

NEGARA DAN KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF HUKUM KETATANEGARAAN DAN POSISI ILMU HUKUM TATA NEGARA^{*)}

Oleh: Otong Rosadi

(Fakultas Hukum Universitas Ekasakti. Email: otong_rosadi@yahoo.co.uk)

Abstrak

Sejak Reformasi 1998 lalu hingga kini, kehidupan ketatanegaraan Indonesia bergerak dinamis. Di masa depan kehidupan ketatanegaraan Indonesia akan lebih dinamis. Dinamisasi politik ketatanegaraan akan melahirkan dua hal sekaligus. Pertama, kecenderungan politik menjadi lebih demokratis dan terbuka. Kedua menjadi semakin ruwet, dan mudah pecah (fragile). Kecenderungan ruwet dan mudah pecah sistem (politik) ketatanegaraan kita terjadi karena masa transisi kita yang lama dan Amandemen UUD 1945 bukanlah hasil amandemen yang sempurna. Kondisi ini menuntut lahirnya produk-produk hukum ketatanegaraan sebagai rule of game bagi kehidupan ketatanegaraan Indonesia sekarang dan di masa datang. Dalam konteks inilah Ilmu Hukum Tata Negara kelak akan menjadi materi pengajaran yang menarik minat (interessant) serta sangat penting (par-ecellence) bagi banyak kalangan.

Kata kunci: konstitusi, negara, pancasila

Abstract

Since the Reformation in 1998 and until now, the Indonesian constitutional life of dynamic moves. In the future the constitutional life of Indonesia will be more dynamic. Dynamics of politics will give birth to two things at once. First, the political tendency to become more democratic and open. Both are becoming increasingly complicated and fragile (fragile). The tendency intricate and fragile system of (political) our constitutional transition occurs because we are old and Amendment of 1945 is not the result of a perfect amendment. These conditions require birth products of constitutional law as a rule of the game for the Indonesian constitutional life now and in the future. In this context the State Constitutional Law will become teaching materials that interest (interessant) as well as very important (par-ecellence) for many people.

Keywords: constitution, country, Pancasila

A. Pendahuluan

Sejak Reformasi 1998 yang diawali krisis finansial, lalu krisis ekonomi dan berujung pada krisis sistem politik (ketatanegaraan) Indonesia. Puncaknya adalah pengunduran diri Presiden Suharto, yang baru saja dipilih oleh MPR (hasil Pemilu 1997) di Sidang Umum MPR, lalu digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie.¹ Pe-

ristiwa ini menandai berakhirnya sistem (Politik) Ketatanegaraan Indonesia di bawah Orde Baru. Pilihan politik Pemerintahan Habibie, yang menyatakan bahwa pemerintahannya hanya bersifat transisional dan Kesepakatan Nasional untuk menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat 1999, menandai perubahan corak kehidupan ketatanegaraan Indonesia dari kecenderungan otoritarian atau tepatnya nondemokratis menjadi demokratis.

Di dalam coraknya yang demokratis inilah, kehidupan ketatanegaraan terus bergerak

^{*)} Artikel ini disiapkan juga untuk Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon.

¹ Otong Rosadi, *Landasan Hukum Berhentinya Presiden*, Harian Republika, tanggal 21 Mei 1998.

dengan dinamis. Banyak Undang-undang dibuat dalam masa Pemerintahan BJ Habibie dan setelahnya (Presiden Abdurahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri). Seluruh undang-undang yang dibuat sangat „reformatif“ bahkan „revolusioner“ untuk ukuran pada masa itu. Tuntutan Reformasi sistem ketatanegaraan, dalam banyak hal dipenuhi. Ini ditandai, misalnya dengan lahirnya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan, MPR, DPR dan DPRD, UU Pemerintahan Daerah (UU No. 22 dan 25 Tahun 1999), UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN; UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan UU tentang Kekuasaan Kehakiman; UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Beberapa undang-undang tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB). Termasuk mengenai penyelenggaraan haji, zakat, telekomunikasi, kehutanan, Informasi publik, dan lain-lain undang-undang.

Puncak dari terpenuhinya agenda reformasi adalah Perubahan UUD 1945.² Perubahan dilakukan dalam Sidang MPR dari tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Perubahan didasarkan pada pertimbangan bahwa sistem dan corak pemerintahan Indonesia menghasilkan penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang cenderung otoritarian (nondemokratis). Menjadi pertanyaan kemudian, apakah Perubahan UUD 1945 dan praktek ketatanegaraan pascareformasi 1998-2016 (18 tahun) ini menghadirkan sistem ketatanegaraan Indonesia yang ideal? Kajian mengenai hubungan antara Negara, Fungsi Konstitusi dan perspektif hukum ketatanegaraan dewasa ini serta dan prospek Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia di masa depan penting dilakukan untuk menjawab pertanyaan ini.

