

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Secara eksplisit para pendiri negara sudah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Soekarno pernah menyebutnya sebagai *Revolutiegrondwet*. Antisipasi dalam kondisi objektif ini dilakukan oleh *founding fathers* dengan adanya Pasal 37 UUD 1945 sebagai sarana untuk melakukan perubahan.

Persoalan mendasar dalam sejarah ketatanegaraan selama ini dibawah Undang-Undang Dasar 1945 (1945-1949 dan 1959-2002) tidak hanya terletak pada sifat sementara , tetapi lebih kepada kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945, karena masih sangat fleksibel untuk diterjemahkan sesuai keinginan dari pemegang kekuasaan, terkurung dalam sistem ketatanegaraan yang rancu sehingga tidak membuka ruang untuk membuka paradigma *checks and balances* serta akuntabilitas horizontal dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan sehat.

UUD 1945 telah menjadi alat politik ampuh yang terkadang dapat menyuburkan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme disekitar pemegang kekuasaan. Seiring dengan gagasan reformasi menyeluruh setelah berakhirnya masa orde baru pada tahun 1998 memberikan kesempatan untuk melakukan perubahan mendasar terhadap UUD 1945. Banyak anggapan salah satu penyebab krisis yang terjadi pada bangsa Indonesia karena tidak mempunya

UUD 1945 mengantisipasi penyelewengan-penyelewengan dalam praktek penyelenggaraan negara.

Dalam proses amandemen yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Badan Pekerja Majelis menghasilkan banyak perubahan mendasar mengenai sistem ketatanegaraan yang digunakan negara Indonesia. Di sisi lain dari hasil perubahan UUD 1945 terdapat kelemahan yang mendasar, yaitu : kelemahan proses amandemen dan, kelemahan substansi hasil perubahan, sehingga menjadikan reformasi konstitusi kehilangan arah dan menjadi tidak mampu memberikan kejelasan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang dibentuk.

Dalam proses amandemen yang pertama sampai keempat masih terdapat kepentingan-kepentingan politik dan tidak mengekspresikan aspirasi dari rakyat sepenuhnya tetapi diserahkan kepada MPR sepenuhnya melalui tata tertib persidangan MPR, yang dalam hal ini diserahkan kepada Badan Pekerja (BP) MPR dan kemudian BP MPR menugaskan Panitia Ad Hoc (PAHI) untuk menyiapkan rancangan perubahan UUD dimana PAH I BP MPR dapat mengangkat tim ahli / para pakar dan melakukan penyerapan aspirasi publik (baik dalam menjangkau masukan untuk naskah perubahan maupun uji sah hasil rancangan).

Perubahan konstitusi oleh lembaga yang independen menjadi keharusan dan keniscayaan untuk mencari jalan keluar dari krisis politik yang dihadapi Indonesia. Hal ini berarti bahwa reformasi konstitusi bukan merupakan imbas reformasi tetapi sudah merupakan tuntutan zaman yang dalam pelaksanaannya

perlu dibangun sistem yang mampu saling kontrol antar lembaga untuk mencegah terbentuknya kekuasaan yang otoriter.

Dengan alasan-alasan tersebut dan adanya tuntutan masyarakat pada akhirnya membuka jalan bagi terbentuknya lembaga konstitusi yaitu Komisi Konstitusi yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR RI No. I / MPR / 2002 tentang pembentukan.

Komisi Konstitusi. Pada bagian pertimbangan TAP MPR No. I / MPR / 2002 disebutkan :

- bahwa perubahan-perubahan UUD tersebut sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas.
- bahwa berdasarkan pertimbangan diatas, dipandang perlu membentuk Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Keberadaan Komisi Konstitusi mendapat dukungan dari masyarakat dan juga tantangan dari sebagian masyarakat, dengan harapan Komisi Konstitusi akan dapat menyajikan alternatif perubahan UUD 1945, yang mempunyai landasan teoritis (naskah akademis) serta bersifat lebih aspiratif dan antisipatif untuk kemajuan Indonesia ke depan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zaenul Yasri, Skripsi Dalam "*Komisi Konstitusi Dan Demokratisasi Konstitusi Di Indonesia*", Yogyakarta, FISIPOL UMY, 2005, hlm. 4

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan yang akan diteliti adalah :  
Bagaimana Kedudukan Komisi Konstitusi Dalam Reformasi Konstitusi Di  
Indonesia dianalisis secara yuridis ?

