

**REFORMASI KONSTITUSI
DALAM TRANSISI MENUJU DEMOKRASI¹**

Cornelis Lay dan Amalinda Savirani²

Abstract

*Constitutional reform is one of the most important ways undertaken by some transitional regime to establish a democratic government. This kind of reform has many models. In Spain it is called *reforma pactada-ruptura pactada* involving "negotiation" among elite, and a "rupture" from the previous regime whose legacy cannot be maintained any longer. The similar model, with different stressing, also took place in Taiwan. As Indonesia is now facing its critical moment in managing political transition following a thirty-two-year authoritarian regime of New Order, a comparative study is valuable in giving inspiration on what route should be pondered. One important political decision to be taken is to reform the constitution, namely the UUD 45. Since its broad and open-to-interpretation character and its executive-heavy, the constitution is easily manipulated. Yet, the constitutional reform idea has been critical as it is suspected by certain groups with its concern on the total changing of the law, and also because the law has been merely a sacred text which left no chance to be reformed. This article suggests that the*

¹ Tulisan ini adalah hasil pengembangan dari makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional "Reformasi Kelembagaan Negara (Kajian terhadap UUD 45 Dalam Rangka Revitalisasi dan Refungsionalisasi Kelembagaan Negara)", diselenggarakan bersama oleh FH UNDIP, Pemda Tk II Kodya Semarang, dan Yayasan Asma Jaman, Semarang 7 November 1997.

² Kedua penulis adalah Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta.

constitutional reform is possible, it is even a must, as long it is still in the path of the preamble as other country cases had shown how significant the constitutional reform for the process of democratization.

Kata-kata kunci: *Reformasi konstitusi, transisi politik, demokrasi*

...UUD yang dibuat sekarang ini adalah UUD Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna...

(Pidato Ir Soekarno di hadapan sidang BPUPKI Mei 1945)

Pengantar

Perubahan konstitusi dalam kerangka reformasi kelembagaan merupakan bagian penting ke arah perwujudan apa yang dikenal sebagai *consolidated democracy*. Pengalaman sejumlah negara dalam melewati proses transisi, seperti Spanyol dan Taiwan misalnya, mengungkapkan bahwa perubahan konstitusi adalah landasan yang penting untuk memuluskan transisi menuju demokrasi. Transisi menuju demokrasi di berbagai belahan dunia memuat kebutuhan akan adanya proses negosiasi dalam isu-isu kritis seperti reformasi konstitusi. Di Indonesia reformasi konstitusi merupakan salah satu upaya meletakkan landasan baru bagi praktek kenegaraan yang selama tigapuluh tahun terbukti rapuh. Tulisan ini akan mengupas dua model proses reformasi konstitusi di dua negara tersebut, bagaimana pola keduanya, dan bagaimana pula relevansinya bagi perubahan yang sama untuk Indonesia. Model Spanyol memiliki sebutan lokal *reforma pactada-ruptura pactada*, sementara untuk kasus Taiwan mengambil bentuk *elite settlements*. Proses negosiasi antarpelaku politik amat terang terlihat di kedua proses di dua negara tersebut.

Model-model reformasi kelembagaan di berbagai negara umumnya berlandaskan kondisi obyektif setempat, dan dikenal sebagai "*rational choice type of modeling*". Sebagaimana sempat disinggung di atas, dalam kasus Spanyol dikenal sebutan lokal "*reforma-pactada-ruptura pactada*"³ yang menyimpan dua strategi utama yakni *reforma* atau *reformasi* yakni perubahan yang didasarkan proses-proses perlahan, damai, dengan jalan *negosiasi* antar berbagai elemen politik yang ada. Pada saat yang sama proses ini diiringi juga oleh upaya *ruptura* yakni *pemutusan* hubungan dengan masa lalu. Strategi yang pertama sering dikenal sebagai *negotiated reform*, sementara strategi *ruptura* dilakukan demi menyingkirkan karakter korporatis rejim warisan Franco selama lebih dari tigapuluh dua tahun tidak bisa dijadikan arena berlangsungnya perubahan.

Pemutusan hubungan dengan masa lalu ini dalam studi Linz dan Stepan dianggap sebagai pola transisi yang khas wilayah Eropa Selatan. Kalau transisi yang berlangsung di Amerika Latin berlangsung dalam "wadah" lama, yakni dalam *regime* dan pemerintahan warisan sebelumnya, di negara-negara Eropa Selatan, termasuk juga Hongaria dan Yunani, justru sebaliknya; penggantian "wadah" lama adalah hal yang pertama-tama harus dilakukan.