Artikel ini penting disusun karena beberapa alasan. Pertama, karena pembahasan mengenai Negara dan Fungsi Konstitusi adalah pembahasan klasik yang tak pernah selesai dan selalu menjadi perhatian banyak pemikir kemudian. Kedua, Hukum ketatanegaraan Indonesia dewa-

sa ini tengah berada pada fase transisional dengan gerak yang sangat dinamis. Ketiga, hukum ketatanegaraan di masa transisi ini haruslah menjadi „landasan“ yang kokoh bagi sistem ketatanegaraan (politik) Indonesia yang juga bergerak dinamis. Keempat, ke depan diperlukan penataan sistem ketatanegaraan yang lebih bersifat keindonesiaan berdasarkan Pancasila yang holistik dan terintegrasi. Bukan hukum ketatanegaraan yang parsial dan tidak mempunyai rujukan filosofikal yang tegas. Dan kelima, posisi ilmu hukum tata negara Indonesia di masa depan harus menyesuaikan dengan perkembangan zamannya.

Artikel ini, bagian dari ikhtiar untuk menemukan pokok-pokok dan dasar atau landasan hukum ketatanegaraan Pancasila. Sebagai suatu ikhtiar, artikel ini terlalu *summir* dan harus mendapatkan sanggahan, kritik, masukan, dan perbaikan dari penulis juga pembaca yang berkesempatan menyimaknya.

B. Negara dan Fungsi Konstitusi: Pembahasan Klasik Hingga Modern

Sejak Socrates, Filsuf Yunani yang juga memikirkan tentang keberadaan negara. Pemikiran Socrates dilanjutkan oleh Murid terbesarnya Plato (429-347 SM). Plato membuka sekolah Filsafat di Athena dengan nama “Academia”. Plato banyak menulis buku antara lain *Politica* (negara), *Politikos* (ahli Negara) dan *Nomoi* (undang-undang). Murid terbesar Plato adalah Aristoteles, dari banyak bukunya Aristoteles membahas mengenai *Ethica* (tentang Keadilan) dan *Politica* (tentang Negara).³ Hukum dan Konstitusi menjadi diskursus yang menarik dan terus berkembang, setelahnya hingga dewasa ini.

E.C.S. Wade dalam bukunya “*Constitutional Law*” menyebutkan Undang-undang dasar adalah suatu naskah yang berisi kerangka kerja dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut. (*a document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the*

² Bandingkan dengan Teguh Satya Bhakti, *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Volume 6 Nomor 4, Nopember 2009, hlm. 117

³ I. Gde Pantja Astawa dan Suprin Na“a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 60-61

operation of the organs).⁴

Beranjak dari pendapat **E.C.S. Wade** tersebut, **Miriam Budiardjo**⁵ mengemukakan beberapa fungsi dari konstitusi, yaitu sebagai berikut: **Pertama**, Bagi yang memandang negara dari sudut kekuasaan (organisasi kekuasaan), maka konstitusi merupakan kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dalam negara dibagi. **Herman Finner** menamakan undang-undang dasar sebagai “riwayat hidup suatu hubungan kekuasaan” (*The Autobiography of a Power Relationship*).

Kedua, bagi Negara yang mendasarkan diri pada demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan negara (kekuasaan) tidak berbuat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara lebih terlindung. Gagasan atau faham pembatasan kekuasaan melalui undang-undang dasar ini dinamakan “*Konstitusionalisme*”. Menurut **Carl J. Friederich**, *Konstitusionalisme* merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak di salah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif adalah membagi kekuasaan.

Ketiga, pada negara-negara komunis (dulu) gagasan *Konstitusionalisme* tidak dikenal. Undang-undang dasar di negara komunis mempunyai fungsi ganda, yaitu disatu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam menuju masyarakat komunis dan pihak lain undang-undang dasarnya memberikan rangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam perkembangan tahap berikutnya.

Keempat, Pada Negara-negara baru yang timbul di kawasan Asia dan Afrika misalnya India, Filipina dan Indonesia, maka keberadaan dari undang-undang dasar merupakan salah satu atribut kenegaraan yang melambangkan kemere-

dekaan yang baru diperoleh. Negara-negara tersebut, menganggap undang-undang dasar sebagai dokumen yang mempunyai arti yang khas (*konstitusionalisme*).

