

WATAK UUD 1945 DALAM KERANGKA TRANSISI KE DEMOKRASI DI INDONESIA

Isharyanto

Abstract

Constitution is the supreme law of the land and become the highest law in the legal system of a nation. The conservative study explaining that the function of the constitution is to give and control the power of state. Its success to describe in the normal situation but failed to give the information about the function from the constitution in the transition periode when a state changes from the authoritarianism to democratization. In order to get the new perspective related with study of the constitutional law, the modern study showed that some characters of the constitution. Some related with the transitional model but the others cases be described the various factors in the democratization process. There are three characters of the constitution: critical, restorational, and residual. The critical constitution contained many norms that exchange the new order government different from the old regime. The restorational one substance the legal system in order to come back to the ancient regime before the authoritarianism condition. Last, the residual one contained the political mechanism as a continued the ancient regime. In the same frame, the 1945 Constitution, that have amended by People's Consultative Assembly (MPR) show the multicharacter as a critical, restorational, and residual constitution. There are many factors be influenced in the transitional process in Indonesia.

Keywords: *Constitution, transition, and democratization.*

A. Pendahuluan

Dewasa ini hampir di semua negara mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar (Sri Soemantri, 1987: 1). Dengan demikian, konstitusi dan negara merupakan 2 (dua) lembaga yang tidak dapat dipisahkan. Keberadaan konstitusi pada awal pertumbuhan negara-bangsa modern tidak lepas dari pengakuan adanya paham demokrasi, yang pada intinya menyatakan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan rakyat (Moh. Mahfud M.D., 1999: 18). Dalam hal ini, negara terbentuk karena adanya "kontrak sosial" antara individu-individu dengan penguasa di mana kepada sang penguasa diberi mandat untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi individu tersebut. Tidak semua hak-hak asasi tadi diserahkan kepada penguasa, namun sebatas apa yang tertuang di dalam "kontrak" pada saat pembentukan negara tadi. Dalam khasanah peradaban modern, "kontrak" tersebut dituangkan dalam bentuk konstitusi. Dengan

demikian, maka konstitusi merupakan fungsi residual dari hak asasi manusia dan bukan sebaliknya (Moh. Mahfud M.D., 1999: 20).

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah menimbulkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil "*Government by laws, not by men.*"

Diskusi tentang fungsi konstitusi di atas dapat diterima jika negara dalam kondisi “normal”, namun acapkali gagal jika dihadapkan pada situasi “tidak normal.” Kenyataan membuktikan bahwa sistem ketatanegaraan suatu negara bukanlah konsep yang statis, terutama bagi negara-bangsa yang belum mempunyai tradisi demokrasi yang mapan. Menurut Gregorius Sahdan (2004: 2), fungsi konstitusi pada masa transisi mulai diperdebatkan ketika terjadi transisi ke demokrasi mulai pasca Perang Dunia II, ketika banyak rezim otoritarian tumbang dari kursi kekuasaannya. Kajian-kajian akademik tentang transisi ke demokrasi itu cukup banyak, namun mayoritas berkuat kepada gambaran bagaimana suatu regime otoritarian yang tampak tangguh dan otonom roboh dalam sekejap mata. Sejumlah ilmuwan yang melakukan kajian itu, antara lain Robert Harvey (*Portugal: Birth of Democracy*), Guillermo O’Donnell dan Philippe C. Schmitter (*Transition From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*), dan Huntington (*the Third Wave of Democracy*).

Secara umum, ada 3 (tiga) karakter yang memberi warna kepada setiap masa transisi ke demokrasi, yaitu, *pertama*, transisi itu mesti disertai dengan rekonstruksi konstitusi dan sistem pemilu yang baru. *Kedua*, transisi itu harus disertai oleh penyingkiran terhadap aparatus status quo yang menghalang-halangi perubahan ke demokrasi. *Ketiga*, melakukan pemetaan secara jelas antara pendukung status quo dengan kekuatan penentangannya, sehingga rezim demokratis mampu mengambil langkah yang tegas untuk beralih ke demokrasi (Gregorius Sahdan, 2004: 362-363). Di samping itu, dalam masa transisi itu juga harus diselesaikan persoalan-persoalan di masa lalu, seperti penyalahgunaan kekuasaan dan kasus pelanggaran hak asasi manusia. Masalah yang serupa dalam bentuknya yang bermacam-macam tampaknya juga membelit bangsa Indonesia yang saat ini sedang berjuang untuk menyelesaikan masa-masa yang sangat penting bagi masa depannya, yaitu transisi ke demokrasi.

Dalam situasi yang demikian, apakah fungsi konstitusi tetap berjalan sebagaimana mestinya? Bagaimana juga watak konstitusi dalam situasi transisi tersebut? Tulisan ini akan berusaha untuk menjawab hal-hal tersebut dan kemudian mendeskripsikan bagaimana sifat UUD 1945 berperan dalam masa transisi ke demokrasi di Indonesia.

B. Transisi Ke Demokrasi

Menurut Gregorius Sahdan (2004: 32-33), transisi kekuasaan mengandung makna sebagai peralihan kekuasaan dari kekuasaan otoriter ke kekuasaan demokratik. Secara harfiah, kondisi itu mencerminkan suatu upaya demokratisasi, yaitu proses untuk mencapai demokrasi (Eep Saefullah Fatah, 2000: xxxv). Secara sederhana, demokrasi berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Demokrasi merupakan pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola atau dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subyek atau titik tumpu.

Merujuk kepada pendapat Huntington (1991: 114), demokratisasi bisa berlangsung ke dalam 4 (empat) skenario). Skenario *pertama* adalah *transformasi*, yaitu proses demokratisasi yang atas inisiatif dan pengendalian dari penguasa. Dalam skenario ini, demokratisasi terjadi sebagai konsekuensi dari terjadinya perubahan dalam rezim berupa pemihakan rezim terhadap proses demokratisasi. Kemudian rezim memimpin proses demokratisasi itu. Contoh mengenai skenario ini adalah Uni Soviet semenjak kekuasaan Presiden Gorbachev (11 Maret 1985).

