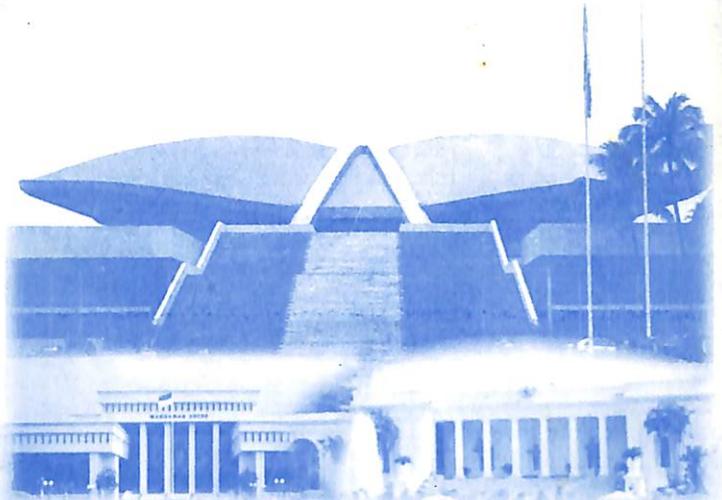


Vol. 1. NO. 5 JULI 2002

JURNAL

**PERKEMBANGAN  
KETATANEGARAAN  
INDONESIA  
DEWASA INI**



**JUSTICE FOR ALL**

*Penulis :*

Prof. Dr. ( Jur ) Andi Hamzah, SH.  
D. A. Sumantri, SH. MM.  
Nizam Burhanuddin, SH. MH.  
A. Kahar Maranjaya, SH. MH.  
Firman Noor, SH.  
Drs. Muchtar Luthfi, SH. SPN.  
Dwi Putri Cahyawati, SH. MH.  
Henni Wijayanti, SH. MHum.  
M. Rusdi Daud, SH.  
Drs. Koesparmono Irsan, SH. MM. MBA.  
Arofah Windiani, SH. MHum.  
Abdul Aziz N.S., SH. MH.  
Kartono Sugiyatno, SH.  
Sodikin, SH. MHum.

**Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta**

ISSN : 1410 - 041



JURNAL

Justice For All

M

**PELINDUNG**

Dekan Fakultas Hukum UMJ

D

**KETUA PENGARAH**

Syaiful Bakhri, SH, MH.

K

**KETUA PENYUNTING**

Chairul Huda, SH, MH.

D

**DEWAN PENYUNTING**

Pathorang Halim, SH.  
Henni Wijayanti, SH. MHum.  
Arofah Windiani, SH. MHum.  
A. Kahar Maranjaya, SH.MH.  
Mas Ahmad Yani, SH. MSi.  
Dwi Putri Cahyawati, SH,MH.  
M. Rusdi Daud, SH.

H

**MANAJER PENGEMBANG**

Edi Suhaedi, SH.  
Bahria Prentha, SH, M.Hum.

**TATA USAHA**

Drs. Emsumisran  
Sodik Hadiano  
Salman A.B  
Ratna  
Jurjani T

**ALAMAT REDAKSI**

Jl. KH. Ahmad Dahlan Cirendeu  
Ciputat Jakarta Selatan, 15419  
Telp. (021) 749 0385, Fax. 7432590

