

MPR DAN KENISCAYAAN AMANDEMEN

(Terkait Kewenangan Konstituf MPR Dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945)

Penulis

Fais Yonas Bo'a

Desain Cover: Wisnu

Cetakan, 1, April 2018

Penerbit

PUSTAKA PELAJAR

Celeban Timur UH III/546 Yogyakarta 55167 Telp. (0274) 381542 Fax. (0274) 383083

E-mail: pustakapelajar@yahoo.com Website: pustakapelajar.co.id

ISBN: 978-602-229-888-5

Sambutan Dan Pengantar Dekan FH Universitas Janabadra Yogyakarta

Segala puji syukur dipanjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan nikmatnya pada kesempatan ini sdr. Fais Y. Bo'a telah menyelesaikan naskah berupa Buku di bidang Hukum Tata Negara.

Kami atas nama pribadi sekaligus sebagai Dekan Fakultas

Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, menyampaikan selamat dan profisiat untuk sdr. Fais Yonas Bo'a, sebagai salah satu Alumni Fakultas Hukum Universitas Janabadra telah dapat menyelesaikan karya cipta berupa buku ilmiah yang berjudul **UUD 1945, MPR Dan Keniscayaan Amandemen**. Keluarga besar Fakultas hukum Universitas Janabadra tentu merasa senang dan bangga, dengan adanya buku ilmiah di bidang

Hukum Tata Negara yang merupakan hasil karya cipta Alumninya.

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 merupakan hukum dasar bagi sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia yang di zaman Orde Baru sebagai konstitusi yang tidak dapat diganggu gugat, yang sifatnya disakralkan. Namun, kekuasaan Orde baru yang sangat totaliter tersebut tumbang

akibat peran reformasi di tahun 1998. Dorongan reformasi di tahun 1998 melahirkan agenda yang sangat penting yaitu reforma konstitusi melalui amandemen UUD 1945. Dengan demikian, MPR yang berwenang dalam melakukan amandemen, melaksanakan kewenangannya itu dengan mengamandemen UUD 1945 hingga empat kali.

Konstitusi hasil amandemen pada masa Reformasi ini telah mewujudkan alam demokrasi bagi sistem ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia. Implikasi dari amandemen ini terdapat pada system kekuasaan, yang diperebutkan melalui mekanisme Pemilu yang demokratis, pada Pemilukada, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden. Sisi positif dari amandemen UUD 1945 adalah adanya lembaga- lembaga Negara yang baru seperti Dewan Perwakilan Daerah walaupun fungsinya belum konkrit, lembaga yang berkaitan kekuasaan yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi. Sisi lain yang konkrit dari amandemen adalah adanya pergeseran kekuasaan yang dominan, yang menurut UUD 1945 asli ada pada Presiden, sedangkan pada UUD 1945 hasil amandemen kekuasaan yang dominan itu ada pada DPR. Hal ini cenderung mempertanyakan keberadaan sistem presidensial yang dianut setelah amandemen UUD 1945.

Buku ini mencoba membahas masalah hasil amandemen UUD 1945, dengan pendekatan Historis dan Pendekatan Politik Hukum serta mendasarkan pada teori Kewenangan dan Teori Responsif. Semoga buku ini dapat memberikan pencerahan dan solusi terbaik, serta dapat berguna bagi masyarakat dan pembaca khususnya. Trimakasih.

Yogyakarta, Februari 2018

Dekan FH UJB

Dr. Sudiyana, SH., M.Hum.

PENGANTAR PENULIS

Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi tertulis yang paling tinggi kedudukannya dalam negara. Itulah alasan adanya istilah *the supreme law of the land*. Keberadaannya yang *supreme* tersebut, konsekuensi logis dari statusnya sebagai hasil kesepakatan tertinggi seluruh rakyat atau dalam bahasa K. C. Wheare sebagai resultante. Dalam pada itu, makna instrinsiknya adalah UUD bergantung pada ruang dan waktu tertentu. Tidak heran Sri Soemantri menjelaskan bahwa UUD tidak mengikat masa lalu dan masa depan. Oleh karena itu, penyempurnaan suatu UUD senantiasa menjadi keniscayaan. Pada umumnya, dalam suatu UUD

memuat tiga hal pokok yaitu: *pertama*, pengaturan-pengaturan mengenai hubungan negara dengan warga negara yang terwujud dalam pengaturan hak dan kewajiban, hak asasi manusia hingga terkait kesejahteraan sosial. *Kedua*, mengenai keorganisasian negara yang terpatikan dalam sistem kelembagaan negara dan sistem kekuasaan negara. Hal ini pula yang menentukan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. *Ketiga*, mengenai sistem penyelenggaraan peradilan yang tidak memihak dan mengupayakan keadilan. Terkait hal ini, bagi UUD modern telah menjadi semacam pusat perhatian.