Skenario kedua adalah *pergantian rezim (replacement)*. Dalam skenario ini, demokratisasi terjadi melalui runtuhnya rezim lama dan digantikan oleh regime yang benar-benar baru yang prodemokrasi. Contoh mengenai skenario ini terjadi di Portugal, Jerman Timur, dan Filipina. Selanjutnya, skenario *ketiga* adalah *transplacement*, yaitu proses demokratisasi sebagai kombinasi antara gerakan sosial di luar rezim yang kuat

serta adanya faksi-faksi prodemokrasi dalam negara. Gerakan di luar rezim itu dan faksi prodemokrasi dalam rezim itu lalu bersekutu dan mengendalikan proses demokrasi. Contoh mengenai ini terjadi di Afrika Selatan.

Skenario *keempat* adalah *intervensi*, yaitu proses demokratisasi yang dihasilkan oleh intervensi pihak luar atau asing dengan menjatuhkan rezim lama yang otoritarian. Contoh skenario ini terjadi di Panama dan Grenada.

Timbul pertanyaan, skenario manakah yang digunakan Indonesia untuk demokratisasi tersebut? Dari kategorisasi Huntington di atas, Indonesia menggunakan skenario regime *replacement* atau pergantian tetapi tidak sempurna. Semenjak pertengahan tahun 1990-an Indonesia mengalami tahap pratransi demokrasi. Sejak Juli 1997, ketika Indonesia mulai dilanda oleh krisis moneter dan kemudian krisis ekonomi yang hebat, tahapan ini berjalan semakin cepat. Puncak dari tahap ini terjadi manakala gerakan mahasiswa menghebat semenjak minggu ketiga Februari hingga jatuhnya Soeharto pada 21 Mei 1998.

Selama masa pemerintahan Presiden Habibie (1998-1999), Indonesia mengalami tahapan liberalisasi politik awal dengan segenap cirinya: perluasan hak rakyat, ketidaktertiban pemerintahan, ketidakpastian, dan ledakan partisipasi politik. Tahapan ini menunjukkan tanda-tanda berakhir ketika Pemilu 1999 dan Sidang Umum MPR 1999 berhasil diselenggarakan secara relatif demokratis.

Terbentuknya pemerintahan Presiden Abdulrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri (1999-2001) dengan kabinet yang bernuansa persatuan nasional, secara teoritis menandai masuknya Indonesia ke tahapan transisi menuju demokrasi. Dalam tahapan ini ada 2 (dua) pekerjaan pokok yang menanti (Eep Saefullah Fatah, 2000: xii). *Pertama*, menata ulang perangkat-perangkat keras (*hardware*) bagi sistem yang lebih baik. Ini meliputi beberapa hal, yaitu: (a) pergantian dan perubahan para pelaku dalam sistem itu dengan memperbanyak pelaku yang lebih

bersih dan otentik; (b) penataan kembali berbagai lembaga atau institusi di dalam masyarakat, termasuk di dalamnya partai politik, parlemen pusat dan lokal, pemerintahan secara keseluruhan, gerakan sosial, dan oposisi; (c) memperbaiki dan mengganti aturan-aturan lama dengan aturan baru yang lebih menjamin keadilan dan kemaslahatan masyarakat; dan (d) membentuk mekanisme baru, termasuk mekanisme ketatanegaraan baru, yang lebih transparan, adil, dan demokratis.

Kedua, menata ulang perangkat lunak (*software*) dengan cara membangun cara berpikir, pola berperilaku, tabiat, dan kebudayaan baru yang lebih terbuka, adil, dan demokratis. Misalnya, membangun kesiapan untuk berbeda, berkompetisi secara sehat, menjadi pemenang yang tidak mabuk dan pecundang yang ikhlas, toleransi, dan saling hormat. Jika pekerjaan pertama bisa diselesaikan dalam waktu 5 (lima) tahun, tidak demikian halnya dengan pekerjaan yang kedua. Pekerjaan kedua, yaitu menata ulang perangkat lunak, membutuhkan waktu jauh lebih lama. Lama atau cepatnya hasil penataan perangkat lunak ini sangat bergantung kepada seberapa hasil penataan perangkat keras.

Dalam konteks ini, penataan perangkat keras yang paling menonjol adalah *desakralisasi* UUD 1945, melalui proses perubahan yang dilaksanakan oleh MPR sebanyak 4 (empat) kali (1999-2002). Perubahan konstitusi tersebut menghasilkan berbagai mekanisme ketatanegaraan baru, yang beberapa diantaranya telah dilaksanakan seperti pemilihan presiden secara langsung lewat Pemilu Tahun 2004 yang lalu, yang menghasilkan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla (2004-2009).

C. Konstitusi Dalam Wadah Transisi Ke Demokrasi

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi konstitusi di atas segala peraturan perundang-undangan yang lain, hal mana

terbukti dari cara merubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Menurut K.C. Wheare (1975: 67), dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi itu tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan dengan hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang sifatnya istimewa atau khusus (K.C. Wheare, 1967: 88).

Memang pembuatan konstitusi didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip dan cita-cita, konstitusi sebagaimana juga perundang-undangan yang lain, merupakan *the resultan of a prallellogram of forces-political, economic, and social of its adoption* (Ni'matul Huda, 2005: 72-73). Menurut James Bryce, sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2003: 64), motif politik yang menonjol dalam penyusunan konstitusi adalah, *pertama*, keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan untuk mengendalikan tingkah laku penguasa. *Kedua*, keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada di dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan perbuatan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan. *Ketiga*, hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan cara berlakunya pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warganegara. *Keempat*, hasrat dari masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif dan bersamaan dengan itu berkeinginan tetap mempertahankan hak serta kepentingan sendiri-sendiri.

Atas dasar hal-hal yang dikemukakan oleh Bryce di atas, dapat disimpulkan bahwa

konstitusi dibuat secara sadar sebagai perangkat kaidah fundamental yang mempunyai nilai politik tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi seluruh tatanan kehidupan negara. Dengan asumsi ini maka bagian-bagian lain dari tata hukum harus sesuai atau tidak berlawanan dengan konstitusi.