Bagi saya, dalam artinya yang khas inilah maka Konstitusi dapatlah dipahami, tidak semata sebagai atribut kenegaraan bagi Negara baru atau rezim baru namun juga sekaligus sebagai sumber hukum dasar bagi pengaturan pembagian kekuasaan (organisasi negara), kewenangan, dan hubungan antara Negara dengan warganya secara garis besar.

C. Hukum Ketatanegaraan Indonesia: UUD 1945 Hingga Perubahan

Menurut **Sri Soemantri M.**, apabila dilakukan penyelidikan tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa *negara dan konstitusi* merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Seperti halnya negara-negara lain, Negara Kesatuan Republik Indonesia berkonstitusi yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah pernyataan Proklamasi Kemerdekaan.⁶

UUD 1945 itu, ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Rancangan UUD 1945 dibuat (disiapkan) oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam sidang-sidangnya yang dilaksanakan tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juli 1945. Kedua badan ini semula merupakan bentukan Pemerintah Pendudukan Jepang, pada perkembangannya kemudian kedua badan ini melakukan perubahan dan penambahan anggota, serta melakukan pekerjaan yang melampaui tugas yang diemban serta tujuan pembentukan awalnya. Dilihat dari sistematikanya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terdiri dari:

- (1) Pembukaan UUD 1945 dan (2) Batang Tubuh yang terdiri dari 37 (tiga puluh tujuh) pasal. 4 (empat) pasal Aturan Peralihan, dan Aturan Tambaha. Dan penjelasan Undang Undang Dasar.⁷

Secara teoretis dilihat dari kedudukannya

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988), hlm. 96

⁵ *Ibid.*, hlm. 96-99

⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

dalam sistem hukum suatu negara, ada Undang-Undang Dasar yang berkedudukan sebagai aturan hukum yang tertinggi dalam sistem hukum negaranya, (terutamanya terhadap kaidah-kaidah hukum tertulis lainnya). Undang-Undang Dasar yang berkedudukan tidak lebih tinggi dari kaidah hukum tertulis lainnya disebut Undang-Undang Dasar berderajat rendah. Kriteria berderajat tinggi dan berderajat rendah, dilihat dari ada tidaknya “hak menguji materiil” terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Jika suatu negara menentukan bahwa undang-undangnya tidak dapat diuji “*undang-undang tidak dapat diganggu gugat*”, maka UUD-nya berderajat rendah. UUD 1945 termasuk konstitusi yang berderajat tinggi karena ia menjadi batu uji bagi undang-undang di bawahnya, terdapat ketentuan yang mengatur hak melakukan uji materiil (*judicial review*). Ketentuan ini telah diatur dalam UUD 1945 dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi. Salah satu kewenangan yang dimilikinya adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Mengenai kedudukan UUD 1945 dalam sistem hukum dan tata urutan perundang-undangan di Indonesia, terdapat Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Ketetapan MPR ini disebutkan bahwa UUD 1945 merupakan perwujudan dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam memorandum DPR-GR disebutkan bahwa: “Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.”

Sedangkan dalam Pasal 3 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hu-

kum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa: “Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis hukum dalam penyelenggaraan negara.”

Sejak ditetapkan, UUD 1945, pernah diganti oleh Konstitusi RIS 1949, lalu menjadi UUD Sementara 1950, kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dilihat dari

corak (sistem) Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-nya UUD 1945 pernah dijalankan dengan corak sangat Demokratis, demokratis, Nondemokratis, dan cenderung Otoriter. Dan itu dilaksanakan sejak 1945 hingga 1998 (kecuali di masa Konstitusi RIS dan UUD Sementara, 1949-1959), hingga kemudian Indonesia mema-suki sejarah baru⁸ dengan telah dilakukannya amandemen keempat UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR tanggal 10 Agustus 2002 yang lalu.⁹ Amandemen adalah sebutan lain untuk perubahan. MPR sendiri secara resmi menggunakan istilah Perubahan UUD 1945.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat beberapa kali penggantian dan perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu:

- (a) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yang berubah pertanggungjawaban menteri-menteri yang semula kepada Presiden menjadi kepada Komite Nasional Indonesia. Sehingga menganut Kabinet Parlementer;
- (b) Pergantian Undang-Undang Dasar 1945 dengan Konstitusi RIS 1949, melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 48 Tahun 1950, Indonesia menjadi Negara Federal dengan Sistem Pemerintahan Parlementer;
- (c) Pergantian Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) menjadi UUD Sementara 1950, melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950;
- (d) Pergantian UUD Sementara 1950 dengan UUD 1945, melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 1959;
- (d) Perubahan Pertama UUD 1945, tanggal 19 Oktober 1999, oleh MPR, Perubahan

⁸ Sebagian besar tulisan ini telah dipublikasikan dalam Jurnal Res-publica Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Univ. (lancanguning Pekanbaru, Vol. 2 No. 3 Oktober 2002).

