

AMANDEMEN UUD 1945 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL*

Oleh : Prof. Dr: Ismail Suny, S.H., M.C.L.**

Latar Belakang

Undang-undang Dasar Republik Indonesia telah mengalami penggantian-penggantian mendasar setelah mengalami tiga kali penggantian Undang-Undang Dasar, dari Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku pada 18 Agustus 1945 sampai 26 Desember 1949, Undang-Undang Dasar 1949 yang berlaku 27 Desember 1949 sampai 16 Agustus 1950. Undang-Undang Dasar 1950 mulai berlaku pada 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959. Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 menetapkan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar 1950 dan berlakunya lagi Undang-Undang Dasar 1945.¹

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah didekritkan sejak 5 Juli 1959 itu setelah mengalami penggantian dengan Undang-Undang Dasar 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950 berlaku lagi pada 5 Juli 1959. Sampai 10 Agustus 2002 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali amandemen, yaitu sejak amandemen pertama tahun 1999, amandemen kedua tahun 2000, amandemen ketiga tahun 2001 dan amandemen keempat tahun 2002².

Dapat dipersoalkan, apakah masih tepat menamakan perubahan-perubahan dari sejak amandemen pertama sampai amandemen keempat itu dengan penamaan Amandemen, bukan Penggantian Undang-Undang Dasar. Amandemen UUD 1945 mencakup sejumlah materi, sehingga hampir 3 kali lipat jumlah materi muatan naskah UUD

* Makalah disampaikan pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta 29-31 Mei 2006.

** Guru Besar Emiritus Hukum Tata Negara Yang Pertama Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara se-Indonesia.

1 Lihat Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tata Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1986. Cet. Ke 6.

2 Ismail Suny, *Kajian Atas Perubahan UUD 1945 dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 17 Tahun 2002.

1945. Jika naskah asli UUD 1945 sebelumnya hanya memuat 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali perubahan, saat itu jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun nama yang dipakai masih tetap UUD 1945, tetapi dari materi muatannya UUD 1945 pasca amandemen keempat tahun 2002, saat ini boleh dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945."

Pada kesempatan ini perkenankanlah saya menyampaikan ketentuan-ketentuan yang sangat penting yang telah kita lakukan dengan amandemen-amandemen itu. Ini bukan berarti telah tercapai kesempurnaan dalam amandemen-amandemen itu. Oleh karena di waktu amandemen-amandemen itu dilakukan bunyi Pasal 37 naskah asli UUD 1945 adalah masih sangat rigids³, seperti berikut:

1. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Bayangkanlah kesulitan mencari kesatuan pendapat di antara 700 anggota MPR dengan 12 fraksi-fraksinya itu.⁴

1. PEMBUKAAN

Sekurang-kurangnya 2 masalah yang dapat dikatakan "*too hot to touch*" sangat panas untuk disentuh dalam pembicaraan-pembicaraan amandemen UUD 1945, yaitu pembukaan (*preamble*) UUD 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Indonesia ialah negara kesatuan. Mengenai pembukaan semua fraksi dapat menyetujui tetap sebagai bunyi pembukaan naskah asli UUD 1945.

Dalam alinea pertama pembukaan, ditekankan peri-kemanusiaan yang merupakan inti hak asasi manusia dan diuraikan lebih lanjut dalam sepuluh ketentuan hak asasi manusia dalam Bab XA. Dalam alinea pertama ditekankan pula peri-keadilan yang menjadi inti dari negara hukum yang diundangkan dalam Bab I, pasal 1 ayat (3) negara

3 KC. Wheare, *Modern Constitution*, London: Oxford University Press, 1951.

4 Lihat Ismail Suny. *Kajian Atas Perubahan UUD 1945*, *op.cit.*

Indonesia adalah negara hukum. Pasal 24 UUD 1945 menguraikan lebih lanjut dalam ayat (1): Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam alinea kedua, pembukaan mengundang perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampai kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Dalam alinea ketiga pembukaan dihubungkan dengan hal yang bersifat religius. Atas berkat Rahmat Allah yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan bangsa yang bebas, maka rakyat Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya.