Selanjutnya, penyusunan teori tentang watak dan peran konstitusi dalam masa-masa perubahan ketatanegaraan lazimnya dipandu oleh perspektif realis atau idealis, yang mana keduanya saling bertentangan (Ruti G. Teitel, 2005: 396-397). Dalam pandangan realis, konstitusi dalam masa perubahan ketatanegaraan dianggap hanya mencerminkan kondisi perimbangan kekuasaan yang ada dan dengan demikian merupakan hasil dari perubahan politik. Dalam pandangan ini tidak menggambarkan apa yang membedakan penyusunan konstitusi dengan jenis peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan demikian, pandangan ini tidak memberikan banyak penjelasan tentang signifikansi watak dan peran konstitusi dalam masa transisi.

Di sisi lain, pandangan idealis, yang merupakan pendekatan dominan dalam studi konstitusionalisme dalam perubahan ketatanegaraan, menganggap ada kaitan yang erat antara revolusi dan penyusunan konstitusi. Pada masa transisi, konstitusi dianggap sebagai dasar tatanan kenegaraan yang baru. Pandangan idealis ini pertama kali dicetuskan oleh Aristoteles (Ruti G. Teitel, 2005: 398). Dalam pandangan Aristoteles, konstitusi merupakan entitas organik yang bersifat normatif sekaligus deskriptif. Dengan demikian, perubahan kenegaraan yang revolusioner memiliki arti perubahan konstitusi. Secara sederhana, pandangan ini menyetarakan konstitusi dengan tatanan kenegaraan dengan implikasinya terhadap sifat dan peran utama konstitusi dalam masa perubahan ketatanegaraan.

Pandangan idealis di atas kemudian memperoleh kritik yang cukup tajam sebagaimana nampak dalam pemikiran Hannah Arendt dan Bruce Ackerman (Ruti G.

Teitel, 2005: 399-401). Menurut Hannah Arendt, konseptualisasi hubungan erat antara revolusi dan konstitusi tidak nampak karena keduanya merupakan satu kesatuan. Dalam paradigma ini, konstitusi merupakan sesuatu yang berbeda dari pengertian sebelumnya, yang diidentifikasi dengan tatanan politik. Ia lebih menyerupai konstitusi dalam arti *Magna Charta* yang melindungi kebebasan-kebebasan negatif. Penyusunan konstitusi dianggap sebagai tindakan revolusioner yang paling utama dan mulia.

Melanjutkan pemikiran Hannah Arendt tersebut, Bruce Ackerman menyatakan klaim normatif yang kuat tentang penyusunan konstitusi sebagai dasar perubahan ketatanegaraan. Dalam pandangan ini, penyusunan konstitusi merupakan suatu "momen konstitusional" revolusioner yang menunjukkan keterpisahan dari rezim lama dan berdirinya tatanan politik baru. Menurut Ackerman, penyusunan konstitusi tidak hanya terbatas pada revolusi, tetapi juga pada kesempatan konstitutif lain yang potensial.

Pandangan idealis tentang konstitusi bersifat memandang ke depan dengan tujuan meninggalkan masa lalu dan bergerak ke masa depan yang lebih cerah. Penyusunan konstitusi dianggap sebagai dasar bagi tatanan demokratis baru. Bentuk ideal ini tidak tepat untuk menjelaskan fenomena perubahan ketatanegaraan dari watak otoritarian ke demokrasi. Dalam situasi demikian, konstitusi yang disusun sebagai akibat perubahan politik lazimnya menggantikan rezim konstitusional yang telah ada, dan bukan hal yang baru sama sekali.

Studi tentang konstitusi dalam masa-masa perubahan ketatanegaraan menunjukkan bahwa berbagai bentuk transisi akan menimbulkan watak konstitusi yang bermacam-macam. Menurut Ruti G. Teitel (2005: 406-407), ada 3 (tiga) kemungkinan watak konstitusi tersebut, yaitu, *pertama*, konstitusi kritis. Dalam hal ini konstitusi yang baru secara eksplisit merekonstruksi tatanan ketatanegaraan yang dikaitkan dengan ketidakadilan. *Kedua*, konstitusi restoratif. Watak ini muncul jika

konstitusi baru berfungsi untuk mengembalikan tatanan normatif sebelum rezim yang ditumbangkan. *Ketiga*, konstitusi residual. Watak ini lahir jika konstitusi baru merupakan kelanjutan dari pemerintahan sebelumnya.

Seperti akan ditunjukkan di bawah ini, banyak konstitusi transisional yang mencerminkan aspek-aspek dari berbagai watak di atas. Berbagai konstitusi itu dapat memediasi masa-masa perubahan ketatanegaraan.

D. Pengalaman Sejumlah Negara

Suatu gambaran yang menggambarkan konstitusi yang berwatak kritis adalah konstitusi Afrika Selatan pasca-apartheid. Konstitusi ini diibaratkan sebagai "jembatan bersejarah yang mengaitkan masa lalu suatu masyarakat yang terbelah yang dicirikan oleh pertikaan, konflik, penderitaan luar biasa, dan ketidakadilan, dengan masa depan yang dicirikan oleh pengakuan terhadap hak asasi manusia, demokrasi, dan koeksistensi damai bagi semua warga Afrika Selatan" (Bab XV Konstitusi Afrika Selatan). Dengan watak seperti itu, konstitusi Afrika Selatan pasca apartheid memberikan contoh penggunaan konstitusi transisional setelah berakhirnya pemerintahan otoriter. Konstitusi tersebut mengandung kesepakatan politik dan pergeseran dari pemerintahan oleh minoritas terhadap mayoritas warga yang tidak memiliki hak-hak politik ke sistem demokrasi perwakilan. Perubahan konstitusi diawali dengan pengesahan konstitusi sementara oleh parlemen lama dengan klausula akan disusun sebuah konstitusi lain yang prospektif.

Contoh lain mengenai watak kritis dari sebuah konstitusi menjelma dalam "konstitusi sang pemenang" seperti yang terjadi di Jepang dan Jerman. Dengan disahkan di bawah dominasi Amerika Serikat dan dirancang oleh sebuah kelompok kecil di bawah arahan Jenderal Douglas MacArthur serta dimintakan ratifikasi secara "paksa" kepada parlemen Jepang, konstitusi Jepang tahun 1946 dirancang untuk mentransformasi peninggalan

represif di masa lalu. Tujuan eksplisit konstitusi itu adalah untuk mengubah kecenderungan politik ke arah militerisme dan nasionalisme imperialistik. Kekuasaan Jepang untuk menyatakan perang dihilangkan sama sekali dan peran kaisar diturunkan “sekadar” sebagai kepala negara.