⁹ Istilah amandemen berasal dari istilah asing „*to amend*” (bahasa Inggris) yang berarti mengubah. Mengubah undang-undang dasar dalam bahasa Inggris biasa disebut „*to amend the constitution*”, sedangkan perubahan undang-undang dalam bahasa Inggrisnya „*constitutional amendment*”. Lihat Sri Soemantri M, *Prosedur ... op. cit.*, hlm. 133.

Kedua UUD 1945, tanggal 18 Agustus 2000, oleh MPR, Perubahan Ketiga UUD 1945, tanggal 19 November 2001, oleh MPR dan Perubahan Keempat UUD 1945, tanggal 10 Agustus 2001, oleh MPR.

Perubahan mendasar pertama adalah adanya penegasan dalam Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 semula berbunyi: „*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*“. Perubahan pasal ini merupakan reposisi terhadap faham kedaulatan yang dianut UUD 1945. Bila selama ini kedaulatan rakyat direduksi menjadi kedaulatan MPR (baca: kedaulatan negara), maka Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 mengembalikan kedaulatan kepada rakyat menurut Undang Undang Dasar (kedaulatan rakyat dengan berdasar hukum). Hal ini dipertegas oleh Pasal 1 Ayat (3) *Negara Indonesia adalah negara hukum*.

Dilihat dari segi kelembagaan negara, perubahan terjadi mulai dari MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, hanya menjadi badan negara yang merupakan rapat gabungan (*joint session*) dari DPR dan DPR (Dewan Perwakilan Daerah). DPD merupakan negara yang anggotanya mewakili setiap daerah di Indonesia. Anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Perubahan lainnya adalah mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (dalam satu paket) yang dipilih langsung oleh rakyat.

Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD 1945 masih menyisakan sejumlah persoalan mendasar ketatanegaraan Indonesia. Persoalan itu adalah belum disusunnya undang-undang pelaksanaan (organik) yang mengatur lebih lanjut ketentuan dasar dalam UUD 1945. Persoalan lainnya yang masih menggantung adalah dipandang oleh berbagai kalangan Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan masih belum selaras, belum sempurna dan disana-sini tidak sistematis.

Melihat catatan sejarah di atas, maka perubahan Undang Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 dilakukan oleh MPR hasil Pemilu

1999 ini. Perubahan Pertama hingga Keempat UUD 1945 oleh dan melalui mekanisme MPR menunjukkan ikhtiar MPR melaksanakan amanah reformasi konstitusi. Ikhtiar MPR ini sudah berada pada rel konstitusi (baca hukum ketatanegaraan, dalam arti luas). Karenanya sepanjang Pasal 37 UUD 1945 belum diubah, maka mekanisme yang berlaku adalah mekanisme yang ditempuh oleh dan melalui MPR.

Sebagaimana yang kita pahami bahwa Undang Undang Dasar merupakan produk dari suatu generasi dan (kurun waktu tertentu) yang dibuat oleh orang-orang terpilih pada saat itu. Karenanya konstitusi berisi pikiran-pikiran para penyusunnya. Sebagai sebuah karya bersama orang-orang yang dibuat pada zamannya terdapat dua hal yang harus kita perhatikan mengenai daya berlakunya konstitusi. *Pertama*, karena ia dibuat oleh banyak orang (para penyusun),¹⁰ maka konstitusi merupakan hasil kompromi dari beragam pandangan dari para penyusun. *Kedua*, karena sebuah konstitusi dibuat pada suatu masa tertentu, maka persoalan yang dituangkan (diatur) dalam konstitusi juga persoalan-persoalan yang berkembang (terpikirkan) pada saat itu. Dalam hal ini Undang Undang Dasar sangat terpengaruh oleh pandangan hidup (falsafah berpikir) dari pada pembentukannya (*the founding father*) serta situasi dan kondisi pada saat Undang Undang Dasar itu dibuat.¹¹ Adalah wajar jika terhadap ketentuan dalam Undang Undang Dasar dimungkinkan adanya perubahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan zamannya. Pandangan filsafat, nilai, dan kehendak dari suatu generasi tertentu ada yang tetap dianggap sesuai dengan generasi berikutnya, tetapi kebanyakan dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan generasi berikutnya.