Alinea keempat pembukaan mengundang tujuan nasional dan tujuan internasional pemerintah negara Indonesia dengan kata-kata bersayap: Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Alinea keempat itu selain memuat Tujuan Nasional dan Tujuan Internasional pembentukan negara Indonesia dan mengundang bentuk negara dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat (demokrasi), juga mengundang dasar negara Pancasila, yaitu : 1. Ketuhanan Yang Maha Esa, 2. Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, 3. Persatuan Indonesia, 4. Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta 5. Dengan Mewujudkan Suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

II. BENTUK DAN KEDAULATAN

Bentuk: Negara Kesatuan

Dari sekian banyak penggolongan bentuk negara dalam teori-teori ketatanegaraan, Prof. Hans Kelsen berpendapat jika bagaimana tata hukum, *legal order* diciptakan yang dijadikan kriterium, maka lebih tepatlah untuk membedakan bentuk negara : Demokrasi atau Otokrasi. Dan ia memberi definisi masing-masing sebagai berikut: Suatu negara disebut suatu negara demokrasi bila prinsip-prinsip demokratis yang paling menentukan dalam organisasi-organisasinya dan suatu negara dinamakan suatu negara otokratis bila prinsip-prinsip otokratis yang paling menentukan.

UUD negara Republik Indonesia tahun 1945 telah menyatakan bahwa bentuk negaranya adalah Kerakyatan atau Demokrasi. Amat sedikit pemimpin-pemimpin politik yang secara terus terang berani menyatakan bahwa mereka tidak menerima demokrasi. Hampir setiap negara, bagaimanapun sistem politiknya, mengklaim bahwa bentuknya adalah demokratis, tetapi kata benda "demokrasi" itu dikualifisir dengan ekspresi-ekspresi seperti "*basic*", "*giuded*", "*paternal*", "*tradisional*" atau "*people*" sehingga kualitasnya "*tyrannical*" dan "*authoritarian*"⁶. Pasal 1 ayat (1) mengundang negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Lawan dari negara kesatuan adalah negara federasi.

Dalam buku saya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, saya menjelaskan karakteristik suatu negara Federal dengan mengambil kriteria Prof. K.C. Wheare yang mengatakan: "asas federal adalah keseimbangan kekuasaan-kekuasaan sedemikian rupa hingga baik pemerintah pusat, maupun pemerintah bagian-bagian, dalam suasana tertentu satu sama lain berderajat sama serta bebas terhadap satu sama lain."

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (1) menetapkan: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik" dan berdasarkan Pasal 18, Pasal 18 ayat (1) UUD RI Tahun 1945, negara kesatuan itu dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota,

5 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, h. 284, Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1984, cet. Ke-5.

6 Dell Gillete Hitchner and Carol Levine, *Comparative Government and Politics*, h. 25, Ismail Suny *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1984, cet. Ke-5.

yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) menyebutkan: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (desentralisasi). Dalam ayat (3) disebutkan: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan dalam ayat (4) dinyatakan: Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan secara demokratis itu telah diperinci dalam pasal 56 ayat 1: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil".

Pembagian urusan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (1), pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah (pusat). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan-pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan (pusat) yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Politik luar negeri.
- b. Pertahanan.
- c. Keamanan.
- d. Yustisi.
- e. Moneter dan fiskal nasional, dan
- f. Agama.