Bercermin dari kasus Taiwan

Kasus Taiwan menunjukkan aplikasi lain model *reforma-pactada ruptura-pactada* dengan penekanan pada aspek *reforma* nya yakni *elite settlements*. *Elite Settlements* adalah gagasan para pemimpin elit mereorganisasi hubungan sesama mereka demi melakukan kompromi terhadap persoalan pelik yang sedang mereka hadapi.⁴ Konsepsi *elite settlements* ini memang masih kabur dalam tradisi perbandingan politik, karena *settlements* dari definisinya menyangkut beragam relasi antar-elit yang kompleks dan menyulitkannya untuk dibawa ke level abstraksi teoretik yang dapat memberi sumbangan

³ Juan Linz dan Alfred Stepan (1995), "The Paradigmatic Case of *Reforma Pactada-Ruptura Pactada: Spain*", dalam Juan Linz and Alfred Stepan (penyunting). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore dan London.

⁴ Higley, John, *et al.*, (1998), 'Elite Settlements in Taiwan,' *Journal of Democracy*, Volume 9, No. 2, April 1998

kajian transisi. Meskipun demikian, proses transisi yang terjadi di Taiwan dibaca oleh para transitolog sebagai proses dengan pola *elite settlements* yang seutuh-utuhnya. *Elite settlements* ini yang kemudian melandasi rangkaian perubahan konsitusi di Taiwan selanjutnya seperti pemecatan anggota parlemen yang pada rejim sebelumnya diangkat seumur hidup.

Kesepakatan elit yang berlangsung di Taiwan dimotori oleh Presiden Lee Teng-hui yang menggelar pertemuan di luar mekanisme parlemen dengan mengundang semua elemen kekuatan politik yang sedang berseteru kala itu di Taiwan. Pertemuan ini berlangsung dua kali yakni pada 1990 dan enam tahun kemudian pada 1996. Yang pertama adalah momen *National Affairs Conference* (NAC) sementara yang kedua pada Desember 1996 *National Development Conference* termasuk mekanisme pemilihan presiden langsung. Sementara dalam pertemuan NDC, isu yang dibahas menyangkut posisi masa depan Taiwan di hadapan kekuatan RRC. Sebuah studi sampai pada kesimpulan bahwa NAC merupakan proses awal *elite settlements* di Taiwan, yang mengambil bentuk separuh matang, dan momen NDC lah yang melengkapi proses ini. Kedua momen ekstrakonstitusional ini yang kemudian membawa Taiwan menjadi salah satu negara demokratis di dunia⁵ setelah politik dijinakkan oleh proses negosiasi elit.

Kasus Spanyol: Pemutusan Masa Lalu

Bagi mereka yang percaya pada perubahan konstitusi sebagai syarat ke arah perwujudan demokrasi yang sesungguhnya, langkah awal penting pertama yang dapat ditempuh adalah melalui rute pemilihan umum yang demokratis, yakni pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil. Tidak hanya demi tujuan itu semata, pemilihan umum juga bertujuan melepas karakter lembaga perwakilan masa lalu yang ditandai dengan komposisi keanggotaan yang korporatis. Pemilihan umum lah yang menjadi jalan bagi penggantian keanggotaan ini dengan cara demokratis. Lembaga perwakilan baru ini yang selanjutnya akan melakukan tugas legislasi pembuat undang-undang.

Situasi kepolitikan Spanyol pasca rejim Franco amat rumit yang ditandai keberadaan sejumlah kelompok politik utama. Kerumitan ini

⁵ *ibid*

disebabkan bukan hanya karena kepentingan masing-masing kelompok sangat bervariasi, dan karenanya secara tegas berseberangan satu sama lain, melainkan juga saling berhimpitan karena permainan politik Spanyol memang memungkinkan ini terjadi. Kekuatan utama tersebut adalah *pertama*, kekuatan politik yang membela pemerintahan sipil yang demokratis versus kelompok pembela otoritarianisme militer. *Kedua*, para pendukung modernisasi politik berlawanan dengan kekuatan tradisional, atau bisa diringkas antara kekuatan *Urban vs Rural*. *Ketiga*, antara *centralist* versus *regionalist*⁶, dan *keempat*, kelompok Kanan vs Kiri.

Dalam situasi kepolitikan itulah transisi demokrasi di Spanyol berlangsung. Karenanya pelibatan semua aktor dari berbagai kelompok tersebut yakni antara pendukung reformasi dalam regim dengan aktor-aktor yang berada di luarnya, bahkan di tengah-tengah situasi perlawanan militer tak terhindarkan.