Kasus yang serupa tetapi tidak sama terjadi di Jerman. Meskipun menyerah tanpa syarat setelah mengalami kekalahan dalam Perang Dunia II, perubahan politik dalam Perang Dingin memberikan posisi tawar dalam reformasi konstitusi Jerman. Pasukan Sekutu memang mendorong tetapi tidak mengendalikan pembentukan konstitusi. Walaupun Sekutu menyerukan agar suatu badan konstituante bersidang untuk merancang konstitusi yang akan disahkan melalui referendum, Jerman menentang tuntutan untuk menyusun konstitusi permanen dan hanya mensahkan konstitusi yang dirancang untuk berlaku sementara. Konstitusi tersebut dirancang untuk diratifikasi oleh parlemen yang pelaksanaannya ditunda sampai terjadinya reunifikasi. Namun momen konstitusional itu tidak pernah terjadi sampai penyatuan kembali Jerman pada 3 Oktober 1991.

Watak kritis dari konstitusi Jerman adalah untuk melawan penyalahgunaan kekuasaan yang memungkinkan terjadinya kejahatan oleh rezim lama. Untuk itu, konstitusi secara agresif melawan kecenderungan fasis dalam tatanan politik yang berpuncak pada kediktatoran Nazi. Kekuasaan presiden dijadikan simbol belaka dan diserahkan kepada mekanisme parlementer.

Selanjutnya, watak residual dari konstitusi umumnya muncul dari proses perubahan ketatanegaraan pasca runtuhnya otoritarianisme, keruntuhan komunisme, atau perubahan kenegaraan sebagai hasil negosiasi. Perubahan ketatanegaraan di bekas negara Uni Soviet pada umumnya terjadi secara damai sehingga tidak memiliki satu titik balik atau pemutusan dengan rezim lama sehingga tidak berpuncak pada perubahan konstitusi secara mendasar. Bertahun-tahun setelah perubahan, di sebagian besar negara di

kawasan tersebut terdapat kontinuitas konstitusional. Bahkan negara-negara yang berada dalam tahapan reformasi ekonomi yang lebih lanjut masih bergantung kepada dokumen-dokumen eks komunis yang telah direvisi. Hongaria, misalnya, masih menggunakan konstitusi era Soviet yang telah diperbaiki. Dalam sebagian besar masa transisinya, Polandia menggunakan Konstitusi Kecil, suatu konstitusi sementara yang hanya menjelaskan struktur umum ketatanegaraan dan baru pada bulan April 1997 dicapai konsensus tentang konstitusi baru. Di Rusia, perdebatan tentang legitimasi parlemen era Soviet dan konstitusi mengarah kepada krisis yang berpuncak kepada keputusan ekstrakonstitusional. Di Estonia, pemilu presiden dan parlemen di tahun 1992 diadakan sesuai Konstitusi 1938 yang komunis. Bahkan sampai dengan tahun 1994, Albania belum memiliki konstitusi baru.

Proses negosiasi menghasilkan konstitusi yang berfungsi meratifikasi kesepakatan yang membangun pergeseran politik, selain mengembalikan tatanan dari masa sebelumnya. Bagi sebagian besar negara di bekas Uni Soviet, pergeseran menuju rezim yang dipilih secara demokratis dilakukan melalui pembicaraan antara partai komunis dengan oposisi. Di Hongaria, misalnya, proses penyelesaian negosiasi dengan penyusunan rancangan konstitusi berlangsung dalam proses yang selalu terancam runtuhnya konsensus politik. Dengan demikian, reformasi konstitusi tidak dilakukan dengan pertimbangan yang panjang dan segera diputuskan oleh parlemen.

Studi tentang konstitusi yang berwatak restoratif juga banyak diambil dari pasca runtuhnya komunis. Di bekas Cekoslowakia, Konstitusi 1920 menjadi dasar rancangan untuk “konstitusi baru” setelah revolusi. Di Latvia, elemen-elemen konstitusi 1922 beserta undang-undang yang disahkan oleh parlemen telah berlaku sejak Mei 1990. Konstitusi 1938 menjadi dasar rancangan konstitusi baru Estonia dan dasar rancangan konstitusi Georgia adalah Konstitusi 1921. Dengan menciptakan

konstitusi restoratif itu, negara-negara tadi mampu menghindari rezim yang terkait dengan komunisme. Namun, beberapa negara kembali ke struktur restoratif ini hanya karena romantisme untuk mencapai stabilitas.

Watak restoratif juga dijumpai dalam perubahan konstitusi di Spanyol, Portugal, Brasil, Cili, Argentina, dan Kolumbia (Ruti G. Teitel, 2005: 411-415). Dalam transisi di Eropa Selatan, misalnya, Konstitusi 1978 pasca-Franco membantu mengarahkan Spanyol untuk menghindari pemerintahan militer. Transisionalitas tersebut dicerminkan dari tidak adanya pencabutan kekuasaan militer secara mutlak; meskipun militer harus tunduk kepada supremasi sipil, banyak dari susunan pembagian kekuasaan yang baru masih belum ditetapkan.

Meskipun pertanyaan kunci dari transisi Portugal pada tahun 1974 adalah tempat tentara dalam pemerintahan baru, angkatan bersenjata negara itu memainkan peran menentang kediktatoran dan mendatang liberalisasi. Dengan mekanisme konstitusional yang memberikan tempat bagi tentara, konstitusi pasca-revolusi yang pertama memungkinkan transisi menuju demokrasi dengan merestrukturisasi alokasi kekuasaan sipil dan militer.

