijasah saijana menuntut agar honorinya dinaikkan setara dengan upah minimum regional yang besarnya 600.000 rupiah, tetapi tidak dikabulkan.

¹⁴ Salah satu ciri dari demokrasi adalah setiap orang boleh memperebutkan suatu jabatan publik. (*Key Characteristics of democracy: Competition of Office, A high level of citizen participation, Guarantee of basic civil and political liberties*).

¹⁵ Para *Founding Fathers* Amerika memilih “*Single Executive*” daripada “*Dual Executive*” atau “*Council*”. Alexander Hamilton *Federalist Papers* No. 70 menyatakan bahwa *Plural Executive* atau *Council* menyebabkan kita tidak dapat menentukan siapa yang bersalah dan siapa yang harus bertanggung jawab (*to conceal faults and destroy responsibility*). William R. Davie memilih *single executive* karena lebih mudah mengetahui siapa yang bertanggung jawab (*“the more obvious responsibility of one person”*). Kalau hanya satu orang, kata Davie, publik tidak akan bingung menentukan siapa yang bersalah (*When there was but one man, said Davie, “the public were never at a loss” to fix the blame*). Para Pendiri Negara kita juga sangat menekankan keberanian untuk bertanggung jawab. Pada tanggal 18 Agustus dikeluarkan Maklumat kepada Rakyat Indonesia yang berbunyi sebagai berikut: Dengan ini dimaklumkan, bahwa pembangunan Negara Indonesia Merdeka yang dikehendakkan oleh rakyat sekalian, di waktu ini sedang dijalankan dengan saksama. Beberapa tenaga yang berani bertanggung jawab terhadap Rakyat ikut serta dalam pembangunan ini

★¹⁶ Risalah, 1995: 220; Kusuma, 2004: 310. Di Yamin, 1959. tidak tercantum karena Mr. M. Yamin memakai notulen sidang tanggal 11 Juli 1945 yang disingkat, hanya 4 halaman. Risalah, 1995 dan Kusuma, 2004 memakai notulen sidang yang lengkap, terdiri dari 17 halaman. ■