Peran Perdana Menteri Adolfo Suárez dalam menggandeng semua kekuatan politik yang ada di Spanyol menjadi kunci dalam proses transisi di Spanyol. Ia mendekati kekuatan garis keras kiri dan kanan dan menggandeng para tokoh kunci gerakan buruh dan *trade union*. Ia memprakarsai sebuah pakta yang dikenal dengan *Moncloa Pact*, (*Moncloa* adalah nama tempat tinggal PM Suárez), antara tokoh-tokoh kunci gerakan buruh dan kekuatan radikal kiri dan kanan di atas, dan berhasil membentuk tidak hanya pakta *ekonomi*, melainkan pakta *politik* dalam *political society*. Kesepakatan dan janji dukungan yang sama didapat Suárez lewat pembicaraan dengan gembong komunis Spanyol, sebagai konsesi pelepasannya dari penjara. Dari dua momen ini kubu oposisi kemudian sepakat untuk memberikan dukungannya pada Suárez, mengurangi pemogokan dan tekanan lewat

⁶ Sistem politik domestik Spanyol sebelum pemerintahan Generalissimo Francisco Franco memiliki tradisi politik lokal yang sangat kuat. Saat Franco berkuasa sistem ini dikikis habis dan kekuasaan ditumpuk pada pemerintah pusat. Kebijakan ini mengundang gerakan-gerakan penentangannya sampai saat ini seperti gerakan regionalis dari propinsi Basque, sebuah propinsi yang merasa dirinya berbeda identitas dengan bangsa Spanyol secara umum. Orang Basque memang memiliki bahasa dan budaya yang berbeda dengan bangsa Spanyol pada umumnya. Persoalan seperti inilah yang dibahasakan Linz dan Stepan sebagai persoalan *stateness*. Sampai saat ini kita masih mendengar pemerintah Spanyol yang direpotkan oleh persoalan propinsi ini menuntut otonomi yang sebesar-besarnya, bahkan untuk pemisahan diri dari Spanyol sebagai negara merdeka.

parlemen jalanan, dan mulai mengarahkan energi mereka untuk menyiapkan diri memasuki pemilihan umum.

Keputusan ini sendiri, terutama legalitas kembalinya partai komunis ke panggung politik nasional dalam rangka untuk menyertakan semua kekuatan dalam proses pemilihan sehingga memiliki legitimasi yang kuat, mendapatkan penentangan dari bagian terbesar kekuatan militer dan warga Spanyol sendiri. Puncak dari penentangan militer ini adalah upaya kudeta yang dilakukan pada 23 Februari 1981. Peristiwa ini tidak hanya sebagai klimaks atas perasaan *descenanto* (kekecewaan dan demistifikasi) yang sempat melanda perasaan rakyat Spanyol kala itu, melainkan juga upaya kekuatan anti komunis ini untuk turut bermain dalam proses transisi ini. Akan tetapi, karena perubahan ini mendapat dukungan sangat kuat dari pihak oposisi, penentangan tersebut terisolasi.

Proses negosiasi terus menerus inilah yang berlangsung di Spanyol dalam tahun-tahun ketidakpastian antara 1976 dan 1977. Dalam periode ini pula kekuatan-kekuatan reformis peninggalan rejim Franco yang dimotori oleh PM Suárez, berusaha keras untuk meyakinkan *Cortes* sebagai lembaga perwakilan yang dihuni oleh kekuatan masa lalu untuk menyetujui sebuah UU yang relatif sederhana dan singkat untuk direferendumkan. Setelah perdebatan yang seru, mayoritas anggota *Cortes* sepakat untuk mereferendumkan undang-undang bagi perubahan politik (*Law for political reform*), dan bukan *Law of political reform*. *Law for Political Reform* tidak hanya memiliki komitmen pada reformasi politik belaka, melainkan juga pada proses demokratisasi yang jelas; bukan hanya pada liberalisasi politik, melainkan mengarah pada "penciptaan kemungkinan bagi reformasi politik"⁷. Pemilu penentuan UU yang memakai sistem referendum pada 15 Desember 1978 ini adalah pemilu pertama pasca rejim Franco dengan ruang lingkup nasional (*nationwide*)⁸. Hasil referendum, yakni *gohnya* UU

⁷ *Ibid*, hal 100.

⁸ Pilihan sistem pemilu secara nasional ini merupakan pilihan yang sangat cermat karena di masa mendatang ia meringkaskan banyak persoalan yang dihadapi Spanyol. Persoalan ini diabstraksi oleh Linz dan Stepan (1996) sebagai *stateness* yang dihadapi banyak negara dalam proses transisi. *Stateness* adalah persoalan lain yang turut membalut proses transisi. Selama ini proses transisi dibayangkan orang sebatas persoalan mengganti rejim yang non-demokratis, dengan yang demokratis. Rejim baru yang memiliki legitimasi dianggap begitu akan mengakhiri persoalan transisi. Bagi Linz dan Stepan persoalan transisi tidak sesederhana

itu sendiri untuk ditetapkan, menjadi landasan penyelenggaraan pemilihan umum kedua untuk memilih *deputies* yang akan ditugasi membentuk pemerintahan dan merancang konstitusi baru. Inilah titik awal yang mengantarkan Spanyol memasuki dunia negara-negara demokrasi .