ISSN : 1410-041

**DAFTAR ISI**

- ◆ **Andi Hamzah**  
Hubungan Wewenang Kejaksaan dan POLRI dalam  
Penyidikan ..... 1 - 7
- ◆ **D.A. Sumantri**  
Pengelolaan Barang-Barang Publik ..... 9-18
- ◆ **Nizam Burhanuddin**  
Tinjauan Tentang Peranan Dewan Perwakilan Rakyat  
(DPR) dalam Pengelolaan Keuangan Negara ..... 19-25
- ◆ **A. Kahar Maranjaya**  
Otonomi Daerah Menjamin Kestabilan Politik dan  
Keutuhan Bangsa ..... 27-32
- ◆ **A. Kahar Maranjaya & Firman Noor**  
Supremasi Hukum dan Kedaulatan Rakyat ..... 33-39
- ◆ **Muchtar Luthfi**  
Kedudukan Hukum Tanah Nasional Setelah  
Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999  
tentang Pemerintahan Daerah ..... 41-50
- ◆ **Dwi Putri Cahyawati**  
Menelaah Keberadaan Mahkamah Konstitusi  
Pengaruh Gagasan Pem-bentukannya  
Terhadap Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia ..... 51-60
- ◆ **Henni Wijayanti**  
Pegangan Independensi Bank Indonesia Dalam  
Amandemen UUD 1945 ..... 61-68
- ◆ **M. Rusdi Daud**  
Pembaruan UUD 1945 ..... 69-73
- ◆ **Koesparmono Irsan**  
Hubungan Hak Asasi Manusia dengan Hukum  
Internasional ..... 75-87
- ◆ **Arofah Windiani**  
Kewajiban Ummat Beragama dalam Kehidupan  
Berbangsa dan Bernegara ..... 89-94
- ◆ **Abdul Azis N.S. & Kartono Sugiyatno**  
Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui  
Prosedur Class Actions ..... 95-104
- ◆ **Sodikin**  
Politik, Hukum dan Lingkungan Hidup di  
Era Reformasi ..... 105-115

JURNAL HUKUM, diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta sebagai media komunikasi dan pengembangan ilmu Hukum. Redaksi menerima naskah artikel laporan penelitian, dan artikel konseptual resensi buku, sepanjang relevan dengan misi redaksi. Naskah dikirim antara 15 s.d 20 halaman, diketik spasi ganda, disertai biodata. Redaksi berhak mengubah naskah sepanjang tidak mengubah substansinya.

## Pengantar Redaksi

Bismillahirrahmanirrahim

*Assalammu'alaikum wr. wb.*

Paradigma ketatanegaraan dewasa ini telah mengalami perkembangan yang signifikan dibandingkan dengan masa orde baru yang cenderung menganut kekuasaan yang sentralistik. Mengikuti perkembangan itu, praktek ketatanegaraan telah mengalami pergeseran baik dari segi sistem maupun hakekatnya sebagaimana telah diejawantahkan dalam amandemen konstitusi. Pergeseran tersebut telah berpengaruh pula pada pranata institusi pemerintahan maupun kehidupan masyarakat yang lebih konkrit. Hal ini telah membuka kemungkinan bagi para akademisi untuk melihat dalam dimensi akademis melalui berbagai tinjauan terhadap perkembangan tersebut. Untuk itulah Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta pada edisi Nomor 1 Vol 5 Juli 2002 menyetengahkan berbagai isu aktual seputar perkembangan substansial penataan struktur ketatanegaraan.

Sebagai wacana pembuka, Prof. Dr. (Jur.) Andi Hamzah menyetengahkan kritik terhadap kesimpangsiuran lembaga kejaksaan dan POLRI dalam menerapkan kewenangan. Selanjutnya Nizam Burhanuddin, SH. MH. membuat suatu tinjauan dalam tulisannya tentang Peran DPR terhadap pengelolaan keuangan negara. Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi dan tugas-tugas administrasi negara, D.A. Sumantri, SH. MM. mengemukakan pemahaman tentang pengelolaan benda publik dalam konteks hukum administrasi negara.

Dalam tulisannya mengenai konsep otonomi daerah, A. Kahar Maranjaya, SH. MH., mengemukakan arah konsep otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia. Dilanjutkan dengan tulisan Drs. Muchtar Luthfi, SH. SPN. yang mengemukakan bidang hukum pertanahan yang dipengaruhi oleh konsep otonomi daerah. Firman Noor, SH. Bersama A. Kahar Maranjaya, SH. MH. mengemukakan perlunya penegakan supremasi hukum.

