

Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan

Oleh: Susanto Polamolo*

Abstract

One of the main demands of the momentum of reform in Indonesia is a constitutional 1945 amendment, is due to the pre-reform constitution have not been able to achieve democratic governance, and even tended to authoritarian and centralized. And has devastated all pillars of democracy, weak law enforcement and respect for human rights, as well as the role of local fecklessness. Exactly in this section, the constitutional reform carried in one hand bring a change in the structure of the political system, but noted the issue of overlapping of authority between state institutions which of course can affect performance and cultur democratization which would be built. Presumably indeed, constitutional reform in addition to opening democratic space, also opened a dimensional complexity of the constitutional problem.

Abstrak

Salah satu tuntutan utama dari momentum reformasi di Indonesia adalah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, ini karena konstitusi pada pra-reformasi belum dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, bahkan cenderung otoriter dan sentralistik. Dan telah memporak-porandakan seluruh sendi-sendi demokrasi, lemahnya penegakan hukum dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, serta ketidak berdayaan peran daerah. Persis di bagian ini, reformasi konstitusi yang dilakukan di satu sisi membawa perubahan didalam struktur sistem politik, namun tercatat persoalan tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara yang tentu saja dapat mempengaruhi kinerja serta kultur demokratisasi yang hendak dibangun. Agaknya memang, reformasi konstitusi selain membuka ruang demokrasi, juga membuka dimensi kompleksitas problem ketatanegaraan.

Kata kunci: reformasi konstitusi, lembaga negara, civil society.

A. Pendahuluan

Dengan bertumpu pada asumsi mengenai hubungan antara politik dan hukum yang telah dipelopori oleh Mahfud MD,¹ maka sampailah kita pada asumsi teoritik tentang hukum merupakan produk politik, merupakan kristalisasi normatif dari kehendak politik, dan setiap produk

* Peneliti Pusat Studi Hukum Hak Asasi Manusia (PUSHAM) UII Yogyakarta dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta: E-mail: susantopolamolo@gmail.com

¹ Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gramedia,, 1999), p. 12.

hukum memiliki karakter menurut konfigurasi politik yang melahirkannya. Tampaknya harus di format kembali menjadi hukum determinan atas politik, dimana segala praktik penyimpangan politik itu menunjukkan dirinya mendapatkan legitimasi hukum secara structural.

Namun penting untuk mencatat tiga asumsi yang dipaparkan Mahfud, yakni; *pertama*, hukum harus menjadi arah dan pengendali atas semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan (das sollen/keinginan, keharusan, dan cita); *kedua*, bahwa dalam kenyataannya baik produk normatif maupun implementasi-penegakannya, hukum itu sangat dipengaruhi dan menjadi dependent variable atas politik, asumsi ini dipakai sebagai landasan das sein (kenyataan, realitas) dalam studi hukum empiris; *ketiga*, politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang interdependent atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adagium yang sangat terkenal tentang ini, bahwa “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan atau anarkis, dan hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh”. Analisis yang penulis bentangkan ini secara akademis menggunakan asumsi yang sedikit berbeda dari asumsi Mahfud MD, yakni ***hegemoni strukturalisasi prosedural politik atas hukum dan ketatanegaraan di Indonesia.***

Dalam term sosiologis, dimana pada kenyataannya (das sein) reformasi konstitusi di Indonesia adalah sepenuhnya merupakan reformasi sistem pemerintahan, atau lebih tepat disebut sebagai reformasi dibidang struktur politik, baik itu eksekutif, legislatif, yudikatif. yang juga ikut melahirkan lembaga-lembaga negara baru dimana pada implementasinya tidak maksimal dan tidak tepat penguatannya secara konstitusional serta tumpang tindihnya kewenangan antar lembaga-lembaga negara tersebut. dapatlah dikatakan bahwa reformasi secara politik tersebut memperlihatkan konsolidasi kekuasaan yang tidak pernah menyentuh reformasi secara cultural, sosiologis maupun adat.²

Memperhatikan perjalanan sejarah kenegaraan Republik Indonesia, perkembangan pemikiran dan praktik mengenai prinsip Negara hukum

² Selain itu ada juga indikasi bahwa masa transisi dan konsolidasi demokrasi ini juga meneruskan warisan tradisi monolitik militer tapi dalam bentuk baru, juga pada pembagian kekuasaan melalui peran-peran lembaga negara pasca reformasi, sebagai bentuk hegemoni negara atas kedaulatan rakyat sebelum terjadinya reformasi memang telah melahirkan hukum-hukum publik yang berkarakter ortodoks, konservatif, elitis ini telah memutus mata rantai legitimasi tradisional, dimana sudah jauh dari identitas pluralistik, Indonesia yang kini tengah berkompromi, apakah nilai dan norma yang telah tumbuh, dan hidup ditengah-tengah masyarakat itu harus diruntuhkan dan diganti dengan konsep liberalisme, bertumpu pada individualisme, yang pada akhirnya kemudian paham integralistik hanya menjadi bagian dari sejarah ketatanegaraan Indonesia. dalam Lusia Indrastuti & Susanto Polamololo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), p. 15.