Semua proses di atas melibatkan keterampilan politik dan keterampilan bernegosiasi yang harus dipunyai oleh semua aktor utama, disertai dengan perhitungan waktu yang cermat, misalnya komitmen untuk mewujudkan pemilihan setahun setelah Suárez menjadi perdana menteri. Di atas segalanya, terciptanya atmosfir yang dihuni oleh kepercayaan dan komunikasi yang bermakna dan usaha-usaha yang berhasil untuk meyakinkan rakyat bahwa demokrasi pasti akan terwujud, tanpa ada rintangan.

Proses transisi menuju demokrasi yang berlangsung di Spanyol juga perlu melihat beberapa faktor yakni: *Pertama*, Spanyol cukup beruntung karena tidak *double transition* yakni transisi politik yang diiringi oleh transisi ekonomi yang pelik, sebagaimana yang terjadi di banyak negara dalam proses transisinya. *Kedua*, Spanyol tidak berada dalam posisi lemah akibat terlepasnya dukungan dari kekuatan internasional, yang kemudian mempengaruhi pemerintah dalam negerinya, seperti penarikan bantuan luar negeri yang sering dilakukan oleh negara-negara pendonor. Dukungan yang diberikan oleh kekuatan hegemoni ini disebabkan oleh karena pilihan pemerintah Spanyol tidak

itu. Mereka menemukan persoalan lain yang turut muncul menyangkut persoalan *siapa sesungguhnya yang termasuk dalam masyarakat politik (political community)*, dan populasi yang mana yang menjadi bagian dari *political community* tsb? Jika ada perbedaan dalam batas-batas teritorial dari *political community* suatu negara, maka perbedaan siapa yang berhak menjadi warganegara, inilah yang disebut sebagai *stateness problem*. Di Spanyol misalnya gerakan kaum regionalis untuk menuntut pemisahan diri adalah refleksi dari persoalan *stateness* itu. Di Indonesia pun hal ini juga terjadi. Lebih lanjut lihat Linz dan Stepan (*op.cit*).

⁴ Pemilihan di Spanyol sendiri diuntungkan oleh fakta bahwa wakil-wakil legislatif yang terpilih sepakat untuk membentuk sebuah komite kecil yang berjumlah 7 orang. Komite ini melibatkan semua kekuatan politik utama di seluruh negeri (kecuali Basque Nationalists yang tidak mencukupi perolehan suara) dan bertugas untuk membuat draft perubahan konstitusi. Ketujuh tokoh tersebut sekarang dikenal luas dalam masyarakat Spanyol sebagai "Bapak Konstitusi". Ketujuhnya memiliki latar-belakang sebagai pemimpin penting dalam partai, ahli hukum, dan profesor. Mereka bekerja secara diam-diam, menghindari tekanan opini publik, partai sekalipun dengan tetap berkonsultasi dengan pemimpin partai masing-masing. Komite ini menghasilkan dokumen yang dikenal dalam bahasa Spanyol sebagai *Concenso* atau persetujuan, yang dijadikan sebagai dasar bagi perubahan konstitusi.

melakukan represi terhadap warganya dalam keseluruhan proses. Peran rejim yang berpengaruh atas pilihan-pilihan kebijakan strategis ini membuat kasus Spanyol sering dinamai sebagai transisi dengan peran rejim (*regime-initiated transition*). Ketiga, kekuatan *civil society* telah mulai dibangun sebelum dan saat proses transisi berlangsung. Kerja kultural inilah yang kemudian menyumbang kematangan masyarakat politik di Spanyol. Terakhir, tentu saja peran agen. Yang pertama adalah raja Spanyol. Pilihannya untuk bergabung bersama kekuatan pro demokrasi membuatnya dijuluki *el piloto del cambio*, atau "pilot perubahan". Meski selama lebih dari tigapuluh enam tahun Franco berkuasa ia telah berhasil menginstalasi lembaga kerajaan dengan derajat legitimasi sejarah yang sangat lemah, Raja Spanyol tetap mampu mengambil peran penting dalam seluruh proses. Karenanya untuk kasus Spanyol, raja dengan segala tindakannya lah yang melegitimasi keberadaan kerajaannya, bukan sebaliknya.¹⁰ Dan yang kedua adalah peran pemimpin gereja Katolik Cardinal Tarancon.

Sebagaimana yang diidentifikasi oleh para teoretisi transisi tentang lima arena sebagai elemen penting pendukung transisi, yakni *political society, civil society, economic society, state apparatus*, dan *rule of law*, kesemuanya, kecuali yang terakhir, telah sangat matang di Spanyol. Dalam berbagai faktor yang disebutkan di atas, tampak jelas konteks sosiologis-historis Spanyol turut membidani kelahiran demokrasi negara tersebut.