Selanjutnya ayat (4) menyatakan: dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah menyelenggarakan sendiri dan dapat melimpahkan sebagian urusan

kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada urusan pemerintahan daerah dan atau pemerintah desa. Sedangkan dalam ayat (5) disebutkan: dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan.
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan desa berdasarkan atas tugas pembantuan

Dengan pasal 5 di atas, dimana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemerintah pusat dapat menyerahkannya kepada gubernur selaku wakil pemerintah dan menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan atas tugas pembantuan. Itu berarti "kekuasaan yang selebihnya" (*residuary power*) diserahkan kepada pemerintah pusat, bukan pada pemerintah daerah. Dengan demikian ini berarti bahwa dalam pembagian kekuasaan menuju kearah *unitarisme* bukan kearah *federalisme*.

Mutatis mutandis pasal 37 UU No. 32 tahun 2004 yang menetapkan pada ayat (1) yang menetapkan gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur bertanggungjawab kepada presiden. Di sini lagi-lagi terbukti bahwa bukan kepada rakyatnya di daerahnya saja gubernur juga bertanggungjawab kepada presiden, sekurang-kurangnya dalam kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah⁷.

Bentuk Republik

"Bentuk negara baru", kata seorang ahli sejarah konstitusi bangsa Inggris⁸, "yang dibangun oleh kaum revolusioner yang berhasil, dengan sendirinya semua berbentuk republik". Demikian pula pembentuk-pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 yang revolusioner itu telah

7 Lihat Ismail Suny, RUU tentang Pemerintahan Aceh, Masukan Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum, Pansus RUU tentang Pemerintahan Aceh, Ruang Komisi II DPR-RI, 28 Februari 2006.

8 John A Hawgood, *Modern Constitutions Since 1987*, New York: D van Nostrand Company, 1939, h.12.

menetapkan dalam pasal 1 ayat (1) "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Kedaulatan Rakyat

Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*). Sendi negara itu tercantum dalam pasal 1 ayat (2): Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam naskah asli UUD 1945 pasal ini berbunyi : Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

UUD negara Republik Indonesia tahun 1945 mengundang bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat 2). Ajaran kedaulatan yang dianut dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan yang pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara⁹.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen terdapat beberapa pasal dalam hubungannya dengan kedaulatan rakyat ini. Pasal 6A menetapkan presiden dan wakil presiden dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 19 ayat (1) menetapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 22C ayat (1) menetapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, pasal 22 E ayat (2) menetapkan pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Negara Hukum

Berbeda dengan naskah asli UUD 1945, yang tidak menempatkan negara hukum dalam pembukaan atau batang tubuh UUD 1945, tetapi dalam penjelasan UUD 1945. Demokrasi didasarkan atas jaminan *rule of law*, sebagai lawan *rule by decree* di bawah sistem otoriter. Bahwa UUD 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah Negara Hukum dalam pasal 1 ayat (3), dapat pula dibuktikan dalam ketentuan-ketentuan dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945.

⁹ Bagi Ilmu Hukum Indonesia, istilah kedaulatan juga diberi arti Kekuasaan Negara Tertinggi, lihat Penjelasan UUD 1945 dalam naskah asli UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara, III.

- A. Sewaktu membicarakan alinea pertama pembukaan dengan menunjuk kepada ketentuan "peri-keadilan" yang berhubungan dengan negara hukum, yang diundangkan dalam pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Seperti telah kita lihat, pasal 24 UUD 1945 menguraikan lebih lanjut dalam ayat (1): kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Begitupun Bab X A Hak Asasi Manusia, dalam pasal 28H ayat (2) menetapkan: Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal 28 ayat (1) hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Pasal 28 I ayat (5) dinyatakan: Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 28J ayat (2) menyatakan: Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
- B. Batang tubuh UUD 1945 menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 4 ayat (1), pasal 9 ayat (1): Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut : "Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Presiden dan Wakil Presiden

a. Kedudukan

Sebagaimana halnya sebelum amandemen UUD 1945, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 menyatakan bahwa kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden Republik Indonesia. Dengan demikian Presiden Indonesia menjadi kepala eksekutif atau pimpinan yang sebenarnya dari eksekutif, seperti halnya Presiden Amerika Serikat.