Selanjutnya tulisan yang menyangkut substansi konstitusi dikemukakan oleh Dwi Putri Cahyawati, SH. MH. yang menyetengahkan pandangan obyektif, dan akademis terhadap sikap politis dan keinginan penyelenggara negara untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Dilanjutkan dengan gagasan dalam tulisan Henni Wijayanti, SH. MHum, untuk mempertegas independensi Bank Indonesia dalam amandemen konstitusi. Selanjutnya M. Rusdi Daud, SH. dalam tulisannya menyetengahkan pembaruan UUD 1945 yang telah mengarah kepada penggantian konstitusi.

Di bidang kemasyarakatan, Drs. Koesparmono Irsan, SH. MM. MBA. menyampaikan tulisan tentang konsep hukum nasional tentang hak asasi manusia dalam kaitannya dengan hukum internasional. Selanjutnya Arofah Windiani, SH. MHum, membuat kajian kritis terhadap kemajemukan masyarakat yang belakangan ini rentan menimbulkan konflik, yakni dengan mengangkat kewajiban umat beragama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perkembangan di bidang lingkungan, Abdul Azis N.S., SH. MH dan Kartono Sugiyatno mengemukakan dalam tulisannya tentang penyelesaian sengketa melalui prosedur class action. Rangkaian kajian perkembangan hukum ini diakhiri dengan tulisan Sodikin, SH. MHum, yang menyetengahkan kajian politik dan hukum terhadap lingkungan hidup pasca reformasi. Dari Redaksi hanya dapat berharap semoga semua hal itu menambah khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum tata negara.

*Wassalammu'alaikum Wr. Wb.*

Redaksi

## PEMBARUAN UUD 1945

M. Rusdi Daud

### Abstrak

Pembaruan UUD yang telah dilakukan telah menimbulkan berbagai penafsiran di masyarakat. Sebagian masyarakat telah memberi makna pembaruan UUD sebagai suatu proses penggantian konstitusi/membuat konstitusi baru. Pandangan ini memang dapat dipahami sebagai suatu wacana memperkaya pembaruan UUD. Jika ditelaah berdasarkan bunyi dasar hukum perubahan itu, maka pembaruan UUD hanya dilakukan dalam bentuk hukum perubahan (amandemen) bukan penggantian UUD

### Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45), selain sebagai sumber hukum tertinggi aturan hukum positif negara republik Indonesia, dan sumber seluruh kebijakan negara di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, juga dianggap sebagai sumber utama berbagai masalah ketatanegaraan Republik Indonesia selama ini. Berbagai kelemahan dan kekurangan kehidupan berkonstitusi secara wajar, telah melahirkan praktek bernegara yang jauh dari prinsip-prinsip dasar yang dimuat dalam UUD 45 itu sendiri. Sistem UUD 45 yang terlalu menekankan pada fungsi dan kekuasaan eksekutif (Presiden) tanpa berimbang dengan bidang kekuasaan lain telah melahirkan sistem kekuasaan yang diktator dan otoritarian. Selain itu didapati juga pengaturan yang kurang lengkap, bahkan didapati berbagai kekosongan sehingga menimbulkan berbagai penafsiran yang pada gilirannya dapat melahirkan penyelewengan kekuasaan. Hal seperti itu,

telah menimbulkan tuntutan pembaruan UUD 45. Pembaruan merupakan suatu keharusan sebagai dasar menata seluruh perikehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan Indonesia yang demokratis dan negara berdasarkan atas hukum serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pembaruan UUD merupakan suatu keniscayaan, tetapi apakah pembaruan itu merupakan suatu perubahan (amandemen) atau penggantian UUD, dapat dikaji berdasarkan sistem dan mekanisme yang diatur dalam konstitusi itu sendiri.

### Kesementaraan UUD 1945

Sebenarnya secara hukum, kesempatan untuk merubah Undang-Undang Dasar (UUD), selalu terbuka dan dimungkinkan dalam setiap negara. Akan tetapi tidak berarti perubahan itu dapat dilakukan setiap saat. Kebutuhan akan perubahan UUD

(termasuk pula mudah-tidaknya) bergantung pada berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat tertentu.<sup>1</sup> Selama kekuatan politik atau sosial yang dominan merasa puas dan berdiam diri terhadap UUD yang ada, maka tidak akan ada perubahan UUD. Jadi sebenarnya perubahan itu tidak semata bergantung pada ketentuan hukum yang mengatur tentang perubahan itu, melainkan kondisi politik dan sosial suatu negara.