diakui mengandung kelemahan, yakni hukum menjadi alat bagi kepentingan penguasa. Hal ini terbukti dalam praktik ketatanegaraan penguasa menggunakan wacana negara hukum dengan melepaskan hakikat atau makna yang termuat dalam konsepsi negara hukum itu sendiri.³ Kelemahan tersebut dikarenakan pranata-pranata hukum lebih banyak dibangun untuk melegitimasi kekuasaan pemerintah, memfasilitasi proses rekayasa sosial (*indirect control*), serta terindikasi untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi secara sepihak sehingga hukum belum berfungsi sepenuhnya sebagai sarana dalam mengangkat harkat serta martabat rakyat. Dalam mencermati permasalahan ketatanegaraan, berakar dari reformasi konstitusi dalam ketatanegaraan di Indonesia, ini tersirat melalui amandemen Undang-undang dasar 1945 yang secara kontekstual adalah terjadinya pembaruan terhadap sistem kekuasaan dari setiap lembaga Negara, terutama kehadiran Mahkamah Konstitusi.

Secara teoritis, konteks diatas berkaitan dengan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu yang mengingatkan kekuasaan negara harus dicegah agar jangan terpusat pada satu tangan atau lembaga. Pada ajaran *trias politica* tersebut, menurut Bagir Manan, terdapat *checks and balance* yang berarti dalam hubungan antar lembaga negara dapat saling menguji atau mengoreksi kinerjanya sesuai dengan ruang lingkup kekuasaan yang telah di tentukan atau di atur dalam konstitusi. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu di atur dan di batasi sebagaimana mestinya. Pembatasan kekuasaan pada umumnya di anggap merupakan corak umum materi konstitusi, oleh sebab itu pula, Konstitusionalisme, seperti dikemukakan Friederich, didefinisikan sebagai "*an institutionalized sistem effective, regularized restraint upon governmental action*", dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan pemerintahan.

Begitu rapatnya relasi hukum dan kekuasaan di Indonesia menyebabkan produk hukumnya identik dengan kepentingan penguasa, hal tersebut mengindikasikan telah terjadi pergeseran nilai dan norma dalam merawat dan menjalankan amanat konstitusi dalam perspektif Pancasila sebagai "*philosofische gronslag*".⁴ Sebab Indonesia sendiri pernah melewati era otoritarian dimana dalam langgam otoritarian negara

³ H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif pancasila pasca reformasi*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2012), p 189. Juga dalam Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, sekretariat jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Jakarta, 2008, p.13

⁴ H. Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, p. 190.

berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara, terutama di bidang politik.⁵

Dengan telah ber-evolusinya negara Indonesia menjadi negara modern melalui amandemen UUD 1945. tidak hanya perlu di apresiasi sebagai upaya merekonstruksi sistem politik politik dalam ketatanegaraan di Indonesia, akan tetapi juga perlu didebat aksiologinya dari berbagai perspektif. Mulai dari perspektif historis, sosiologis, yuridis, praktek ketatanegaraan, materi, dan arah *legal policy*-nya. Oleh karena itu, dari latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang hendak dijawab adalah: *Pertama*, bagaimanakah konsolidasi kekuasaan pasca reformasi kekuasaan? *Kedua*, Bagaimanakah relasi lembaga negara utama dan lembaga negara bantu pasca reformasi konstitusi?

B. Reformasi Konstitusi Sebagai Agenda Utama

Membincang konstitusi Indonesia, berarti menakarnya dari fleksibilitas serta kerigidannya, yang terpenting untuk digarisbawahi disini ialah, Undang-Undang Dasar adalah dokumen hukum dan politik suatu negara, yang berisi kesepakatan (consensus) Pokok tentang negara, mengatur organisasi negara, kekuasaan lembaga negara dengan warga negara, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Jadi, secara teoritik, sesungguhnya Undang-Undang dapatlah diubah, Baik dari sudut pandang filosofis, sosiologis, politis, maupun yuridis.