Konstitusi Brasil 1988, sebagaimana kecenderungan konstitusi pada masa transisi di Amerika Latin untuk menjadi penengah militer dan sipil, diakui bersifat sementara. Setelah lima tahun diharapkan akan diadakan tinjauan terhadap konstitusi dan melakukan amandemen. Hal yang sama terjadi di Cili, di mana Konstitusi 1991 membantu mengangkat negara itu dari kediktatoran militer dengan biaya yang harus dibayar oleh konstitusi. Pada masa transisi, konstitusi mengakomodasi kediktatoran militer dalam susunan ketatanegaraan. Dalam sejumlah amandemen konstitusi yang dilakukan secara hati-hati dan dinegosiasikan dengan junta militer yang berkuasa beserta pihak oposisi, timbul harapan untuk mengembalikan demokrasi. Amandemen membatasi kekuasaan militer dan lembaga pendukungnya serta mencabut larangan

terhadap partai oposisi di dalam Senat. Kondisi serupa terdapat di Argentina di mana hanya setelah terjadi dua kali pemerintahan, konstitusi baru disahkan. Bahkan, Konstitusi 1994 yang baru itu masih mempertahankan beberapa pasal dari Konstitusi 1853, meskipun mengganti beberapa bidang yang memerlukan perubahan, seperti batasan terhadap kekuasaan eksekutif.

Suatu krisis politik yang berkepanjangan antara pemerintah dengan para gerilyawan meledak pada dekade 1980-an yang mengancam keruntuhan negara di Kolombia. Krisis itu mendorong perubahan konstitusi, hanya saja bagaimana melaksanakan perubahan tersebut tanpa dukungan Kongres. Kolombia mengabaikan prosedur konstitusional yang ada dengan melaksanakan referendum untuk membentuk Dewan Konstitusi yang berwenang melakukan perubahan konstitusi. Pada saat itu, para gerilyawan telah melakukan demobilisasi yang menunjukkan peran penting sebagai kekuatan independen dalam perpolitikan dan pemilu, dan akhirnya berperan penting dalam penyusunan konstitusi. Karena pelanggaran terberat terjadi dalam pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, konstitusi baru memberikan kekuasaan legislatif yang luar biasa kepada presiden. Aturan-aturan sementara diberlakukan untuk mengatur pemilu yang bebas, membentuk konfigurasi ketatanegaraan baru, dan mengintegrasikan para mantan gerilyawan. Dalam hal ini, Konstitusi Kolumbia memiliki arti melepaskan masa lalu sekaligus diikuti penggabungan kembali ke dilama sistem ketatanegaraan yang baru.

E. Watak UUD 1945 Dalam Kerangka Transisi Ke Demokrasi

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas, pada tahapan pratransisi terdapat konsensus yang menyepakati perlunya diadakan perubahan terhadap UUD 1945 sebagai prasyarat utama reformasi. Hal ini menyiratkan satu makna bahwa UUD 1945 dipandang sebagai sumber atau paling tidak

memberi dorongan menuju pemerintahan otoriter di masa lalu (Bagir Manan, 2003: iv dan Moh. Mahfud M.D., 1999: 1). Wacana perubahan UUD 1945 di tahapan pratransi tersebut terpecah menjadi 2 (dua) kubu utama. Kubu *pertama* menghendaki disusunnya suatu undang-undang dasar baru. Sementara, kubu *kedua* berpendapat perubahan dilakukan dalam kerangka UUD 1945 dengan cara menambah, mengganti, atau merumuskan ulang ketentuan-ketentuan yang ada. Prinsip utama kubu ini adalah tidak melakukan perubahan terhadap materi yang dianggap cermin *staatsidee* Indonesia merdeka, antara lain mencakup Pembukaan dan bentuk negara kesatuan (Bagir Manan, 2003: iv-v).

Perubahan UUD 1945 dianggap penting untuk dilakukan karena materi muatan di dalamnya sebagian besar tidak mampu menjawab kebutuhan yang lebih kompleks akibat perkembangan yang terjadi. Bahkan dalam perjalannya UUD 1945 dijadikan sebagai *sacred document* dan pihak-pihak yang menentang perubahan menciptakan apa yang dikatakan sebagai *the myth of the constitution* (Susi Dwi Harijanti, 2003: 250). Kelemahan UUD 1945, misalnya, tidak memuat ketentuan rinci yang justru diperlukan untuk menjamin konstitusionalisme. Menurut Mark Brzezinski (1998: 12-26), terdapat 3 (tiga) cara untuk melindungi konstitusionalisme, yaitu melalui ajaran *seperation of power*, ajaran *check and balances*, dan ajaran pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*).

Dari 4 (empat) kali perubahan yang telah dilakukan, dapat dikelompokkan menjadi 7 (tujuh) sifat sebagai berikut (Bagir Manan, 2004: 92-94). *Pertama*, perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan. Misalnya peralihan kekuasaan membentuk undang-undang. Menurut naskah asli, kekuasaan membentuk undang-undang secara harfiah ada pada Presiden. Sekarang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR.

Sifat yang *kedua* adalah perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan. Misalnya, Presiden dan Wakil Presiden hanya

dapat memegang jabatan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut dalam jabatan yang sama. Selanjutnya, perubahan jenis *ketiga* adalah perubahan yang bersifat perimbangan kekuasaan. Misalnya soal-soal yang berkaitan dengan pemberian amnesti, abolisi, pengangkatan duta dan penerimaan perwakilan negara asing harus mengindahkan pendapat DPR.

Perubahan jenis *keempat* adalah perubahan yang bersifat rincian atau penegasan ketentuan yang sudah ada. Misalnya, semua anggota DPR dipilih melalui pemilu. Prinsip itu telah ada dalam konstitusi tetapi selama ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Kemudian, sifat yang *kelima* adalah perubahan yang bersifat tambahan sebagai sesuatu yang baru. Misalnya bab mengenai DPD, pertahanan dan keamanan, pemilu, BPK, dan sebagainya.

Selanjutnya, sifat yang *keenam* adalah perubahan yang bersifat meniadakan hal-hal yang tidak perlu. Misalnya, penghapusan penjelasan. Terakhir, sifat yang *ketujuh* adalah perubahan yang bersifat membangun paradigma baru. Misalnya dalam pembentukan undang-undang penyelenggaraan otonomi daerah.