Terhadap Undang Undang Dasar merupakan hal yang wajar jika diperbaharui, karena Undang Undang Dasar merupakan buatan manusia yang tentunya tidak sempurna, ada „celah-celah“ yang menunjukkan kelemahan, yang pada saat dibuatnya. Mengenai hal ini **K.C. Wheare**, merupakan tatkala dirancang dan dite-

¹⁰ Nama badan/lembaga penyusun konstitusi: Konstituan-te, Komisi Konstitusi, Badan Negara, atau seperti Indonesia Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)

¹¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan UUD*, (Bandung: Citra Bhakti Akademika, 1996), hlm. 51.

tapkan Undang Undang Dasar cenderung menggambarkan kepentingan dan keyakinan yang dominan pada saat itu. Pengaturannya mencerminkan ciri atau karakter masyarakat pada saat itu.¹²

Soekarno, Ketua Panitia Perancang UUD dan Ketua PPKI, pada tanggal 18 Agustus 1945, mengutarakan: “UUD yang dibuat sekarang ini, adalah UUD Sementara. Kalau boleh saya maknai perkataan: ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna”¹³ Sementara itu, **Bagir Manan** menyebutkan berbagai alasan perlunya pembaharuan UUD 1945, yaitu:¹⁴

1. Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang besar pada kekuasaan eksekutif;
2. Struktur UUD 1945 tidak cukup memuat sistem „*cheks and balances*“, antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindakan melampaui batas. Misalnya tidak adanya pembatasan kekuasaan Presiden mengeluarkan Perpu;
3. Terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka peluang penafsiran bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Misalnya ketentuan Pasal 6 mengenai pemilihan presiden terdapat penggalan kalimat: „.... Dan sesudahnya dapat dipilih kembali“, yang membuka peluang penafsiran, bahwa Presiden dapat dipilih terus menerus sesudahnya Presiden menyelenggarakan periode sebelumnya.
4. Struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (undang-undang organik), tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus dipedomani. Misal-

nya Pasal 18 mengenai pemerintahan daerah, setiap undang-undang yang dibuat berbeda materi muatannya;

5. Berkaitan dengan adanya Penjelasan UUD 1945. Tidak ada kelaziman Undang Undang Dasar mempunyai penjelasan. Apalagi dalam Penjelasan UUD 1945 ada yang tidak konsisten dengan batang tubuh. Misalnya dalam Pasal 6 Ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sedangkan dalam Penjelasan UUD 1945: “Presiden diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis”;
6. Berkaitan dengan kekosongan materi muatan. Meskipun diakui Undang Undang Dasar hanya memuat asas-asas dan kaidah-kaidah konstitusi yang pokok saja. Tetapi tidak berarti harus meninggalkan hal-hal penting yang mestinya ada. Misalnya mengenai: hak asasi manusia, masa jabatan presiden, dan tentang pembatasan waktu pengesahan rancangan undang-undang oleh presiden.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapatlah disebutkan bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang terdiri atas unsur rakyat (penduduk), wilayah dan pemerintah. Pemerintahlah yang menyelenggarakan dan melaksanakan tugas-tugas demi terwujudnya tujuan negara. Di Negara demokrasi, pemerintah yang baik adalah pemerintah yang menjamin sepenuhnya kepentingan rakyat serta hak-hak dasar rakyat. Upaya mewujudkan pemerintahan yang menjamin hak dasar rakyat serta kekuasaan yang terbatas itu dituangkan dalam suatu aturan bernegara yang umumnya disebut konstitusi (hukum dasar atau undang-undang dasar negara). Konstitusi atau undang-undang dasar negara mengatur dan menetapkan kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan pemerintahan negara efektif untuk kepentingan rakyat serta tercegah dari penyalahgunaan kekuasaan.

Gagasan bahwa kekuasaan Negara harus dibatasi serta hak-hak dasar rakyat dijamin dalam suatu konstitusi dinamakan konstitusionalisme. “Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk pada beberapa pembatasan

¹² K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1969), hlm. 68, menyebutkan: “A constitution is indeed the resultante of parallelogram forces-political, economic and social-which operate at that time its adoption.”