## C. Tinjauan Pustaka

Teori yang digunakan dalam pengkajian ini yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu, sedangkan teori kedudukan memiliki asumsi bahwa sebagian besar posisi dan perilaku politik adalah akibat dari harapan terhadap kedudukan dan fungsi yang dipegang oleh aktor politik yang berperan. Seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga itulah yang kemudian dibentuk suatu fungsi dan kedudukannya, sehingga kedudukan aktor dalam suatu lembaga sangat tergantung atau dugaan yang muncul.

Kedudukan dapat diartikan sebagai suatu fungsi yang terjadi atau yang memegang pimpinan serta memiliki kewenangan atau posisi untuk melakukan fungsi dinamisasi dari seluruh proses dalam hubungan dengan kelompok atau kelompok yang lebih besar dalam suatu peristiwa baik oleh seseorang atau kelompok.

Dalam hal pengertian antara kedudukan dan peranan memiliki persinggungan arti yang tipis, sehingga kedudukan lebih bersifat umum sedangkan peranan lebih bersifat khusus. Menurut "WJS. Purwodarminto"

Kedudukan atau suatu peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama (terjadinya sesuatu hal atau peristiwa).<sup>2</sup>

### 1. Konstitusi

Fondasi yang paling kuat dan kokoh serta tepat bagi sebuah demokrasi yang berkelanjutan (*a sustainable democracy*), adalah sebuah Negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar pada sebuah konstitusi-konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legeslatif, eksekutif, dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberi jaminan yang cukup luas bagi hak-hak warga Negara dan Hak Asasi Manusia (HAM).<sup>3</sup>

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* juga harus merupakan konstitusi yang legitimate dalam arti proses pembuatannya secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seluruh unsur masyarakat dari berbagai aliran, faham, aspirasi, dan kepentingan yang meliputi.

Bagir Manan mengatakan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi Negara dan pemerintahan suatu

---

<sup>2</sup> Adi Purwanto, "Ulama dan Perannya dalam Masyarakat", Surakarta, 1984, hlm. 7

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Fungsi Konstitusi Dalam Perbatasan Kekuasaan, dalam Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta, FH UH, 1998, hlm. 93

Negara.<sup>4</sup> C.F. Strong mengemukakan bahwa konstitusi merupakan kumpulan asas-asas yang mengatur tiga muatan pokok, yaitu :<sup>5</sup>

- a. Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas);
- b. Hak-hak yang diperintah (hak-hak asasi); dan
- c. Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Hal senada juga dikemukakan oleh Sri Soemantri dalam bukunya yang berjudul "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan."<sup>6</sup>

Hakikat dari suatu konstitusi adalah mengatur pembatasan kekuasaan dalam Negara. Pembatasan kekuasaan yang tercantum dalam konstitusi pada umumnya menyangkut dua hal, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya, dan pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan waktu.

Pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya ialah pembatasan yang berkenaan dengan tugas, wewenang serta berbagai macam hak yang diberikan kepada pemangku jabatan tertentu serta berapa kali seorang pejabat dapat dipilih kembali dalam jabatan tersebut.

Pembatasan kekuasaan oleh konstitusi diperlukan karena dalam setiap Negara akan terdapat pusat-pusat kekuasaan, baik dalam supra struktur politik maupun infra struktur politik. Pusat-pusat kekuasaan tersebut jelas mempunyai kekuasaan. Lord Acton mengatakan bahwa

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1995, hlm. 5

<sup>5</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London, ELBS and Singwick & Jackson Limited, 1966, hlm. 5

<sup>6</sup> Sri Soemantri, *Loc. Cit.*

*"power tends to corrupt; and absolute power corrupts absolutely"*<sup>7</sup>  
 kekuasaan itu, bagaimanapun kecilnya cenderung disalahgunakan.  
 Semakin kuat kekuasaan semakin kuat pula kecenderungan  
 penyalahgunaannya.

Menyadari akan hal ini maka para pendiri Negara berusaha untuk  
 membatasi dan mencegah kemungkinan adanya penyalahgunaan  
 kekuasaan oleh mereka yang nantinya akan berkuasa, Konstitusi  
 merupakan sumber utama hukum tatanegara suatu Negara, sehingga  
 setiap konstitusi mempunyai corak nasional yang berfungsi sebagai  
 dokumen nasional. Konstitusi juga berfungsi membentuk sistem politik  
 dan sistem hukum suatu Negara.<sup>8</sup>

Setiap Negara memiliki konstitusi meskipun mungkin tidak tertulis,  
 konstitusi memiliki fungsi dan arti yang penting bagi Negara baik secara  
 formil, materiil, maupun konstitusionil.