Jika melihat sifat perubahan tersebut yang sekaligus menunjukkan corak dan cakupan materi perubahan konstitusi, maka UUD 1945 memiliki 3 (tiga) watak sekaligus, yaitu sebagai konstitusi kritis, restorasi, dan residual. Pada saat materi muatan Perubahan UUD 1945 diformulasikan isu-isu yang mendominasi wacana publik adalah pemerintahan yang bersih, hak asasi manusia, kemandirian kekuasaan kehakiman, *judicial review*, otonomi daerah, pemberdayaan masyarakat sipil yang menghendaki mundurnya militer dari panggung politik, redefinisi peran lembaga-lembaga negara, dan lain-lain. Di sisi lain proses perubahan juga dibayangi oleh maraknya demonstrasi serta terjadinya konflik di berbagai daerah. Wacana itu mendasari pembentukan berbagai norma baru dalam konstitusi. Hal itu disebabkan oleh karena UUD 1945 sebagai simbol kemerdekaan dipenuhi oleh gagasan

para pembentuknya yang mencerminkan model konstitusi dan konstitusionalisme abad ke-18 dan 19. ketika situasi berkembang pada abad ke-21 seringkali membutuhkan kreasi dan inovasi ketatanegaraan karena asumsi-asumsi dasar dari model konstitusi yang lama bukan tidak mungkin akan menghambat atau merintangi hasil-hasil yang efektif. Menurut Susi Dwi Heriyanti (2003: 258), tantangan yang dihadapi dalam proses amendemen UUD 1945 adalah bagaimana mengkombinasi prinsip-prinsip dasar negara yang mencerminkan *staatidee* dengan perkembangan atau perubahan dunia. Peletakkan asumsi baru tersebut nyaris menjungkirbalikkan paradigma penyelenggaraan negara sebelum masa reformasi, sehingga materi muatan hasil Perubahan UUD 1945 mengganti rumusan normatif sebelumnya. Hal ini menunjukkan watak kritis UUD 1945.

Karena tidak menyukai mekanisme kenegaraan sebelumnya yang cenderung menciptakan lembaga kepresidenan yang terlalu dominan sehingga menghapuskan sifat *check and balances* dalam penyelenggaraan negara, maka Perubahan UUD 1945 nyaris menimbulkan “pergeseran kekuasaan” dari eksekutif ke legislatif. Misalnya, *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang diserahkan kepada DPR. Meskipun dalam prosedur tertentu Presiden masih berperan tetapi banyak yang dipasung oleh DPR. Konstitusi mewajibkan pengundangan undang-undang dalam waktu maksimal 30 hari setelah memperoleh persetujuan bersama di DPR. Seandainya Presiden tidak setuju dengan hasil akhir pembentukan undang-undang, maka tidak ada hak konstitusional yang diberikan kepadanya, walaupun sekadar menyampaikan pendapat atau keberatan.

Kedua, tindakan konstitusional presiden seperti pengangkatan dan penerimaan duta negara asing, pemberian bintang jasa dan tanda kehormatan, serta pemberian amnesti dan rehabilitasi harus terlebih dahulu mendengar pertimbangan DPR. Hal tersebut merupakan sesuatu yang tidak lazim karena tindakan konstitusional itu merupakan hak prerogatif

yang semestinya tidak perlu dicampuri oleh lembaga negara yang lain dan juga agak ganjil karena DPR seharusnya tidak menjalankan fungsi sebagai lembaga pertimbangan. Bahkan dalam tindakan administratif untuk mengisi jabatan pada lembaga lain seperti hakim agung pada MA, hakim pada Mahkamah Konstitusi, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan serta lembaga eksekutif independen seperti Panglima TNI, Kapolri, Pimpinan Bank Indonesia, keanggotaan Komisi Pemilihan Umum, dan sebagainya juga harus mendapatkan pertimbangan DPR. Kelak jika RUU Kementerian Negara dapat dibentuk, maka pembentukan, penggabungan, dan pembubaran sebuah kementerian, serta penunjukkan menteri harus juga mendengar pertimbangan DPR.

Ketiga, dirombaknya model perwakilan rakyat dari supremasi MPR menuju kepada mode bikameral di mana MPR meliputi anggota-anggota DPR dan DPD. Meskipun ini menunjukkan watak kritis UUD 1945, tetapi pengaturannya tidak sempurna. Lazimnya, model bikameral meliputi 2 (dua) kamar badan perwakilan secara kelembagaan. Biasanya gabungan antara perwakilan politik (DPR, Majelis Rendah) dengan perwakilan fungsional menurut geografis, keturunan, atau golongan lain (misalnya Majelis Tinggi, Senat, Utusan Golongan). Pada umumnya, kedua lembaga tersebut mempunyai fungsi yang seimbang, termasuk dalam proses legislasi.

Pengaturan dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa kualitas kewenangan kedua lembaga itu tidak sama. Hal ini antara lain nampak dalam hal (a) usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD hanya oleh DPR (Pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945); (b) ketentuan larangan Presiden untuk membekukan DPR, di mana hal itu tidak berlaku bagi DPD (Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945); (c) Pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian internasional hanya melibatkan DPR dan Presiden (Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga UUD 1945); (d) Pemberian

abolisi dan amnesti hanya melibatkan DPR (Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945); (e) rekomendasi pengisian jabatan BPK hanya melibatkan DPR (Pasal 23F Perubahan Keempat UUD 1945); (f) DPD tidak mempunyai peran yang signifikan dalam proses pembentukan perundang-undangan karena hanya dapat ikut membahas suatu RUU (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945); dan (g) Peran legislasi DPD terbatas sebagai pengusul pembentukan undang-undang tertentu saja (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945). Selanjutnya, sesuai dengan Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, anggota DPD dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Di sini nampak adanya ketimpangan keseimbangan jumlah keanggotaan. Secara politis, pengaturan yang demikian bertujuan untuk mempertahankan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal yang krusial di MPR dan menciptakan dominasi DPR di tengah keagapan kepentingan daerah dalam mengartikulasikan aspirasi mereka.