Ketiga hal pokok kandungan UUD di atas sudah barang tentu dipenuhi UUD 1945, apalagi muatan pengaturannya telah diubah secara radikal melalui amandemen yang dilakukan empat tahun/tahap berturut-turut pada 1999, 2000, 2001 dan 2002. Pada dasarnya, perubahan muatan pengaturan dalam UUD 1945 didasari

oleh motivasi untuk ditegaskannya ketiga prinsip di atas tadi. Terutama pula, materi pengaturan UUD 1945 asli member ruang yang cukup bagi penguasa untuk mempraktikkan sistem pemerintahan yang otoriter yang dapat membelenggu HAM hingga memasung keadilan. Namun demikian, hasil amandemen UUD 1945 tentu saja memiliki konsekuensi logis tertentu baik itu sifatnya menguntungkan maupun merugikan. Hal mendasar yang merupakan keuntungan amandemen adalah terselenggara dengan baik dan tegasnya sistem pemerintahan demokratis yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan rakyat dan dinamika zaman. Akan tetapi, kerugian dari hasil amandemen juga tidak kalah mendasar. Sebut saja persoalan sistem presidensial yang tidak menentu, sistem lembaga perwakilan yang lemah, sistem kamar perwakilan yang tidak jelas hingga sistem kebijakan pemerintah yang tidak orientatif.

Buku ini terdiri dari 9 bab pembahasan. Pada bab pertama yaitu pendahuluan, dibahas mengenai hal-hal yang melatarbelakangi tuntutan agar kembali dilakukan amandemen UUD 1945. Untuk itu, dibahas mengenai kewenangan konstitutif MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD. Bab pendahuluan sesungguhnya gambaran

umum mengenai fokus kajian buku ini. Meskipun demikian, perlu juga dikemukakan landasan teori untuk memperkuat dorongan bagi MPR agar segera melaksanakan amandemen kelima UUD 1945. Selain landasan teori, dikemukakan pula pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penulisan buku ini agar alur pemikiran dan pembahasan buku ini sistematis dan terstruktur. Bab dua, tiga dan empat membahas satu tema pokok yaitu UUD 1945. Pada bab dua dibahas mengenai dua

badan yang pernah mengatasnamakan bangsa Indonesia yang sekaligus telah menjadi rahim bagi lahirnya UUD 1945 yaitu BPUPK dan PPKI. Bab tiga dibahas mengenai UUD 1945 yang meliputi asas-asas di dalamnya, fungsi dan kedudukannya hingga terkait keberlakuannya.

Pada bab empat dibahas mengenai keberadaan UUD 1945 dalam setiap rezim yang pernah berkuasa di Indonesia yaitu UUD 1945 di bawah rezim Orde Lama, Orde Baru hingga rezim reformasi dan setelahnya.

Bab ini lebih difokuskan pada kajian mengenai bagaimana cara rezim memperlakukan UUD 1945. Bab lima, dikaji khusus mengenai MPR baik secara sejarah, dinamika maupun kewenangannya. Bab ini mencoba untuk menggambarkan perbedaan radikal MPR sebelum dan setelah amandemen UUD 1945. Kemudian pada bab setelahnya, dikaji mengenai MPR dan cerita tentang amandemen UUD 1945 hingga bagaimana gejolak yang terjadi terhadap hasil amandemen UUD 1945 yang dianggap banyak kekurangan. Bab tujuh, dikemukakan mengenai beberapa kendala dan upaya MPR sebagai lembaga konstitutif untuk melakukan amandemen kelima UUD 1945. Data-data yang bersifat lapangan pada bab ini diambil dari data hasil penelitian tesis penulis sendiri yang telah melakukan penelitian di MPR. Pada bab delapan, mengenai keniscayaan amandemen UUD 1945. Bab ini, secara khusus mengkaji alasan dibalik keniscayaan amandemen tersebut hingga beberapa tuntutan logis bagi amandemen kelima UUD 1945 kelak. Selain itu, dikaji secara kritis tentang kekeliruan metode rekonstruksi MPR dalam melakukan amandemen 1945 pada waktu reformasi itu. Pada bab terakhir; bab penutup, hanya memuat beberapa catatan sekaligus penegasan mengenai UUD 1945, MPR dan keniscayaan amandemen.

Pada kesempatan ini, penulis tak lupa panjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karuniaNya kepada penulis berupa kesehatan dan kekuatan serta kelancaran dalam penyelsaian penulisan buku ini.

Penulis ingin menghaturkan terima

kasih kepadakedua orangtua penulis Adolf Yonas dan Elisabet Jawung yang telah dan senantiasa mendukung dalam setiap perjalanan hidup penulis khususnya dalam berkarya. Terima kasih juga

untuk Bapak Sudiyana selaku Dekan FH UJB yang berkenan memberikan sambutan dan pengantar buku ini. Atas kerja sama dan bantuan dari berbagai pihak yang secara langsung dan tidak langsung membantu penulis menyelesaikan penulisan buku ini, juga saya sampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya.

Akhirnya, penulis harus jujur bahwa kesempurnaan dalam sebuah karya bukanlah menjadi ambisi penulisan buku ini, penulis menyadari kesempurnaan tidak terdapat pada karya manusia. Oleh

sebab itu, dengan segala kerendahan hati penulis membukadiri terhadap kritikan dan saran yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak guna memperbaiki kekurangan buku ini. Semoga penulisan buku ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berhasrat mempelajarinya.