Dalam UUD 45 ada ketentuan yang mengatur tentang kewenangan MPR terhadap UUD yakni, pasal 3 dan Pasal 37.<sup>2</sup> akan tetapi karena kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat pemerintahan orde baru tidak berkehendak untuk mengadakan perubahan maka perubahan tidak pernah terjadi selama pemerintah itu. Bahkan ada penegasan dalam Ketetapan MPR, yang menyatakan MPR tidak berkehendak mengubah UUD 45.<sup>3</sup> dengan adanya ketentuan dalam Tap MPR tersebut tampaknya kehendak politik pada waktu itu (orde baru), cenderung memilih UUD 45 menjadi konstitusi yang tetap, dan tidak memilih untuk/ menghindari terjadinya perubahan. Ini sebenarnya merupakan implikasi politik Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 45, yang memberi dua kewenangan kepada MPR terhadap UUD yaitu mengubah atau menetapkan UUD. MPR pada waktu itu cenderung lebih menjadikan UUD 45 sebagai UUD yang tetap.

Status UUD 45 itu sendiri sejak dibuat sampai saat dilakukan amandemen masih bersifat sementara. Menurut UUD 45 kewenangan untuk menetapkan UUD ada pada MPR, sampai saat UUD 45 diamandemen, MPR belum pernah menetapkan UUD tersebut, sehingga perlu adanya penetapan untuk UUD.<sup>4</sup> Terhadap wacana ini penulis berpendapat bahwa UUD tidak perlu untuk ditetapkan dengan TAP MPR, karena jika ada penetapan tentang UUD, justru akan membuat UUD menjadi mudah untuk mengalami perubahan. Prosesnya hanya dengan mencabut Tap MPR tersebut. Sebagai contoh misalnya, MPR telah mencabut Tap MPR No. 1/MPR/1983, untuk mengembalikan sifat kesementaraan UUD 45. Akibat lainnya adalah perubahan yang ada akan mengarah kepada penggantian UUD, bukan perubahan (amandemen). Bukankah jika Tap MPR yang menetapkan UUD dicabut berarti bahwa UUD secara keseluruhan dicabut pula keberlakuannya, termasuk pembukaannya. Pada hal bangsa dan negara ini telah memiliki komitmen untuk tidak merubah pembukaan, meskipun UUD tersebut diamandemen.

Pada awal dilakukannya amandemen (amandemen pertama) ada pendapat sebenarnya untuk perubahan UUD 45, MPR harus menggunakan kewenangan berdasarkan Pasal 3 UUD 45 bukan ketentuan pasal 37. Ternyata kedua pasal

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta, Dirjen Dikti Depdiknas, 2000), hlm.2

<sup>2</sup> Pasal dimaksud adalah ketentuan UUD 1945 pra amandemen

<sup>3</sup> lihat Tap MPR No. 1/MPR/ 1983

<sup>4</sup> dalam berbagai kesempatan Harun Al Rasyid, menyatakan UUD 45 bersifat sementara.

tersebut dapat menimbulkan implikasi politik, dan penafsiran terhadap ketentuan pasal tersebut, dapat menentukan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa Orde Baru, dengan menggunakan ketentuan Pasal 3 inilah pemerintahan dapat melanggengkan kekuasaannya. Betapa tidak, pasal tersebut memberi kewenangan kepada MPR untuk menetapkan UUD di samping kewenangan mengubah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37. Kelihain penguasa pada saat itu tampak dengan membuat ketentuan/ Ketetapan MPR yang tidak berkehendak untuk merubah UUD 45 sebagai sikap penolakan terhadap perubahan. MPR pada waktu itu tidak mempunyai kehendak untuk menggunakan kewenangan merubah tetapi justru menjadikan UUD sebagai UUD tetap.