Dengan demikian, lembaga MPR tidak hanya sekadar nama gabungan dari persidangan DPR dan DPD belaka, tetapi juga merupakan lingkungan jabatan tersendiri. MPR masih tetap mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/ atau Wakil Presiden jika kedua jabatan itu mengalami kekosongan. MPR juga dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut UUD. MPR juga berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Akhirnya, walaupun bersifat serimonial, MPR juga melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Karena itu dalam UU Susduk MPR ditentukan mempunyai Pimpinan sendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR sendiri, terlepas dari pimpinan DPR dan DPD. Hal ini membawa implikasi bahwa setiap unsur dari lembaga perwakilan itu mempunyai kedudukan/ sekretariat, alat kelengkapan, fungsi administratif/ keuangan, peraturan tata tertib, kode etik, dan lain-lain yang satu sama lain terpisah.

Keempat, dihapuskannya model parlementer dalam pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan. Perubahan Ketiga UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung dalam satu pasangan atas usul partai politik atau gabungan partai politik, sehingga logika pertanggungjawaban kepada MPR tidak lagi dianut. Presiden dan/ atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan karena alasan hukum belaka, yaitu melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi kapasitas hukum untuk menduduki posisi tersebut. Karena hanya atas dasar alasan hukum, maka pemberhentian hanya dapat dilakukan melalui tata cara dan bukti-bukti menurut hukum. Forum yang akan mengadili adalah MPR sebagai lembaga politik.

Untuk menghindari masuknya pertimbangan politik atau pertimbangan nonyuridis, maka selain tata cara dan bukti hukum, keputusan juga harus diambil atas dasar bukti-bukti yang meyakinkan. Konstitusi mengatur wewenang dan mekanisme pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden sebagai berikut: (a) DPR memeriksa dan menilai pelanggaran hukum oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden; (b) Hasil pemeriksaan dan penilaian bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden telah melanggar salah satu dasar sebagaimana disebut dalam UUD diteruskan kepada Mahkamah Konstitusi dengan dukungan minimal 2/3 anggota yang hadir dalam sidang paripurna yang harus dihadiri oleh minimal 2/3 jumlah anggota; (c) Jika Mahkamah Konstitusi sependapat dengan DPR, maka DPR mengajukan usul pemberhentian kepada MPR; (d) MPR memutuskan usul DPR tersebut dalam rapat paripurna yang dihadiri oleh minimal 3/4 jumlah anggota dan disetujui minimal 2/3 anggota yang hadir; dan (e) Konstitusi juga mengatur perhitungan waktu pada setiap tahap pemeriksaan.

Sebagai catatan, meskipun merupakan inovasi ketatanegaraan, mekanisme wewenang DPR mengusulkan pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden ditetapkan sebagai

pelaksanaan fungsi pengawasan (Pasal 7 B ayat (2)). Ketentuan ini tidak berguna dan tidak mencerminkan sifat dasar kaidah UUD. Secara normatif UUD memberi wewenang, sehingga motif tidak lagi penting, kecuali untuk analisis akademik atau ada ketidakjelasan kaidah (Bagir Manan, 2004: 65).

Hal-hal di atas, sekali lagi, merupakan sebagian kaidah baru UUD 1945 hasil perubahan yang menunjukkan watak UUD 1945 sebagai konstitusi kritis. Selanjutnya, watak restorasi UUD 1945 nampak dalam hal kekuasaan lembaga kepresidenan. Meskipun dalam proses Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945 (1999-2000) ada semangat untuk membatasi eksekutif, namun dengan dianutnya model pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (Perubahan Ketiga dan Keempat, 2001-2002) sebenarnya mengembalikan lagi kondisi lembaga kepresidenan di posisi semula. Ada suatu konsensus tidak resmi di MPR untuk mempertahankan sistem presidensial yang salah satu bentuknya adalah penguatan lembaga kepresidenan untuk menciptakan tata pemerintahan yang stabil. Hal itu dipengaruhi oleh kondisi sebelumnya, yaitu pada tahun 2001 MPR memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dengan model parlementer. Dengan adanya konfigurasi politik baru di bawah kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004) maka semangat untuk memperkuat lembaga kepresidenan muncul kembali. Bahkan konstitusi juga menolak pemberhentian model parlementer dan menggantinya dengan forum politik yang mengandung tata cara hukum sebagaimana sudah diuraikan di atas. Legitimasi Presiden jauh lebih kuat dibandingkan DPR karena dipilih langsung, sementara pemilu legislatif masih menunjukkan dominasi perwakilan partai politik. Tidak berlebihan, bahwa telah tercipta "presiden rasa raja" dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kondisi dewasa ini mengkonfirmasi pernyataan tersebut. Wakil Presiden Jusuf Kalla saat ini juga Ketua Umum Partai Golkar yang menguasai mayoritas

parlemen, sehingga dapat mengendalikan interaksi politik antara parlemen dan pemerintah. Sementara, meski tidak memimpin Partai Demokrat, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mampu mengkonsolidasikan kepemimpinan partai tersebut sehingga relatif bebas dari konflik struktur internal partai.

Selanjutnya, watak residual UUD 1945 dikonfirmasi dari kenyataan bahwa perubahan konstitusi menggunakan naskah UUD yang ditetapkan tahun 1945. Ketika para pembentuk UUD 1945 meletakkan penanya, nampak bahwa konstitusi yang disusun merupakan konstitusi yang bersifat sementara yang jauh dari kesempurnaan karena disusun dalam waktu yang sangat singkat. Kearifan ini tercermin dari pernyataan Soekarno sebagai Ketua Panitia Perancang UUD pada tanggal 18 Agustus 1945 yang mengatakan, "UUD yang dibuat sekarang ini adalah UUD sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna" (Sekretariat Negara, 1999: 311-312).

Berangkat dari keyakinan atas ketidaksempurnaan atas hasil kerjanya, para pembentuk UUD 1945 memasukan aturan tata cara perubahan yang kemudian diakomodasi dalam Pasal 37 UUD 1945. meskipun berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada telah disadari namun selama lebih dari 30 tahun berlaku, setelah dikurangi dengan "interupsi" lewat pemberlakuan Konstitusi RIS (1949) dan UUDS (1950), UUD 1945 tidak pernah mengalami perubahan secara formal melalui Pasal 37

Menurut K.C. Wheare (1975: 110-114) bekerjanya konstitusi dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu partai politik, sistem pemilihan umum, serta persepsi masyarakat terhadap konstitusi. Dalam bukunya, Wheare (1975: 110) memberikan perumpamaan dengan mengatakan bahwa konstitusi diibaratkan sebagai kerangka manusia sedangkan partai

adalah daging dan darah yang membungkus kerangka itu. Meskipun penting bagi bekerjanya konstitusi, para ahli sepakat masalah partai tidak diatur dalam konstitusi.