Menurut penelitian Henc Van Maarseveen dan Ger Van Der Tang  
 dalam studinya terhadap konstitusi-konstitusi didunia yang dituangkan  
 dalam buku berjudul *"Written constitution"*<sup>9</sup> dikatakan bahwa ;

- a. *Constitution as a national decomen* (sebagai dokumen nasional), dan
- b. *Constutiona as a birth certificate* (sebagai sertifikat kelahiran Negara).

Konstitusi sebagai dokumen nasional mempunyai fungsi :<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim., *Naskah Rancangan Perubahan UUD.*, Yogyakarta, Tim Reformasi dan KADIN DIY, 1998, hlm. 28

<sup>8</sup> Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 4

<sup>9</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*, 1998, hlm. 2

<sup>10</sup> *Ibid.*

- 1) *Having a constitution to show to the outside world* (mempunyai konstitusi itu untuk menunjukkan eksistensinya kepada dunia luar)
- 2) *To emphatire to the states own identity* (yakni untuk menunjukkan identitas Negara)
- 3) *Constitution as amean of forming the states own political and legal system* (yakni konstitusi sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu Negara)

Konstitusi sebagai piagam kelahiran mempunyai fungsi ;<sup>11</sup>

- 1) *Constitution as asign of adulhooda and independent* (yakni sebagai tanda kedewasaan dan kemerdekaan suatu bangsa)
- 2) *Constitution as a politico and legal document* (yakni sebagai dokumen politik dan hukum).

Konstitusi mempunyai fungsi formil, yaitu sebagai ;<sup>12</sup>

- 1) Alat untuk menunjukkan eksistensi Negara kepada dunia luar
- 2) Alat untuk menunjukkan identitas diri kepada dunia luar
- 3) Alat untuk menunjukkan kedewasaan dan kemerdekaan suatu bangsa.

Fungsi konstitusional konstitusi sebagai sumber dan dasar cita bangsa dan Negara yang berupa nilai-nilai dan kaidah dasar bagi kehidupan bernegara dan konstitusi selalu memuat cita-cita rakyat dan asas-asas ideologi Negara yang selalu mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusunnya ingin diabadikan dalam konstitusi tersebut sehingga mewarnai seluruh naskah konstitusi itu.<sup>13</sup>

Menurut Sri Soemantri UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi :<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, Cet.XI 1998, hlm. 101

<sup>14</sup> Sri Soemantri, *Op. Cit.*



- 1) Hasil perjuangan politik bangsa dimasa yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang; suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dengan melihat teori dasar tentang konstitusi kita akan melihat bagaimana halnya dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Para pendiri Negara membentuk sebuah Undang-Undang Dasar sebagai Konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Setelah melalui proses dalam persidangan BPUPKI dan PPKI, mulai dari persidangan pertama BPUPKI pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 hingga berakhir pada persidangan yang kedua pada tanggal 10 Juli 1945, akhirnya UUD 1945 disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh sidang PPKI di Jakarta.

Dalam UUD 1945 terkandung tiga muatan materi yang pada umumnya dimuat oleh setiap konstitusi di berbagai Negara, dapat kita jelaskan sebagai berikut :

- 1) Tentang jaminan atas hak-hak asasi manusia dan warga Negara, yang terdapat dalam Pasal 27-28, 29 ayat (2), 31 ayat (1) dan Pasal 34 UUD 1945.
- 2) Tentang susunan ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat fundamental diatur dalam BAB I sampai BAB VII UUD 1945, dalam BAB VII Pasal 23 ayat (5) dan BAB IX UUD 1945.
- 3) Tentang pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental yang juga diatur dalam BAB-BAB dan Pasal-Pasal seperti tercantum dalam poin ke-2 diatas.

Arti dan fungsi UUD 1945 pada umumnya telah terpenuhi, baik sebagai sertifikat Negara maupun sebagai dokumen nasional. Adapun fungsi konstitusional, yaitu terletak pada tampilnya UUD 1945 sebagai dasar ketatanegaraan Indonesia yang berupa nilai-nilai atau kaidah-kaidah dan sebagai dasar bagi kehidupan bernegara, baik yang tersirat maupun tersurat. Penanaman asas-asas fundamental serta penegakan pilar-pilar yang kokoh bagi pembentukan dan pembangunan Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum yang modern dan demokratis.