b. Kekuasaan Presiden

Menurut salah seorang ahli pengetahuan politik, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang¹⁰. Dikatakan juga bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara itu dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang. Tugas yang terutama dari eksekutif, tidak mempertimbangkan, tetapi melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif. Tetapi dalam negara modern, urusan eksekutif adalah tidak semudah sebagai adanya pada masa-masa Aristoteles, oleh karena beraneka ragamnya tugas-tugas negara, dirasa perlu menyerahkan urusan pemerintahan dalam arti luas kepada tangan eksekutif dan tidak lagi dapat dikatakan, bahwa kekuasaan eksekutif hanya terdiri dari pelaksanaan undang-undang.

c. Pemilihan Presiden

Dalam pasal 7 naskah asli UUD 1945 hanya ditetapkan: Bab Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Kemudian pasal 8 naskah asli itu menetapkan : Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa waktunya.

Ketiadaan larangan maksimum masa jabatan ini menyebabkan Presiden Soekarno menjadi Presiden dari tahun 1945-1967 dan Presiden Soeharto menjadi Presiden dari tahun 1967-1998. Ada usaha-usaha untuk membatasi masa jabatan Presiden itu, antara lain dalam

¹⁰ Stephen Leacock, Elements of Political Science, Boston, Houghton Mifflin Company 1921, h. 183.

buku saya "Mencari Keadilan" ditulis sebagai berikut: dengan sub judul Mempermasalahkan Pemilihan Presiden RI¹¹.

Surat kabar Kompas, Salemba 5 Juli 1977 mempermasalahkan Pemilihan Presiden Republik Indonesia, antara lain "Salemba" Menulis: Sebelum Pemilihan Umum 1977 berlangsung, Mintareja, S.H. sudah mencalonkan kembali Soeharto sebagai calon Presiden RI mendatang. Calon Mintareja ini kemudian dicanangkannya dan ditopang pula oleh Ali Murtopo serta Amir Murtono. Kemudian seusai Pemilu 1977; muncul petisi Dipo-Bambang, yang mencalonkan Ali Sadikin menjadi Presiden RI.

Salahkah itu? Tanya "Salemba" kepada Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.C.L "Tidak" jawab Profesor Hukum Tata Negara FH-UI itu dengan tegas, dikatakannya "seorang warga negara boleh saja menyatakan pilihannya, dan itu memang dijamin oleh UUD 1945.

Mengapa sampai Mintareja, S.H., Ali Murtopo, Amir Murtono, Dipo dan Bambang mencalonkan presidennya di luar forum MPR, Prof. Ismail Suny mensinyalir, kedaulatan MPR itu hanya berada di tangan masing-masing ketua fraksi saja. Sedangkan para anggota MPR tidak berani berpendapat apalagi untuk coba-coba mencalonkan Presiden menurut seleranya sendiri. Padahal setiap anggota MPR berhak untuk mengajukan calon Presiden, jadi jangan sampai calon Presiden kita terbatas pada itu-itu saja ujar Kepala Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI ini. Sehubungan dengan hal tersebut, Hariman Siregar, bekas ketua DM-UI dan bekas tahanan Malari (kini sudah dokter) sependapat dengan Prof. Suny. Sewaktu menjadi anggota MPR tahun 1967 lalu, Prof. Suny pernah mengusulkan agar MPR membuat suatu Ketetapan mengenai pemilihan presiden ketika itu¹², "dengan tidak ditentukannya sampai berapa kali seseorang Presiden dapat dipilih kembali secara langsung atau tidak, telah memupuk kekuasaan yang tidak terbatas. Dan hal ini membuka kesempatan berulangnya jabatan-jabatan Presiden seumur hidup", katanya.