Sejarah ketatanegaraan telah menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia telah mengalami beberapa fase ketegangan politik, yakni mulai dari Konstitusi RIS, UUDS hingga kemudian kembali ke UUD 1945. Dimana dalam fase-fase tersebut banyak sekali kasus-kasus inkonstitusional,⁶ terutama pada fase pra-amandemen pasca revolusi dan Orde baru. praktek-praktek inkonstitusional tersebut sebagai akibat dari pengaruh politik serta belum menguatnya konstitusionalisme dalam langgam ketatanegaraan Indonesia. setelah reformasi 1998 barulah kemudian aspirasi dan kritikan yang di era sebelumnya di tekan mulai mengemuka, termasuk wacana amandemen, sebagai agenda utama reformasi dan tuntutan nasional dalam prosesnya tentulah ada alasan

⁵ Yakni 'memanfaatkan' pasal 7 UUD 1945 untuk kepentingan politiknya dan berkuasa selama 7 kali, serta menciptakan lembaga ekstra konstitusional yatu KopKamtib (yang kemudian diganti Bakortsnas ang kini di likuidasi), lembaga ini tak segan-segan menangkap, menahan dan menyiksa warga Negara bila di pandang berbahaya bagi stabilitas kewan, yang ditafsirkan sendiri oleh lembaga tersebut secara sepihak.

⁶ Yahya A. Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945 – 1966*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982).

mengenai pentingnya perubahan tersebut dan kenapa harus dilakukan, berikut uraiannya dari berbagai perspektif:⁷

1. Perspektif Filosofis

Pada tingkat filosofis, setiap UUD pada hakekatnya merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum dalam memperoleh keadilan serta pembatasan kekuasaan terhadap kemungkinan Bergeraknya kekuasaan atas naluriahnya sendiri (*power tends to corrupt*), yang akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sebagai upaya pembatasan, menciptakan sistem check and balances, serta berbagai upaya untuk memperoleh kepastian hukum dalam memperoleh keadilan, setiap UUD tentu sangat terbatas keberlakuannya karena terikat oleh ruang dan waktu. Artinya, tidak satupun UUD yang keberlakuannya sepanjang zaman dan telah memenuhi kebutuhan realitas sosial yang berubah. Sehingga setiap perubahan UUD pada hakekatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.

Oleh karena itu dalam konteks UUD 1945, ia juga tidak bebas dari keharusan terhadap kemungkinan terjadinya perubahan; Dalam tinjauan lain, Bagir Manan menyatakan, pentingnya perubahan UD 1945 dari aspek filosofis adalah, *pertama*, karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik ditingkat nasional maupun global. Hal demikian tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat ini belum Nampak perubahan tersebut. *Kedua*, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan, maupun kekurangan;

2. Perspektif Historis

Penyusunan UUD 1945 pada tahun 1945 diliputi kondisi darurat karena masih dalam situasi perang dunia ke II. Karena itu para perumus UUD 1945 menyadari betul hal ini, sebagaimana diungkapkan Soekarno menyatakan bahwa UUD 1945 belum lengkap dan sempurna dan bersifat sementara. Pidatonya didepan sidang PPKI tanggal 18 agustus 1945 menyatakan antara lain, “UUD yang buat sekarang ini

⁷ Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia perubahan pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), p. 55-56.

adalah UUD sementara, kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah UUD kilat, nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula inilah *revolutiegrondwet*, nanti kita membuat UUD yang lebih sempurna dan lengkap”;

3. Perspektif Sosiologis

Berbagai contoh praktek penyelenggaraan negara yang menyimpang dari UUD 1945 harus kita akui, secara empiris, telah dimulai sejak era kepemimpinan Soekarno. Antara lain, pengangkatan presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup melalui Tap MPR No. III/MPRS/1963, ketetapan ini secara konstitusional telah melanggar pasal 7 UUD 1945 saat itu (sebelum di amendemen). Berikutnya adalah pengangkatan pimpinan lembaga tinggi negara menjadi menteri, yakni ketua MA, Prof. Wirjono Prodjodikoro dan wakil ketua MPRS Chairul Saleh menjadi menteri. Padahal menurut ketentuan pasal 17 ayat (1) UUD 1945 menteri adalah pembantu presiden. Dengan pengangkatan itu maka presiden telah menempatkan MPR dan MA menjadi lembaga bawahannya atau pembatunya.

Di era kepemimpinan Soeharto juga di tandai dengan penyelenggaraan negara yang menyimpang dari UUD 1945. Antara lain dapat disebut adanya pemusatan kekuasaan yang sangat luar biasa di satu tangan saja yakni presiden seorang diri. Kondisi demikian pada perkembangannya membentuk kedaulatan penguasa yang mengalahkan kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Selain itu Soeharto memanfaatkan teks pasal 7 UUD 1945 untuk kepentingan politiknya agar terus berkuasa, sehingga pada akhirnya diangkat terus menerus menjadi presiden selama 7 kali.