¹³ Saafroeddin Bahar (*Et. All*), *Risalah Sidang ...op.*, hlm. 311.

¹⁴ Bagir Manan, *Pembaharuan Undang Undang Dasar 1945*, (Bandung: Makalah Disampaikan di UNPAD, Oktober 1998).

yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam konstitusi. (Carl. J. Friederich).

D. Hukum Ketatanegaraan Pancasila: Idealita dan Realita

Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002), merubah banyak hal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam praktek menimbulkan penyimpangan (deviasi) dalam pelaksanaannya. Beberapa hal yang menurut penulis menonjol secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut, yaitu:

- a. Bentuk (Bangunan) Negara Kesatuan tetap menjadi pilihan dalam perubahan UUD 1945. Hal ini diatur dalam Pasal 1, Pasal 18 Pasal 18A dan Pasal 18B. Namun demikian dalam praktek bentuk negara Kesatuan ini mempunyai kecenderungan bersifat federalis. Misalnya politik hukum pengaturan desentralisasi-asimetris untuk Daerah Istimewa NAD, Otonomi Khusus Papua dan DIY.
- b. Sistem Pemerintahan adalah Presidensiil. Pasangan Presiden dan wakil. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Presiden dalam sistem Pemerintahan Presidensiil harus mempunyai keleluasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan, memilih para pembantunya: para Menteri, Kapolri dan Panglima TNI. Namun dalam praktek pasca perubahan UUD 1945. Pada saat Presiden akan memilih para pembantunya: Menteri, Jaksa Agung, Kapolri, Panglima TNI, Kepala BIN dan lain-lain jabatan. Presiden terkesan „tergantung“ kepada DPR, dan bahkan kepada Ketua Umum Partai.
- c. Sistem Kamar di Parlemen yang mempunyai *bikameral system*, yaitu terdiri dari Dewan perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)(2) Keduanya dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat (repre-

sentatif) Namun kewenangan dan fungsinya berbeda.

- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara, melainkan hanya merupakan Badan tempat bergabungnya DPR dan DPD. Keduanya dan fungsi MPR juga dipandang „tidak jelas“ setelah amandemen.
- e. Hadirnya Mahkamah Konstitusi yang diberi wewenang untuk melakukan *constitutional review* terhadap Undang-Undang dalam kalimat Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945: „...menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.“

Adalah wajar jika terhadap ketentuan Undang Undang Dasar dilakukan perubahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan zamannya. Pandangan filsafat, nilai, dan kehendak dari suatu generasi tertentu ada yang tetap dianggap sesuai dengan generasi berikutnya, tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan tantangan zamannya. Mengenai Pancasila sebagai Falsafah Negara saya berpandangan bahwa Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, masihlah sangat relevan menjadi *Filosofische Grondslag* bagi UUD 1945, sekaligus menjadi bintang pemandu (asas utama), dan lalu menjadi batu uji (juga asas utama) dalam pelaksanaannya. Saya juga berpandangan bahwa Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan masih belum selaras dengan Filsafat Pancasila, belum sempurna sebagai suatu dokumen khas (konstitusionalism) dan disana-sini tidak sistematis.

Misalnya pada perubahan mendasar pertama, penegasan dalam Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 semula berbunyi: „*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*“. Perubahan Pasal 1 ayat selain merupakan reposisi terhadap faham kedaulatan yang dianut UUD 1945. Bila selama ini kedaulatan rakyat direduksi menjadi kedau-

latan MPR (baca: kedaulatan negara), maka Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 mengembalikan kedaulatan kepada rakyat menurut Undang Undang Dasar (kedaulatan rakyat dengan berdasar hukum). Hal ini dipertegas oleh Pasal 1 Ayat (3) *Negara Indonesia adalah negara hukum*. Namun di sisi lain malah membuat MPR, menjadi tidak jelas kedudukan, wewenang dan fungsinya. Dilihat dari segi kelembagaan negara, MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, hanya menjadi badan negara yang merupakan rapat gabungan (*joint session*) dari DPR dan DPR (Dewan Perwakilan Daerah).