Yogyakarta,

Penulis

DAFTAR ISI

Sambutan Dan Pengantar Dekan	
FH Universitas Janabadra Yogyakarta • v	Kata
Pengantar Penulis • vii	
Daftar Isi • xi	Daftar
Tabel • xiv	
BAB I PENDAHULUAN • 1	
A. Latar Belakang Masalah • 1	
B. Ruang Lingkup Pembahasan • 8	
C. Landasan Teori • 8	
1. Teori Kewenangan • 9	
2. Teori Responsif • 11	
D. Metodologi Atau Pendekatan • 12	
1. Pendekatan Historis (<i>historical approach</i>) • 13	
2. Pendekatan Politik Hukum (<i>legal policy approach</i>) • 14	
BAB II BPUPK Dan PPKI • 17	
A. Mengenai BPUPK Dan PPKI • 18	
1. Keberadaan BPUPKI • 21	
2. Keberadaan PPKI • 25	
B. BPUPK, PPKI Dan UUD Negara Indonesia • 28	
C. Catatan tentang UUD Negara Indonesia • 39	
BAB III Undang-Undang Dasar 1945 • 43	
A. Sekilas Konstitusi Dan UUD • 44	
B. UUD Negara Republik Indonesia 1945 • 50	
1. Asas Dalam UUD 1945 • 50	
2. Fungsi dan Kedudukan UUD 1945 • 58	
3. Tentang Keberlakuan UUD Di Indonesia • 64	
BAB IV UUD 1945 Dalam Wajah Rezim • 73	
A. Pelaksanaan UUD 1945 Menurut Rezim • 74	
1. Praktik Parementariat • 75	
2. Orde Lama-Demokrasi Terpimpin • 78	
3. Orde Baru-Demokrasi Pancasila • 81	
4. UUD 45 masa reformasi • 84	
B. Catatan Tentang UUD 1945 Dalam Wajah Rezim • 90	
BAB V Majelis Permusyawaratan Rakyat • 93	
A. Mengenai Kedaulatan Rakyat • 94	
B. Sejarah Majelis Permusyawaratan Rakyat • 102	
C. Kewenangan Dan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat • 105	

D. Catatan Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat • 121

BAB VI MPR Dan Gejolak Amandemen Kelima UUD 1945 • 129

A. MPR, Rezim Dan Cerita Amandemen UUD 1945 • 130

B. Mengenai Hasil Amandemen UUD 1945 • 134

C. Rentetan Gejolak Amandemen Kelima UUD 1945 • 142

BAB VII Kendala Dan Upaya MPR Dalam Amandemen Kelima UUD 1945 • 153

A. Kendala MPR Dalam Amandemen Kelima UUD 1945 • 154

1. Prosedur Perubahan dalam Pasal 37 UUD 1945 • 155

2. Kewenangan dan Keanggotaan yang Tidak Proporsional
Antara DPR dan DPD • 161

3. Lemahnya Dukungan Partai Politik Terhadap Parlemen • 166

B. Upaya MPR Untuk Amandemen Kelima UUD 1945 • 169

1. Sosialisasi • 169

a. *Focus Group Discussion* atau FGD • 170

b. *MPR Goes to Campus* • 177

2. Melakukan Konsolidasi Dukungan Partai Politik • 184

C. Sekilas Tentang Pasal 37 UUD 1945 • 186

BAB VIII Amandemen Kelima UUD 1945:

Suatu Keniscayaan • 191

A. Menguak Hasil Amandemen UUD 1945 (Tinjauan Terhadap
Kekeliruan Metode Rekonstruksi MPR Dalam Amandemen
UUD 1945) • 193

1. Tinjauan

Umum Terkait Kekeliruan •

Rekonstruksi UUD 1945 • 193

2. Kekeliruan Rekonstruksi Beberapa Hal Fundamental • 197

B. Beberapa Tuntutan Logis Untuk Amandemen
Kelima UUD 1945 • 209

1. Persoalan Sistem Presidensial. • 210

2. Penguatan Lembaga Perwakilan. • 214

3. MPR dalam Sistem Kamar Perwakilan. • 217

4. Kebutuhan akan Haluan Negara. • 221

C. Amandemen UUD 1945 Memang Suatu Keniscayaan • 224

BAB IX PENUTUP • 233

Daftar Pustaka • 237

Lampiran • 247

Ø Mukadimmah/Piagam Jakarta/*Gentlement Agreement* • 247

Ø Pembukaan UUD Negara Indonesia • 249

Ø Maklumat X 16 Oktober 1945 • 251

Ø Maklumat 3 November 1945 • 253

Ø Mukadimmah UUD RIS • 254

Ø Mukadimmah UUDS • 255

Ø Dekrit Presiden 5 Juli 1959 • 256

Biodata Penulis • 258

DAFTAR TABEL

Tabel Panitia Delapan dan Panitia Sembilan. • 32

Tabel Undang-Undang Dasar yang berlaku di Indonesia. • 70

Tabel konfigurasi rezim-rezim di Indonesia. • 86

Tabel transformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945. • 120

Tabel prosedur amandemen UUD menurut Pasal 37 UUD 1945. • 157