

SOLUSI MENGATASI KRISIS KONSTITUSI PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Prof. Dr. Sofian Effendi
Rektor Universitas Gadjah Mada

Menurut *Encyclopaedia Britannica* konstitusi adalah kodifikasi peraturan-peraturan dasar suatu negara yang menetapkan bentuk kekuasaan negara, sistem pemerintahan, bentuk Negara, pemisahan kekuasaan Negara, hak dan kewajiban warganegara serta lambang Negara seperti bendera dan lagu kebangsaan. Amandemen suatu konstitusi dilakukan untuk menyempurnakan ketentuan-ketentuan dasar tersebut seperti yang pernah dilakukan oleh banyak negara.

Secara material UUD hasil MPR 1999-2004 terdiri atas 199 ayat, termasuk 5 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan. Ketentuan UUD 1945 yang diadopsi hanya 12,5 persen atau 25 ayat. Dengan demikian UUD hasil MPR 1999-2004 **adalah UUD Baru, bukan** amandemen dari **UUD 1945** seperti yang disosialisasikan oleh MPR-RI.

Setelah memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, sehari kemudian Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945 sebagai *grondwet* Negara Republik Indonesia. Hukum dasar tersebut mengandung (a) landasan filosofis pendirian negara Republik Indonesia dalam Pembukaan atau Preamble, dan (b) ketentuan-ketentuan dasar yang tertuang dalam 37 pasal UUD mengatur tentang bentuk negara dan *locus* atau letak kedaulatan negara, sistem pemerintahan negara, lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan negara, hak dan kewajiban warganegara, sistem ekonomi negara, dan penetapan bendera dan bahasa negara. UUD 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah: (1) Negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) menerapkan demokrasi konstitusional dan (3) sistem pemerintahan representatif karena kekuasaan Negara tertinggi ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Perwakilan Rakyat; (4) pemerintahan negara menggunakan “**sistem sendiri**” yaitu sistem pemerintahan semi-presidensial yang mengenal pemisahan kekuasaan secara terbatas (*partial separation of power*) antara eksekutif dan legislatif; serta (5) memilih negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kepengurusan sebagai strategi untuk menciptakan keadilan sosial bagi segenap rakyat.

MPR masa bakti 1999-2004 melalui 4 kali “perubahan” sebenarnya telah menetapkan hukum dasar baru yang mengandung ketentuan-ketentuan yang berbeda tentang sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, antara lain: (1) kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan langsung oleh rakyat; (2) MPR hanyalah sekedar majelis pertemuan bersama (*joint session assembly*) **yang tidak punya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD karena bukan merupakan lembaga tertinggi pelaksana kedaulatan rakyat**; (3) menggunakan sistem presidensial, dan (4) memisahkan perekonomian nasional dengan kesejahteraan sosial sehingga mengakibatkan sistem perekonomian Negara tidak lagi dilandasi oleh asas pemerataan dan kekeluargaan untuk menciptakan keadilan sosial, tetapi telah berubah menjadi sistem ekonomi individualistis

dan bebas seperti pemikiran ekonomi kapitalistis. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD hasil MPR 1999-2004 secara material telah menerapkan landasan dan semangat demokrasi liberal dan ekonomi kapitalistis serta dasar-dasar baru tentang bentuk kedaulatan Negara, sistem pemerintahan Negara dan sistem perekonomian Negara yang berbeda dengan dasar-dasar yang telah disusun oleh para perumus UUD 1945, sehingga lebih tepat dinamakan **UUD 2002**.

Front Pembela Proklamasi '45 adalah kelompok masyarakat pertama yang menyatakan bahwa MPR masa bakti 1999-2004 telah melahirkan UUD baru yang sama sekali berbeda dengan UUD 1945. Dengan demikian benar sekali konstataasi beberapa pengamat konstitusi bahwa sejak 2002 Indonesia sebenarnya mengalami krisis konstitusi terbesar karena Republik Indonesia memiliki 2 konstitusi, yaitu UUD 1945 yang belum pernah dibatalkan dan "UUD 2002" yang dihasilkan oleh MPR 1999-2004. UUD baru tersebut mengandung secara material mengandung ketentuan-ketentuan yang inkonsisten dan bahkan bertentangan. Misalnya, Ps (2) "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar". Sedangkan Ps 3 (1) menetapkan "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar", Ps 3 (2) "Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden", dan Ps 37 (2) "Untuk mengubah pasal-pasal Undang Undang Dasar, Sidang Majelis Perwakilan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis".