Sebagaimana telah sempat disinggung di atas, proses transisi demokrasi di Spanyol bukan tanpa hambatan. Langkah-langkah reformasi yang diambil PM Suárez terhadap kekuatan komunis menimbulkan kekecewaan di kalangan militer. Klimaks dari ketidaksetujuan kekuatan militer adalah upaya kudeta pada 23 Februari 1981. Rakyat Spanyol pun sempat mengalami *desencanto*, yakni kekecewaan dan demistifikasi terhadap semua pemimpin mereka dan keseluruhan proses yang sedang mereka jalani. Belum lagi persoalan multietnis berbentuk regionalisme (kasus propinsi Basque dan Catalonia) yang menuntut kemerdekaan turut menghabiskan energi para pelaku politik dalam proses panjang mereka.

¹⁰ *Op.cit.*, Linz dan Stepan (1995), hal 89

Peta Perdebatan: Refleksi Untuk Kasus Indonesia

Tulisan ini secara sengaja mengungkapkan pengalaman Spanyol dan Taiwan secara cukup terperinci. Ada dua alasan paling pokok untuk ini. *Pertama*, kisah Spanyol, dan disusul Taiwan kemudian, adalah kisah sukses dalam sejarah peradaban politik bangsa-bangsa dunia di penggalan akhir abad ini dalam capaiannya menjadi bangsa dan negara yang demokratis melalui proses negosiasi yang berujung pada penciptaan institusi politik yang *legitimate* untuk melakukan pergantian konstitusi.

Kedua, kenyataan empirik membuktikan, sebagai bangsa yang memiliki pemahaman komparatif yang sangat terbatas mengenai proses transisi yang sedang berlangsung menyebabkan, dalam banyak hal, kita kehilangan arah. Reformasi mulai menampakkan karakternya sebagai sebuah proses involusi politik tanpa jalan keluar. Salah satunya disebabkan tidak hanya oleh karena berlarut-larutnya usulan mengubah konstitusi, melainkan juga beragamnya interpretasi atas makna reformasi konstitusi itu sendiri. Pengalaman Spanyol bisa memberikan inspirasi bagi kita dalam memperjuangkan perubahan ke arah demokrasi lewat perubahan konstitusi.

Perdebatan tentang perubahan konstitusi di Indonesia, sejauh ini adalah sebuah arena yang sangat sensitif secara politis dan ideologis. Kenyataan ini disebabkan *pertama* karena adanya sakralisasi yang telah berlangsung selama 32 tahun yang menempatkan UUD 45 sebagai sebuah karya *master piece* dalam bidang politik yang dicapai bangsa dalam tingkat sempurna. Dan karenanya, tertutup kemungkinan perubahan. Pembahasan semacam ini sangat tidak realistis, terutama karena corak darurat dan ringkas UUD 45 membikinnya sarat dengan sejumlah limitasi. Kemampuannya untuk mengakomodasi perubahan-perubahan dan perkembangan baru yang sangat pesat, sangat terbatas, bahkan sejumlah perkembangan baru sangat mustahil untuk diakomodasi. Secara romantis pula UUD 45 telah ditempatkan sebagai personifikasi dari sebuah spirit dan nilai-nilai luhur dan mulia perjuangan kemerdekaan bangsa, yang menyebabkan ia menduduki posisi moral yang sedemikian tinggi dalam sanubari banyak kalangan dalam masyarakat.

Yang sering luput dalam ingatan banyak orang adalah bahwa UUD 45 didesain dalam upaya mendapatkan sebuah institusi negara yang kuat, yang memiliki misi untuk mewujudkan apa yang dikenal dengan *unifikasi primitif*, yakni proses penundukan kesetiaan-kesetiaan yang bersifat lokal, primordial, dan sempit, kepada sebuah otoritas yang bersifat nasional, luas dan rasional.¹¹ *Kebutuhan dasar bangsa inilah yang memang dibutuhkan kala itu*; bahwa upaya membangun *nation and character building* membutuhkan kehadiran sebuah negara yang kuat, yang tercermin dalam pasal-pasal UUD 45 yang *state oriented* dalam karakternya.

Watak otokratis UUD 1945, karena pemusatan kekuasaannya pada presiden yang tidak bertanggungjawab pada DPR, juga merupakan salah satu poin pemikiran sebuah disertasi tentang periode Konstituante pada 1950-an, sebuah periode yang berupaya serius memberes persoalan landasan konstitusi negara ini.¹² Kesementaraan UUD 45 dengan penekanan pada negara ini sesungguhnya juga telah menggelisahkan sebagian pemimpin kita yang kemudian melatari lahirnya Maklumat X 16 November 1945, jauh sebelum konstituante dibentuk dan bekerja. Lewat Maklumat itu lahirlah kekuasaan legislatif (KNIP) yang mengoreksi kekuasaan absolut di tangan presiden yang memang dimungkinkan oleh pasal-pasal dalam UUD 45 kita.