UUD 1945 telah meletakkan dasar-dasar dan pilar-pilar Negara hukum kesejahteraan Indonesia, yaitu :<sup>15</sup>

- 1) Pilar keTuhanan YME (Pasal 29)
- 2) Pilar Hak-Hak Asasi Manusia (Pasal 27, 28, 29, ayat (2) dan 31, ayat (1) dan Pasal 34)
- 3) Pilar Demokrasi (Pasal 1 ayat (2), 27)
- 4) Pilar Integralistik (Pasal 1 ayat (1))
- 5) Pilar Hukum (Pasal 4 ayat (1))

Selain aturan dasar yang termuat dalam konstitusi. Pada pasca orde baru proses amandemen telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu amandemen I (tahun 1999), amandemen II (tahun 2000), amandemen III (tahun 2001), dan amandemen IV (tahun 2002).

Kajian tentang perubahan konstitusi merupakan salah satu bagian penting dari kajian tentang konstitusi. Dalam kajian tersebut dikemukakan asas sebagai dasar dalam pelaksanaan perubahan konstitusi dan yang akan menentukan keabsahan perubahan konstitusi.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitutions*" mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan :<sup>16</sup>

- 1) Oleh pemegang kekuasaan legislatif dengan persyaratan khusus. Yang dimaksud adalah penentuan Kuorum dalam sidang yang mengagendakan perubahan dan dalam mengambil keputusan.
- 2) Oleh rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga Negara yang diberi wewenang mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Dalam referendum atau plebisit itu rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usulan perubahan konstitusi.
- 3) Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan yang harus disetujui oleh sejumlah Negara-negara bagian.

Suatu lembaga khusus tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi, dan apabila telah selesai melaksanakan tugasnya maka dengan sendirinya lembaga tersebut bubar.<sup>17</sup>

Secara umum dapat dikemukakan dua sistem perubahan konstitusi, pertama sistem yang dianut oleh Negara-negara Kontinental. Mereka berpendapat apabila terjadi perubahan konstitusi maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Kedua, adalah sistem yang dianut oleh Negara-negara *Anglo Saxon* ; apabila suatu konstitusi diubah, konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.

Proses perubahan konstitusi yang ideal dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum dalam hidup bermasyarakat (*living law*), sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru

<sup>16</sup> C.F. Strong, *Op.Cit.* hlm. 7

<sup>17</sup> *Ibid*,

dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasikan keadaan masa lalu, kini dan masa mendatang.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji secara yuridis tentang kedudukan Komisi Konstitusi dalam mereformasi konstitusi di Indonesia.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai sarana pengembangan teoritis yang didapat selama kuliah dan menambah wawasan, informasi mengenai sistem konstitusi di Indonesia.

##### **2. Manfaat Praktis**

Sebagai pelengkap dan penambah wawasan serta informasi para praktisi maupun instansi yang membutuhkan dalam mempelajari sistem ketatanegaraan Indonesia pada umumnya, komisi konstitusi pada khususnya, serta memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum, khususnya hukum Tata Negara.

#### **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu sebagai berikut :

##### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian adalah yuridis normatif, penelitian ini akan dilakukan penelitian terhadap literature-literatur, buku-buku, makalah, jurnal, koran

yang berkaitan dengan permasalahan tentang Analisis Kedudukan Komisi Konstitusi Dalam Reformasi Konstitusi Di Indonesia

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Teknik ini dilakukan dengan cara mempelajari, dan menganalisis terhadap bahan-bahan hukum atau data tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, literature, makalah, jurnal serta bahan tertulis lain yang berkaitan dengan Analisis Yuridis Kedudukan Komisi Konstitusi Dalam Reformasi Konstitusi Di Indonesia. data hukum sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu UUD 1945, Ketetapan MPR, serta Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Kedudukan Komisi Konstitusi.
- b. Bahan hukum sekunder adalah sumber data yang memberikan penjelasan lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti, yaitu: buku-buku, literature, makalah, jurnal, majalah dan koran yang berkaitan dengan Kedudukan Komisi Konstitusi Dalam Reformasi Konstitusi Di Indonesia.

## 3. Teknik Pengolahan Data

Pengolahan data disusun secara sistematis dan logis serta mudah dipahami.

## 4. Analisis Data

Analisis data yang dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu data-data yang telah diperoleh, dikumpulkan dan kemudian dihubungkan dengan

teori-teori yang didapat dari studi pustaka sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan. Langkah selanjutnya adalah mengembangkan dan menginterpretasikan secara rasional data-data tersebut dengan tetap berpijak pada ketentuan Hukum Tata Negara.