Sebenarnya menetapkan UUD 45 sebagai UUD tetap, tidak berarti sama dengan sikap/pendirian UUD tidak dapat diubah atau tidak dapat diperbaharui. Dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu UUD akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaruan.

Penerapan Pasal 3 UUD 45 yang mengatur wewenang MPR menetapkan UUD harus dilihat secara kontekstual yaitu keadaan pada saat UUD 45 ditetapkan. UUD 45 memang bersifat sementara. Dengan melihat latar belakang sejarah, sifat kesementaraan dan kekuatan serta kehendak masyarakat, maka pembaruan UUD merupakan suatu keharusan.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 19

<sup>6</sup> Ibid.

### Pembaruan UUD

Pembaruan UUD tidak selalu berarti perubahan bunyinya yang tertulis. Perubahan-perubahan keadaan yang terjadi dapat menyebabkan bunyi UUD diberi arti yang berbeda dari makna aslinya. Dapat pula kekuatan-kekuatan tersebut menyebabkan suatu ketentuan UUD tidak lagi efektif (didiadakan dan sebagainya).<sup>5</sup>

K.C. Wheare, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan menyebutkan perubahan UUD akibat dorongan kekuatan (*forces*) yang terjadi dapat berbentuk:<sup>6</sup>

1. kekuatan-kekuatan yang kemudian melahirkan perubahan keadaan, tanpa mengakibatkan perubahan bunyi tertulis dalam UUD, melainkan terjadi pembaruan makna, suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Dalam sejarah ketatanegaraan RI ketentuan yang mendorong pembaharuan tanpa perubahan UUD antara lain nampak pada praktek ketatanegaraan tahun 1945 yang mengubah sistem presidensial menjadi sistem parlementer.
2. kekuatan-kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik melalui perubahan formal (amandemen), putusan hakim, hukum adat, maupun konvensi.

Terjadinya Pembaruan UUD di negara manapun di dunia ini bukan ditentukan oleh tata cara resmi (formal) yang harus dilalui. Tatacara formal yang mudah (fleksibel) tidak serta merta memudahkan terjadinya

perubahan UUD. Begitu pula sebaliknya, tata cara formal yang dipersukar (*rigid*) tidak berarti pembaruan UUD tidak akan atau akan jarang terjadi. Faktor utama yang menentukan pembaruan UUD adalah berbagai keadaan di masyarakat. Dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan pendorong utama pembaruan UUD.<sup>7</sup> Dengan demikian kekuatan dan kehendak masyarakat itulah yang akan menentukan terjadinya pembaruan UUD itu.

Tata cara formal pembaruan UUD yang biasanya dilakukan negara-negara di dunia adalah amandemen. Selain dengan cara itu sebenarnya pembaruan UUD dapat pula terjadi melalui hukum adat, konvensi, putusan hakim atau peraturan perundang-undangan biasa seperti ketetapan MPR atau undang-undang. Negara RI yang cenderung menganut sistem hukum tertulis, karena dipengaruhi oleh sistem Eropa Kontinental, lebih mengutamakan konstitusi tertulis meskipun diakui pula konstitusi tidak tertulis dalam menyelenggarakan ketatanegaraan. Konsisten dengan sistem tersebut maka tata cara pembaruan UUD di Indonesia dilakukan dalam bentuk amandemen.

Dalam praktek ada beberapa bentuk hukum perubahan UUD, yaitu:<sup>8</sup>

1. dalam bentuk undang-undang,
2. dalam bentuk penggantian UUD
3. dalam bentuk amandemen atau perubahan seperti dalam sistem konstitusi Amerika Serikat.

Perubahan konstitusi dalam bentuk undang-undang, terjadi ketika ketatanegaraan Indonesia berubah dari Negara kesatuan menjadi Negara federal. Dengan berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS). Keberadaan Negara federal ini hanya berlangsung delapan bulan. Pada tanggal 17 Agustus 1950, melalui Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 Konstitusi RIS diganti dengan UUD 1950 yang menghadirkan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada saat ini pula terjadi penggantian UUD, meskipun dari segi substansi, materi UUD sebelumnya masih digunakan.