Alasan *kedua* mengapa perdebatan reformasi konstitusi merupakan isu yang sensitif dan ideologis adalah karena penekanan yang besar pada eksekutif (*heavy executive*). Dan ini yang dibela oleh kekuatan pro *status quo* sampai saat ini. Siapapun regim yang berkuasa di Indonesia, memiliki kecenderungan untuk mempertahankannya secara habis-habisan karena rumusan-rumusan UUD 45 memang memberikan peluang yang besar bagi regim untuk mempertahankan *status quo* yang ada dengan cara yang "konstitusional". Instrumen permanen negara, yakni militer, juga mendapatkan keuntungan yang sangat besar dari kelonggaran interpretasi yang disediakan oleh UUD 45.

¹¹ Konsep "unifikasi primitif, juga dipakai oleh Organski (1985) dalam pembahasan tentang tahapan pembangunan politik yang terjadi di negara-negara berkembang. Lebih jauh lihat Organski, AFK (1985) *Tahap-Tahap Pembangunan Politik*, Jakarta CV Akademika Pressindo.

¹² Nasution, Adnan Buyung (1995), *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti

Tidak hanya persoalan ruang bagi interpretasi yang lebar melainkan juga dari segi jumlah pasal yakni sepertiga dari total keseluruhan pasal UUD 45 adalah tentang kekuasaan eksekutif. Penekanan ini tidak berlangsung secara tegas, namun aturan di dalamnya memungkinkan dominasi pemerintah yang sangat kuat. Misalnya kekuasaan legislatif berada di tangan DPR bersama-sama dengan presiden (pasal 5 dan penjelasannya, pasal 21, 22, dan 23). Akan tetapi, pada saat yang bersamaan presiden memiliki pula hak membuat Peraturan Perundangan (PP) untuk menjalankan UU yang telah ditetapkan bersama dengan DPR. Peraturan Perundangan mempunyai kekuasaan untuk mengubah atau mengamandemen pasal-pasal dalam UU tersebut. Presiden secara tidak langsung sesungguhnya memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada DPR, karena presiden dapat *mengubah* pasal dalam UU *tanpa* persetujuan atau izin DPR, melalui PP dan keppres¹³. Sebaliknya DPR dengan cara atau keadaan yang sama tidak pernah bisa mengubah materi pasal atau pasal UU tanpa persetujuan Presiden.¹⁴

DPR hanya salah satu dari lembaga tinggi negara yang tidak dapat berbuat banyak akibat dominannya eksekutif. Kekuasaan yudikatif yang di semua negara lepas sama sekali dari kekuasaan eksekutif pun merupakan wilayah bekerjanya kekuasaan eksekutif. Jika Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi sudah menetapkan putusannya yang merupakan ketetapan hukum yang tetap, menurut UU presiden masih dapat mengubah putusan MA ini dengan kewenangan yang bersumber dari pasal 14 UUD 1945. Sebaliknya, ketua, wakil ketua, ketua muda dan anggota MA diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Penekanan yang sangat kuat terhadap superioritas ini, dalam perkembangannya, ternyata harus dibayar sangat mahal oleh hancurnya *civil society* dan terabaikannya kepentingan-kepentingan non-negara, semisal hak-hak individu, HAM, hak-hak komunitas lokal, dan sebagainya. Di sisi lain, UUD 45 pun dirumuskan dengan sebuah

¹³ Tata urutan perundangan RI menurut Tap MPRS XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR, UU/perpu, Peraturan Pemerintah (PP), Keppres. Aturan pelaksana urutannya adalah Peraturan Menteri (Permen), Instruksi Menteri (Insmen), dll

¹⁴ HM Ridwan Indra, SH., (1989) *Kedudukan Presiden Dalam UUD 1945*, Jakarta, CV Haji Masagung

pengandaian utopis tentang pemimpin yang baik, tulus, tak memiliki kepentingan sendiri, dan sebagainya. Sesuatu yang secara empirik, seperti telah dibuktikan oleh 32 tahun kekuasaan regim otoritarian Soeharto, tidak memiliki fondasi yang kuat.