Barulah setelah amandemen UUD 1945, pasal 6 A diundangkan: (1). Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan

11 Ismail Suny, Mencari Keadilan, Sebuah Otobiografi, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

12 Lihat Pidato Ismail Suny, Pilihan Kita, Satu dari Dua: Otokrasi atau Demokrasi, dalam MPRS, Sidang Istimewa MPRS pada Tahun 1967, Penerbitan MPRS, Tahun 1972, No. 57, h. 170-173.

Umum Presiden dan Wakil Presiden telah diundangkan dan dilaksanakan pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004.

Pasal 7 UUD 1945 menetapkan Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Kementerian Negara

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 satu-satunya amandemen dalam pasal 17 adalah ayat (4) yang menetapkan "pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang". Akibat adanya perubahan yang diadakan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan meniadakan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial dalam kabinet Republik Indonesia, dirasa perlu adanya undang-undang mengenai Kementerian Negara. Pada waktu tulisan ini disiapkan sedang bertugas Panitia Khusus DPR mempersiapkan RUU tentang Kementerian Negara.

KEKUASAAN LEGISLATIF

Dewan Perwakilan Rakyat

a. Susunan dan Keanggotaan

Pada 10 Agustus 2002 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI telah menetapkan perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Khususnya mengenai pasal 2 yang berbunyi : Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Itulah satu-satunya pasal dari perubahan keempat UUD 1945, bahkan dari semua perubahan pertama UUD 1945, kedua dan ketiga UUD 1945 yang mengalami perubahan dengan pemungutan suara.

Hasil pemungutan suaranya itu adalah sebagai berikut:¹³

Nama Fraksi	Tidak setuju	Setuju	Abstain
Fraksi PDIP	64	80	2
Fraksi P. Golkar	1	126	–
Fraksi Utusan Golongan	55	1	–

¹³ Ismail Suny, Kajian Atas Perubahan UUD 1945, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 7, tahun 2002.

Fraksi P3	-	58	-
Fraksi Utusan Daerah	2	52	-
Fraksi Kebangkitan Bangsa	-	44	-
Fraksi Reformasi	-	44	-
Fraksi TNI/Polri	-	37	-
Fraksi PBB	-	12	-
Fraksi KKI	-	9	1
Fraksi PDU	-	8	-
Fraksi PDKB	-	4	-
JUMLAH	122	475	3

Menurut pasal 19 (2) UUD 1945, Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat, pasal 16 mengundang : DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.

Pasal 17:

- (1) Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang.
- (2) Keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- (3) Anggota DPR berdomisili di Ibu Kota Negara Republik Indonesia

Pasal 18:

- (1) Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

b. Kedudukan dan fungsi

Pasal 24 menetapkan: DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Pasal 25 menetapkan fungsi DPR adalah :

- a. Legislasi.
- b. Anggaran, dan
- c. Pengawasan.

Selain itu mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 A ayat 2). Anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul atau pendapat serta hak imunitas (pasal 20 A ayat (3)), dan anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (pasal 21).

Dewan Perwakilan Daerah

Dalam masa pra amandemen, Utusan Daerah dalam MPR tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi diangkat oleh presiden. Dan dalam masa awal reformasi berdasarkan UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, utusan daerah ditetapkan 135 orang yaitu 5 orang dari setiap daerah tingkat I juga dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD I.

a. Susunan dan Keanggotaan

Menurut pasal 32 UU tentang Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat: DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 33:

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 orang.
- (2) Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di Ibukota negara Republik Indonesia.

Pasal 34:

- (1) Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

b. Kedudukan dan Fungsi

Pasal 40 menetapkan DPD merupakan perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Pasal 41 menetapkan DPD mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pendapat.
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

C. Tugas dan Wewenang

Pasal 42:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR, dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- (3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Pasal 43:

- (1) DPD 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
- (2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai dengan peraturan tata tertib DPR.
- (3) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.