Pada sisi yang lebih dalam lagi bagi saya, Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bertentangan dengan nilai yang dianut dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah/Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan. Apalagi jika hal ini kita hubungkan dengan Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Bagi saya Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dianut oleh UUD 1945 yakni: “Sistem Pemerintahan MPR, lebih dekat dan sesuai dengan Filsafat Pancasila yang dianut Indonesia”, dibandingkan “Sistem Pemerintahan Negara yang berdasarkan Undang-Undang Dasar” sebagaimana yang dianut oleh Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar* dan Pasal 4 ayat (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar*. Sebagaimana yang diatur dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas, maka keinginan untuk melakukan Perubahan Kelima UUD 1945, haruslah ditempatkan sebagai ikhtiar besar bangsa Indonesia untuk mengembalikan UUD 1945 kepada kesejatiannya, sebagai dokumen pendirian Negara, tonggak pencapaian/perjalanan bangsa, cita-cita dan tujuan bernegara, pembagian kekuasaan negara dan sekaligus filosofi, nilai, asas dan kaidah ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Ikhtiar besar ini tentu saja haruslah menjadi konsensus bersama (nasional) seluruh anak bangsa serta dilakukannya sesuai dengan hukum ketatanegaraan In-

donesia. Perubahan Kelima UUD 1945 yang mengembalikan sistem ketatanegaraan kepada Hukum Ketatanegaraan Pancasila adalah keperluan kita, sekarang dan di masa yang akan datang. Sekarang dengan memulainya menafsirkan dan mengimplementasikan norma dalam UUD 1945 dalam bentuk perundang-undangan berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan saat bersamaan juga menyiapkan Dokumen Awal Perubahan Kelima UUD 1945 yang komprehensif melalui kajian mendalam di MPR, dengan terbuka dan melibatkan sebanyak-banyak partisipasi rakyat.

E. Prospek dan Model Pengajaran Hukum Tata Negara: Penutup

Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945 untuk mengembalikan sistem ketatanegaraan kepada Hukum Ketatanegaraan Pancasila sebagai keperluan kita bersama, tidaklah gagasan sederhana. Karenanya Pendidikan Tinggi Hukum, harus juga menjadi bagian yang memberikan kontribusi bagi upaya ini. Ilmu Pengetahuan hukum termasuk Hukum Tata Negara adalah ilmu kemasyarakatan yang terus berkembang sedemikian rupa mengikuti pengembangan masyarakat. Perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia dalam kurun waktu dua windu 16 (empat belas) tahun terakhir ini, sejak bergulirnya tuntutan reformasi 1997-1998 demikian cepat. Menuntut pula kesiapan Ilmu Hukum mengikuti perkembangan zaman dan kebutuhan hukumnya.

Sesuatu yang sebelumnya tidak mungkin menjadi mungkin, perubahan ketatanegaraan dewasa ini semakin cepatnya dengan perubahan di bidang-bidang lain. UUD 1945 yang secara politik pada masa Orde Baru „disakralkan“ dan „haram“ diubah telah mengalami 4 (empat) kali perubahan dalam kurun waktu empat tahun (1999-2002). MPR lembaga negara yang berwenang melakukan Perubahan, malah merefosisi eksistensi yang dimiliki dirinya. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi pada berubahnya format (wujud, struktur, kultur dan proses) seluruh sendi dari sistem kehidupan bernegara dan bermasyarakat, termasuk pada sistem penyelenggaraan pemerintahan negara hingga level paling rendah. Tantangan hari ini dan kedepan juga semakin banyak, luas dan kompleks.

Keadaan ini menuntut pengajaran materi Hukum Tata Negara menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam kehidupan bernegara dan di tengah pergaulan masyarakat antar bangsa. Pendekatan pengajaran Hukum Tata Negara yang semula *historical-forma-institutional*, sudah saatnya ditambah dengan pendekatan yang lebih *komprehensif - fungsional - holistik*. Masalah ketatanegaraan harus dipandang dari berbagai sudut pandang (komprehensif) dengan tetap tidak melupakan pendekatan formal agar tetap ajeg secara hukum (objektif).

Materi yang disampaikan dalam perkuliahan haruslah sesuai dengan situasi/keadaan pada zamannya. Upaya penyesuaian materi perkuliahan dapat dilakukan dengan penyempurnaan kurikulum dan dapat pula dilakukan dengan penyampaian materi (topik) mata kuliah yang disesuaikan dengan suasana kemasyarakatan pada saat itu.

Saya ingin menutup artikel ini dengan mengutip kembali pandangan Maha Guru Fakultas Hukum Universitas Indonesia, **Djoko Soetono**, bahwa kebutuhan untuk senantiasa menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman diharapkan agar mata kuliah tidak hanya teori semata tetapi juga sesuai dengan kenyataan, tidak „*knowledge for knowledge*“ akan tetapi „*knowledge for what?*“. Sebuah pandangan yang tidak saja akan tetap relevan kapan pun, tetapi juga sesuai dengan konsep penyusunan Kurikulum yang Berbasis Kompetensi (KKNI) dan sesuai dengan Kebutuhan Zamannya, yang dewasa ini tengah dilakukan oleh Pendidikan Tinggi di Indonesia.