Alasan *ketiga*, kerasnya perdebatan tentang usulan perubahan konstitusi, secara tersirat melibatkan kehendak terselubung akan perubahan dasar negara – *preamble*– yang bagi cukup banyak kelompok – terutama bagi mereka yang menyebut dirinya sebagai kekuatan nasionalis dan kekuatan minoritas dalam masyarakat politik kita, akan membangkitkan kembali ketakutan-ketakutan ideologis masa lalu. Keputusan mengeluarkan Maklumat No X 16 November 1945 adalah keputusan yang selanjutnya membawa konsekuensi pada kehidupan kepolitikan negeri ini. Pemilu 1955 dengan sistem multi partai salah satu targetnya adalah memilih anggota Konstituante yang ditugasi mengubah UUD 1945. Sidang-sidang konstituante dianggap hanya menambahi berlarut-larutnya persoalan kepolitikan saat itu. Anti klimaks dari proses yang ditulis Nasution sebagai proses paling demokratis sejak bangsa ini berdiri adalah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu butirnya adalah pembubaran konstituante dan pemberlakuan kembali UUD 1945. Trauma historis yang terus direproduksi membuat semua perbincangan tentang perubahan konstitusi terlanjur membawa ingatan banyak orang pada peristiwa sejarah masa lalu tersebut. Pandangan ideologis ini celakanya terus menemukan momentumnya dengan munculnya sejumlah partai Islam yang bukan saja menempatkan Islam sebagai landasan perjuangannya, tapi juga mengaitkannya dengan perubahan dasar negara sebagai cita-cita politik mereka.

Persoalan-persoalan di ataslah yang menyebabkan setiap perbincangan mengenai kemungkinan perubahan konstitusi menjadi sebuah debat politis, ideologis, dan historis, serta kepentingan yang tak pernah menemukan titik temu. Ini sangat berbeda dengan apa yang terjadi di Spanyol hampir 20 tahun lalu. Meskipun demikian, berlangsung kombinasi antara kepentingan subyektif rejim untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingan subyektif militer untuk tetap memiliki akses tak terbatas ke lahan non pertahanan-keamanan, menyebabkan resistensi terhadap perubahan konstitusi terus berlangsung.

Reformasi Konstitusi: Sebuah Keniscayaan

Perubahan konstitusi merupakan sebuah pilihan tak terelakkan jika bangsa ini ingin melangkah ke suatu kehidupan yang demokratis di masa depan. Kenyataan bahwa UUD 45 bisa dengan mudah dijadikan sebagai alasan bagi regim otoritarian untuk mengukuhkan dirinya selama 32 tahun dengan bersembunyi di balik pasal-pasal UUD 45, mengajarkan pada kita bahwa UUD 45 sangat terbuka bagi manipulasi untuk kepentingan preservasi kekuasaan. Bahkan sekalipun dengan mengorbankan kepentingan demokrasi dan hak-hak rakyat.

Mengingat sejumlah persoalan seperti yang sudah digambarkan di atas, perubahan konstitusi yang ada haruslah melibatkan dua kondisi minimum berikut ini. *Pertama*, perubahan yang ada tidak menyertakan perubahan pembukaan UUD 45. Perubahan konstitusi harus tetap berada dalam *frame* pembukaan yang ada karena ditinjau dari berbagai sudut merupakan pilihan paling logis, paling kompromistis, dan paling memadai dalam mewadahi kemajemukan yang menebar di seluruh republik ini.

Kedua, karena UUD 45 melibatkan sebuah proses sejarah yang paling penting dalam sejarah perkembangan bangsa, nilai kesejarahan yang melekat di dalamnya sejauh mungkin harus tetap terakomodasi. Hal ini dapat dilakukan lewat amandemen konstitusional dengan tetap mempertahankan format dasar UUD 45. Amandemen yang ada bisa berupa penambahan, perubahan, pembatalan, dan sebagainya, berbagai pasal dalam UUD 45. Dalam konteks ini, MPR dapat menjalankan fungsi yang ada.

Dengan tetap mengingat dua hal di atas, maka perubahan-perubahan konstitusi yang mendasar lewat amandemen konstitusional haruslah mencakup hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, pengaturan kembali kelembagaan-kelembagaan politik (*supra struktur*) dan hubungan diantara mereka. Sebagai misal, lembaga DPA dalam perkembangan saat sekarang, sudah harus dipikirkan untuk dilikuidasi melalui TAP MPR justru karena ketidak-jelasan fungsinya dalam sistem politik modern. Lembaga "penasehat", dalam perkembangan sekarang ini, umumnya *build-in* dalam setiap struktur yang tersedia, dan karenanya tidak diperlukan pada tingkatan lembaga tinggi negara.

Detail mengenai perubahan ini sudah dirumuskan dalam sebuah dokumen sumbangan pemikiran Universitas Gadjah Mada yang diberi label "*Demokratisasi Politik*".