Amandemen sebagai bentuk hukum perubahan UUD mempunyai kedudukan yang sederajat dengan UUD asli (sebelum perubahan). Amandemen atau perubahan merupakan suatu bentuk hukum, bukan sekedar prosedur. Inilah makna hakiki praktek perubahan UUD. Dalam amandemen ini tidak perlu usulan perubahan datang dari semua anggota MPR, akan tetapi cukup dengan berita acara yang menerangkan penyelenggaraan perubahan sesuai dengan tata cara yang diatur dalam UUD dan naskah perubahan disertakan pada berita acara, termasuk daftar hadir dan sebagainya. Jadi yang substansial dalam amandemen adalah perubahannya bukan prosedur.

Pada masa pemerintah orde baru, ketentuan perubahan UUD 45 sebagaimana dituangkan dalam Pasal 37, ditafsirkan sebagai prosedur amandemen. Pengaturan mekanisme perubahan telah dituangkan dalam Ketetapan MPR No. 1/MPR/ 1983 dan Ketetapan MPR No. IV/ MPR/1983

tentang referendum. Untuk mengajukan usul perubahan UUD, sangat sulit yakni harus prakarsa dari 4 fraksi secara utuh, artinya tidak boleh ada seorang anggota pun yang tidak memberikan tandatangannya. Kemudian usulan diajukan dalam Sidang MPR yang harus dihadiri oleh 2/3 dari seluruh anggota majelis. Selanjutnya apabila usul perubahan itu disetujui, maka Majelis menugaskan Presiden untuk melaksanakan referendum sesuai dengan ketentuan undang-undang No. 5 tahun 1985 tentang referendum. Dengan demikian untuk terjadinya perubahan harus melalui prosedur terlebih dahulu, baru kemudian melihat sikap masyarakat melalui referendum. Amandemen yang dilakukan sekarang ini adalah karena adanya tuntutan masyarakat sehingga prosedur referendum tidak diperlukan. Dengan demikian amandemen UUD yang sedang berjalan harus dilakukan karena merupakan amanah rakyat.

Ditengah perjalanan amandemen UUD 45, berkembang suatu pandangan bahwa pembaruan UUD telah mengarah kepada penggantian UUD. Jika perubahan UUD telah melebihi 80 % dari muatan yang diatur, maka yang terjadi adalah penggantian UUD, bukan amandemen.<sup>9</sup>

Istilah penggantian UUD, sebenarnya merupakan istilah yang lebih bermakna politik dari pada yuridis. Secara yuridis pembaruan UUD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 37 UUD 45 adalah perubahan. MPR tidak pernah diberi wewenang untuk mengganti UUD. Di samping itu kelaziman

dalam pembaruan suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan), selalu melalui tata cara perubahan. Tidak ada pembaruan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan/melalui proses penggantian.

### Kesimpulan

Pembaruan UUD 45 yang tengah berjalan, telah menimbulkan berbagai persoalan, baik dari segi substansi maupun prosedur. Implikasi yang ditimbulkan dari persoalan pembaruan telah membuka wacana, yang perlu mendapat perhatian dan pengkajian dari berbagai dimensi.. Secara yuridis tata cara yang dikehendaki dalam pembaruan UUD adalah perubahan sebagai makna dari amandemen, bukan penggantian UUD. Meskipun kedua istilah itu menampakkan pengertian yang sama, tetapi jika dikaji dalam konteks hukum ternyata memiliki perbedaan makna yang prinsipil. Penggunaan istilah tersebut juga dapat menimbulkan implikasi politik dan menentukan arah serta bentuk perkembangan ketatanegaraan Indonesia

### Daftar Pustaka

- Manan, Bagir Teori dan Politik Konstitusi, Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000.  
Soemantri, Sri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung: Alumni, 1986.  
Koran Tempo, Rabu 9 Mei 2001.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid. hlm 149.

<sup>9</sup> Koran Tempo, Rabu 9 Mei 2001.