Secara legal-prosedural UUD 2002 bermasalah karena penetapan UUD tersebut tidak dilakukan menurut prosedur perubahan konstitusi yang benar yaitu disetujui oleh 2/3 anggota MPR yang hadir. UUD baru diundangkan tidak dengan Ketetapan MPR dan tidak diberitakan dalam Lembaran Negara. Keputusan MPR tentang amandemen UUD dilakukan melalui "Penyelundupan Hukum" dengan Ketetapan MPR No. II/SK/MPR/2000 yang merupakan perubahan atas Ketetapan MPR No. II/SK/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Karena itulah Ridwan Saidi menyimpulkan UUD 2002 cacat hukum.

Ancaman krisis konstitusional semakin meningkat karena MPR masa bakti 2004-2009 tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD disebabkan lembaga tersebut bukan lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Karena itu satu-satunya jalan yang secara legal konstitusional dapat ditempuh untuk menetapkan dan mengesahkan UUD adalah dengan meminta persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan secara langsung melalui **Referendum**. Tujuan Referendum adalah meminta persetujuan rakyat untuk **membatalkan UUD hasil MPR 1999-2004**.

Kalau kesepakatan nasional untuk mengadakan Referendum tidak tercapai, krisis konstitusi dapat meningkat menjadi krisis politik yang lebih kompleks, sehingga akan mempercepat disintegrasi bangsa. Kalau tanda-tanda eskalasi krisis konstitusional sudah tampak, kiranya perlu dipertimbangkan alternatif lain yang lebih pasti tetapi mengandung resiko politik yang lebih besar yaitu meminta seluruh rakyat mendesak Presiden, DPR, DPD, TNI, Polri serta berbagai komponen masyarakat, untuk dan atas nama rakyat Indonesia **mendekritkan pembatalan UUD hasil MPR 1999-2004**.

Akhirnya terpulang kepada para pemimpin bangsa alternatif solusi mana yang hendak ditempuh untuk mengatasi krisis konstitusional paling mendasar yang sedang dihadapi oleh bangsa Indonesia sebagai akibat dari perubahan UUD 1945 secara tidak bertanggungjawab. Dari kacamata analisis kebijakan publik paling tidak ada tiga alternatif solusi yang dapat dipertimbangkan untuk mengatasi krisis konstitusional tersebut: Pertama, *status-quo* dengan melaksanakan UUD 2002 sampai 2009, pada akhir masa bakti Pemerintah KIB; Kedua, mengadakan referendum untuk membatalkan UUD hasil perubahan oleh MPR 1999-2004; dan Ketiga, mendesak Presiden untuk mendekritkan pembatalan UUD hasil MPR 1999-2004. UUD 1945 yang didekritkan pemberlakuannya oleh Presiden Sukarno pada 5 Juli 1959 secara legal-konstitusional masih berlaku, karena itu tidak perlu diberlakukan kembali baik dengan Referendum mau pun dengan Dekrit Presiden.

Alternatif mana yang paling berdayaguna dan berhasilguna untuk mengatasi krisis konstitusional yang dihadapi bangsa Indonesia? Kalau kita evaluasi ketiga alternatif tadi atas dasar efeknya pada pertumbuhan demokrasi yang sehat di tanah air, dukungan masyarakat internasional terutama dari negara adidaya, serta dampak negatif terhadap proses pemulihan ekonomi nasional, nampaknya dekrit perlu dihindari. Referendum, kalau dilakukan pada momen yang tidak tepat mungkin dapat menciptakan instabilitas baru kalau solusi tersebut tidak mampu melahirkan pemerintah yang kuat dan mendapat dukungan mayoritas.

Untuk memelihara momentum rehabilitasi ekonomi nasional, berlanjutnya konsolidasi demokrasi, dan dukungan yang relatif kuat dari dunia internasional, alternatif yang memberikan hasil cukup optimal untuk mengatasi krisis konstitusional adalah **mengadakan referendum dan Pemilu pada 2009** yang merupakan kombinasi antara alternative pertama, *status quo*, dengan alternatif kedua, referendum. Kalau alternatif ini yang dipilih, langkah awal yang harus dilakukan adalah memantapkan Pemerintah KIB yang parlementer-semu menjadi Pemerintahan Presidensial penuh yang berpusat pada Presiden, Wapres dan para menteri yang terdiri dari teknokrat profesional untuk menjalankan program kerja yang konsisten dengan UUD 1945. Salah satu tugas pokok Pemerintah tersebut adalah menyelenggarakan Referendum untuk membatalkan UUD 2002 menjelang akhir masa bakti Pemerintah dan mengadakan Pemilu untuk memilih anggota badan legislatif yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945 yang sah. Tapi alternatif ini hanya akan berhasil bila kepercayaan dan dukungan rakyat kepada Pemerintah masih cukup besar.

Diperlukan seorang pemimpin yang berani untuk melaksanakan alternatif terpilih, tetapi dengan dukungan seluruh bangsa dan masyarakat internasional, insyaallah bangsa Indonesia akan berhasil dalam perjalanan menuju cita-cita para pendiri bangsa yaitu suatu *Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*

Yogyakarta, 15 April 2006