Faktor *kedua* adalah sistem pemilihan umum. Di beberapa negara, prinsip-prinsip utama pemilihan umum ditetapkan oleh konstitusi sedangkan ketentuan lebih lanjut diatur dalam UU. Pasal 15 Konstitusi Jepang, misalnya, menetapkan prinsip-prinsip *universal adult suffrage*. Kemudian, persepsi masyarakat terhadap konstitusi merupakan faktor *ketiga* yang tidak kalah penting bagi bekerjanya konstitusi. Jika sebuah konstitusi dipandang dengan pujaan berlebihan atau dianggap sebagai *prima facie* benar dan baik, maka perubahan akan sangat sulit dilakukan. Meskipun proses perubahan secara formal tersedia ketentuan itu tidak akan digunakan (K.C. Wheare, 1975: 112-113).

Dalam konteks Indonesia, sejarah ketatanegaraan membuktikan bahwa ketiga faktor tersebut memberikan sumbangan besar terhadap kegagalan pembaruan UUD 1945. Ketika reformasi melanda Indonesia kehendak untuk mereformasi UUD 1945 tidak terbendung lagi. Perubahan politik yang terjadi sebagai hasil pemilu tahun 1999 akhirnya mengukuhkan MPR sebagai pengendali proses perubahan meskipun tidak menaikan peran serta masyarakat. Beberapa prinsip utama disepakati dalam melakukan perubahan, termasuk prinsip bahwa perubahan dilakukan secara bertahap dan naskah perubahan dilampirkan dalam naskah asli UUD 1945. Artinya, MPR sepakat untuk tidak membuat suatu UUD yang baru sama sekali. Selain itu, perubahan dilakukan berdasarkan pengelompokan dan naskah perubahan diberikan judul berdasarkan nomor, yaitu Perubahan Pertama, Kedua, dan seterusnya. Kondisi tersebut menjadi pendorong terbentuknya watak residual dari UUD 1945.

F. Penutup

Keseluruhan uraian di muka menunjukkan bahwa konstitusi dan konstitusionalisme telah

mengalami pergeseran sedemikian rupa dari cetusan awal model abad ke-18 dan 19. Akibatnya, fungsi konstitusi melampau juga kompetensi tradisional, yaitu untuk membatasi kekuasaan negara. Dalam kerangka demokratisasi, beberapa kasus justru menunjukkan fungsi baru konstitusi yaitu mendorong terjadinya perubahan ketatanegaraan dan menjadi sarana mediasi bagi kehidupan bernegara dalam masa transisi.

Skenario demokratisasi dalam setiap negara tidak sama dan minimal terwujud dalam 4 (empat) cara yaitu *transformation*, *replacement*, *transplantation*, dan *intervention*. Pengamatan menunjukkan bahwa pengelolaan masa transisi dari setiap proses demokratisasi di atas melalui pembentukan konstitusi menjanjikan perbedaan watak konstitusi dari rezim sebelumnya. Dalam model *transformation* dan *transplantation* akan menghasilkan watak restorasi dan residual dari konstitusi baru yang dihasilkan. Sementara itu, *replacement* dan *intervention* akan menghasilkan watak kritis dalam konstitusi baru. Namun praktik di sejumlah negara konseptualisasi itu tidak sepenuhnya terbukti, artinya tidak selalu ada korelasi antara skenario demokratisasi dengan watak konstitusi. Acapkali watak konstitusi tidak bersifat tunggal, tetapi kombinasi dari kritis, restorasi, dan residual.

Dalam kasus Indonesia, demokratisasi terjadi karena *replacement* atau pergantian rezim, tetapi tidak sempurna. Dalam masa transisi membuah banyak hal dalam ketatanegaraan dan salah satu yang paling nyata adalah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali (1999-2002). Hasil perubahan konstitusi tersebut menunjukkan watak UUD 1945 dalam kombinasi, yaitu kritis, restorasi, dan residual. Ada banyak faktor yang menyebabkan munculnya watak tersebut, antara lain skenario demokratisasi yang tidak sempurna, tata cara perubahan yang tidak terkonsolidasi secara utuh, dan resistensi dalam bentuk romantisme terhadap ketatanegaraan masa lalu.

Keberhasilan atau kegagalan konstitusi banyak dipengaruhi oleh infrastruktur politik yang mendukung pelaksanaan ketentuan konstitusi. Sepanjang kekuatan politik berkehendak untuk melakukan proses demokratisasi maka segala kekurangan yang ada dalam UUD 1945 baru dapat ditutupi oleh semangat melakukan pembaruan dalam kerangka negara hukum yang tunduk kepada

konstitusionalisme. Ulasan singkat di atas menunjukkan bahwa metode studi konstitusi dan konstitusionalisme secara normatif belaka tidak memadai untuk memahami hakekat dan sejarah konstitusi dalam suatu negara. Harus ada perubahan “cara pandang” dalam melihat fungsi dan kedudukan dalam memahami watak yang timbul dalam dinamika ketatanegaraan yang selalu berubah dari waktu ke waktu.

G. DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan. 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2000 *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Ditjen Dikti Depdiknas.
- _____. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2004. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- Eep Saefullah Fatah. 2000. *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Gregorius Sahdan. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Yogyakarta: Pondok Edukasi.
- K.C. Wheare. 1975. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press.
- Mark Brzezinski. 1998. *The Struggle for Constitutionalism in Poland*. London: Macmillan Press Ltd.
- Moh. Mahfud M.D. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Moh. Mahfud M.D. 1999. “Amandemen UUD 1945 ditinjau dari Kekuasaan Legislatif”. *makalah seminar DPP Golkar*.
- Ni'matul Huda 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press.
- Ruti G. Teitel. 2004. *Keadilan Transisional Sebuah Tinjauan Komprehensif* (terjemahan). Jakarta: ELSAM.
- Samuel P. Huntington. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman & London: University of Oklahoma Press.
- Sekretariat Negara RI. 1999. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Sri Soemantri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.