- (4) Pandangan, pendapat dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Pasal 44

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Pasal 45:

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 46:

- (1) DPD dapat melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
- (3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pasal 47:

- (1) DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

d. Hak dan Kewajiban

Pasal 48:

DPD mempunyai hak:

1. Mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 ayat (1) kepada DPR.
2. Ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ayat (1).

Pasal 49:

Anggota DPD mempunyai hak:

- a. Menyampaikan usul dan pendapat.
- b. Memilih dan dipilih.
- c. Membela diri.
- d. Imunitas.
- e. Protokoler dan keuangan dan administratif.

Pasal 50:

Anggota DPD mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.
- e. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah.
- g. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi kelompok dan golongan.
- h. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

- i. Mentaati kode etik dan peraturan tata tertib DPD, dan
- j. Menjaga etika dan norma adat daerah yang diwakilinya.

Pasal 51:

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 41, pasal 42, pasal 43, pasal 44, pasal 45, pasal 46, pasal 47, pasal 48, pasal 49 dan pasal 50 diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPD.

Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dalam masa demokrasi Pancasila, berdasarkan ketetapan VIII/1973 jo. UU No. 15/1969 jo. UU No. 4/1975 tentang Pemilu dan jo. UU No. 16/1969 jo. UU No.5/1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, terlihat kedaulatan belum di tangan rakyat dan belum dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, oleh karena MPR hanya terdiri dari lebih kurang 40% dari hasil kedaulatan rakyat dari pemilu dan lebih 60% hasil pengangkatan. Pengangkatan oleh Presiden adalah tindakan melanggar Undang-Undang Dasar (inkonstitusional).¹⁴

Dalam masa reformasi (awal) berdasarkan undang-undang Republik Indoneisa No.4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, walaupun nama undang-undang itu jelas menyebutkan "kedudukan" tetapi tidak satu pasalpun yang mengatur kedudukan MPR dalam UU itu.

Menurut pasal 2 Undang-undang itu, anggota MPR adalah 700 orang dengan perincian:

- a. Anggota DPR sebanyak 500 orang.
- b. Utusan Daerah sebanyak 135 orang yaitu 5 (lima) orang dari setiap daerah tingkat I.
- c. Utusan golongan sebanyak 65 orang.

Utusan daerah dipilih oleh DPRD I. Tata cara pemilihan anggota MPR utusan daerah itu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I. DPR menetapkan jenis dan jumlah wakil dari masing-masing golongan. Utusan golongan itu diusulkan oleh golongan masing-masing kepada DPR untuk ditetapkan. Cara penetapan anggota MPR utusan golongan

¹⁴ Lihat Ismail Suny, Mencari Keadilan, Sebuah Otobiografi, Jakarta, op.cit, hal. 517.

itu diatur dalam peraturan tata tertib DPR. Dalam pra amandemen UUD 1945, MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara (pasal 3) dan mengubah UUD (pasal 37)¹⁵.

a. Susunan dan Kedudukan

Menurut pasal 2 UU tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan MPR diresmikan dengan Keputusan Presiden (pasal (3)). Masa jabatan anggota MPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji (Pasal 4)

b. Kedudukan

Menurut pasal 10, MPR merupakan Lembaga Permusyawaratan Rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

c. Tugas dan Wewenang

Berdasarkan pasal 11 MPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.
- c. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripurna MPR.
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- e. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

¹⁵ Lihat Ismail Suny, Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945, makalah Disampaikan pada Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAMRI, Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 5-10 Juni 2004.

- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.
- g. Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik MPR.

d. Hak dan Kewajiban

Pasal 12 menetapkan: Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 11, Anggota MPR mempunyai hak:

- a. Mengajukan usul perubahan pasal-pasal Undang Undang Dasar;
- b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;
- e. Imunitas;
- f. Protokoler, dan
- g. Keuangan dan administratif.

Tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib MPR.

Pasal 13 mengundang anggota MPR mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan;
- c. Menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia dan kerukunan nasional;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- e. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