Karena di masa depan kehidupan ketatanegaraan Indonesia akan lebih dinamis lagi, yang akan melahirkan dua hal sekaligus. *Pertama*, kecenderungan politik menjadi lebih demokratis dan terbuka. *Kedua* malah menjadi semakin kacau, ruwet, dan mudah pecah (*fragile*). Apapun dampaknya kondisi ini menuntut lahirnya produk-produk hukum ketatanegaraan Indonesia sekarang dan dimasa datang yang responsif. Dengan demikian mata kuliah Hukum Tata Negara kelak akan menjadi materi pengajaran

yang menarik minat (*interessant*) serta sangat penting (*par-excellence*) bagi banyak kalangan mahasiswa dan peminat hukum lainnya,

bukan hanya bagi mahasiswa Fakultas Hukum seperti selama ini.

Penstudi Ilmu Hukum umumnya dan hukum tata negara khususnya, tidak hanya mengkaji Hukum Tata Negara, secara logis-positivistik-strukturalistik- semata. Namun pengkaji Hukum Tata Negara (termasuk Ilmu Hukum, secara umum) haruslah menggunakan segenap hati (qalbu), akal dan budi. Hukum, menurut Awaludin Marwan tidaklah harus berhenti pada keterhubungannya dengan hukum (norma, kaidah) lainnya. Namun juga memiliki relasi dengan pemikiran hukum. Hukum hendaknya memiliki basis filosofis dan sains.¹⁵

Keadaan ini, pada gilirannya harus pula mendorong penstudi hukum tata negara, tidak hanya mengkaji Hukum Tata Negara dari perspektif „struktural-formal“ semata namun juga „fungsional-actual“, juga dengan memperhatikan kondisi kekinian selalu. Kajian terhadap *green constitution* (Konstitusi Hijau) seperti yang ditulis Jimly Ashshiddiqie bahkan „*deep constitution*“, juga kajian terhadap konsep „desentralisasi a-simetris“ dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, sistem perlindungan jaminan sosial warga negara dan kajian-kajian lainnya haruslah menjadi subjek (Ilmu) Hukum Tata Negara Indonesia ke depan. Dengan tentu saja memperkuat basis filsafat yang sesuai dengan konteks keindonesiaan. Karena bukankah cara ber hukum yang tetat untuk masyarakat Indonesia adalah cara ber hukum Indonesia (Pancasila).

¹⁵ Awaludin Marwan, *Dekonstruksi Teks Hukum: Ketika Derrida Memikirkan Hukum* dalam Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Volume 6 Nomor 4, Nopember 2009.

Daftar Pustaka

Buku

- Bagir Manan, *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Editor H. Mashudi dan Kuatana Magnar), (Bandung: Mandar Maju, 1986)
- _____, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: Armico, 1987).
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Kerawang: Uniska, 1993)
- Emir Soendoro, *Kembali Ke UUD 1945*, (Depok: Cinta Indonesia, 2014)
- I. Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'`a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 2012)
- Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Popular, 2007)
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1969)
- Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara: Teks dan Konteks*, (Yogyakarta: Deepublish, 2015)
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan UUD*, (Bandung: Citra Bhakti Akademika, 1996)
- Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Rajawali, 1984)
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987)
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Edisi II* (Bandung: Alumni, 2006)
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: Rosda, 2015)
- Tukiran Taniredja, et. all., *Indonesia Negara Paripurna* (Purwokerto: UMP, 2016)

Jurnal dan Artikel Lepas

- Awaludin Marwan, *Dekonstruksi Teks Hukum: Ketika Derrida Memikirkan Hukum* dalam Jurnal Konstitusi, Mahkamah Kosntitusi, Volume 6 Nomor 4, Nopember 2009.
- Otong Rosadi, *Jurnal Res-publica Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Univ. Lancangkuning Pekanbaru*, Vol. 2 No. 3 Oktober 2002.
- _____, *Landasan Hukum Berhentinya Presiden*, Harian Republika, tanggal 21 Mei 1998.
- Teguh Satya Bhakti, *Pola Hubungan Presiden dan DPR Menurut Perubahan UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Volume 6 Nomor 4, Nopember 2009