Kedua, pengaturan kembali kewenangan dan hubungan kewenangan yang melekat dalam setiap lembaga supra struktur yang ada. Penegasan tentang batas-batas wewenang dan bahkan durasi dari penggunaan wewenang masing-masing lembaga dan dalam relasinya dengan lembaga lain harus dipertegas lewat amandemen konstitusional. Termasuk dalam hal ini adalah **pembatasan baik** kekuasaan negara secara kolektif dalam relasinya dengan masyarakat, maupun antara eksekutif dengan elemen lembaga tinggi negara lainnya, khususnya pembatasan kewenangan presiden dalam hak legislatifnya. Perlu dipastikan sebuah mekanisme yang menutup kemungkinan presiden dapat mengamandemen materi pasal atau pasal-pasal undang-undang yang telah dihasilkan oleh DPR, juga terhadap keputusan MA yang bersifat tetap.

Ketiga, pengaturan kembali lembaga-lembaga berikut wewenang yang melekat di dalamnya dari lembaga-lembaga aparatur negara semisal birokrasi dan militer. *Keempat*, penyertaan hal-hal baru ke dalam konstitusi baru, terutama yang berakibat pada penguatan masyarakat atau *civil society*, HAM, hak-hak masyarakat lokal, hak-hak minoritas, dan sebagainya, harus menjadi bagian prinsip dari konstitusi yang baru.

Detail mengenai ini bisa dibaca dalam usulan-usulan perubahan yang ditawarkan UGM yang mencoba untuk mengeksplorasi arena-arena sensitif yang membutuhkan perubahan bagi kepentingan demokrasi. Tiga arena kritis dijelajahi, masing-masing perubahan-perubahan di tingkat lembaga-lembaga suprastruktur, infrastruktur, dan lembaga-lembaga "penyambung", semisal LSM.

Dokumen "Demokratisasi Politik UGM" yang ada pertamanya mencoba untuk menelusuri persoalan-persoalan yang muncul di tiga arena yang berbeda tersebut di masa lalu. Pada tahap *kedua*, merumuskan implikasi-implikasi dari persoalan yang ada pada kehidupan sosial, dan terutama politik Indonesia dalam 32 tahun terakhir. *Ketiga*, membangun asumsi bagi perubahan. Dan terakhir, merumuskan sejumlah rekomendasi yang bersifat praktis yang sangat mungkin untuk dikerjakan lewat perubahan kebijaksanaan.

Perubahan UUD 45 yang diusulkan UGM ini selanjutnya harus dipastikan berlangsung sampai pada aturan terbawah dalam tata urutan perundangan kita, selama ini yang menjadi persoalan adalah justru penjabaran lebih detil pasal-pasal dalam UUD 45 yang menjadi wilayah tempat bekerjanya manipulasi kekuasaan. Dari kajian mendalam terhadap UUD 45, yang jelas-jelas secara eksplisit perlu diubah adalah keberadaan DPA (pasal 16) yang tidak lagi relevan, pasal 22 ayat 1 tentang hak presiden membuat peraturan pengganti UU (perpu), dan pasal 23 tentang "Keuangan Negara", tentang perlunya keberadaan lembaga sejenis BPK di tingkat lokal dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam semua level pemerintahan. Dalam banyak kasus penjabaran pasal lewat mekanisme PP atau perpu yang menjadi sumber persoalan pelencengan tiap pasal. Ikhtiar menuju reformasi konstitusi apa pun usulannya sebagaimana telah ditunjukkan dalam kasus Spanyol dan Taiwan membutuhkan banyak energi utamanya lewat proses negosiasi antarelit. Diperlukan satu platform bersama yang dapat mempertemukan kepentingan semua elemen agen-agen politik utama. Sejarah republik ini telah memperlihatkan bahwa bangsa ini pernah merintis upaya ke arah sana lewat sidang-sidang konstituante, tetapi harus kandas di tengah jalan justru karena negosiasi mengalami jalan buntu.***

Daftar Pustaka

- Higley, John, Tong-yi Huang & Tse-min Lin, (1998), 'Elite Settlements in Taiwan,' *Journal of Democracy*, Volume 9 No. 2.
- Indra, H. Muhammad Ridwan (1986), *Kedudukan Presiden dalam UUD 1945*, Jakarta: CV Haji Masagung
- Linz, Juan dan Alfred Stepan (ed) (1995), The Paradigmatic Case of *Reforma Pactada-Ruptura Pactada: Spain*. Dalam Linz, Juan dan Alfred Stepan (penyunting). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: the John Hopkins University Press.
- Naskah *Demokratisasi Politik*: Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada 1998
- Nasution, Adnan Buyung (1995), *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti
- Organski, AFK (1985) *Tahap-Tahap Pembangunan Politik*, Jakarta: CV Akademika Pressindo.
- Sills, David (ed.). (1968). *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York: The MacMillan Company and The Free Press.