Sementara pasal 7 UUD 1945 apabila di pahami secara mendalam hanyalah dua kali masa jabatan presiden walaupun tetap ada pihak yang berpendapat tidak demikian. Perilaku 7 kali menjadi presiden secara terus menerus tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan pasal ini, minimal melanggar semangat demokrasi agar terjadi suksesi dan generasi kepemimpinan nasional secara lebih cepat, dan lebih jauh dari itu menampakan dahaga kekuasaan yang luar biasa. Berbagai kebijakan dan perilaku Soeharto juga dipandang tidak sesuai dengan ketentuan pasal 33 UUD 1945. KKN yang merajalela, melakukan upaya represif melalui lembaga ekstra konstitusional yaitu Kopkamtib (Bakorstanas yang kini di likuidasi), dan tidak memberikan kebebasan

berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana di jamin dalam pasal 28 UUD 1945.⁸

4. Perspektif Yuridis dan Materi

Bahwa gagasan dan tindakan perubahan atas UUD 1945 di jamin dengan tegas dalam UUD 1945 itu sendiri. Ketentuan Bab XVI tentang “perubahan undang-undang dasar” berisi pasal 37 memuat prosedur perubahan UUD 1945. Dalam ayat (1) pasal itu dinyatakan bahwa untuk mengubah UUD minimal 2/3 dari jumlah anggota dari jumlah anggota MPR harus hadir. Ayat (2) menyebutkan bahwa putusan perubahan terhadap UUD 1945 diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir. Ketentuan pasal 37 UUD 1945 itu tersebut memberikan jaminan hukum yang kuat bagi munculnya gagasan dan berlangsungnya perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini sekaligus merupakan kesadaran dan kerendah hatian para perumus UUD 1945 bahwa apa yang mereka lakukan pada tahun 1945 belum tentu akan terus sesuai dengan perjalanan negara selamanya. Banyak para pakar hukum tata negara yang memberikan analisis tentang kelemahan UUD 1945 dimana memerlukan perubahan dan penyempurnaan secepatnya agar dapat terwujud demokratisasi yang di impikan semua orang.

Ditinjau dari aspek materi materi, Mahfud MD mengemukakan analisisnya; *pertama*, tidak ada mekanisme *check and balances*, sistem politik yang di format UUD 1945 adalah sistem politik yang executive heavy dimana kekuasaan presiden sangat dominan. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogratif. Selain menguasai bidang eksekutif, presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif; *kedua*, terlalu banyaknya atribusi kewenangan; *ketiga*, adanya pasal-pasal multitafsir, misalnya pada pasal 7 UUD 1945.⁹

Berdasarkan beberapa catatan perspektif diatas, selain amandemen atas UUD 1945 telah menjadi agenda utama reformasi, amandemen juga sebagai pintu gerbang perubahan. Melalui perubahan tersebut diharapkan kehidupan demokrasi dan ketatanegaraan di Indonesia mengalami perubahan pula, menata kembali kehidupan hukum, kemandirian ekonomi, serta kebebasan setiap orang untuk berserikat, berpendapat, serta menuntut hak-haknya kepada negara, dan untuk menegakkan keadilan dengan sebenar-benarnya. Adapun secara garis besar tahapan amandemen tersebut ialah sebagai berikut :

⁸*Ibid.* p. 62.

⁹ Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia*, p. 62.

1. Amandemen Pertama UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang diantaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*). Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan Negara. Parameternya adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 – 1966, MPRS yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden.¹⁰

Sedangkan dalam kurun waktu 1967 – 1998, Presiden Soeharto pun telah melakukan penyimpangan konstitusional, dimana DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah, sehingga melalui amandemen UUD 1945 dilakukan beberapa upaya; *Pertama*, mengurangi/mengendalikan Kekuasaan Presiden; *Kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR;

2. Amandemen Kedua UUD 1945

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi : (1) pemerintahan daerah; (2) wilayah Negara; (3) warga Negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan Negara; (6) bendera, bahasa, lambing Negara dan lagu kebangsaan; (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya.

Pada amandemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan tentang hak asasi manusia (HAM) yang lebih luas dan dalam bab tersendiri yaitu, Bab XA tentang, Hak Asasi Manusia yang terdiri dari pasal 28A hingga pasal 28J. substansi perubahan juga menyangkut keberadaan lembaga DPR. Terutama berkaitan dengan cara pengisian anggota DPR dilakukan, bahwa semua anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat;

3. Amandemen Ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada rapat paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 sidang tahunan MPR-RI. Menurut Sri Sumantri, perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

¹⁰ Pasal 1 tap MPRS no III/1963 menyatakan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, dan pengangkatan pimpinan lembaga tinggi Negara menjadi menteri oleh presiden soekarno, secara konstitusional telah melanggar pasal 7 UD 1945, dan pasal 17 ayat 1 UUD 1945.

Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normative dimasukan dalam batang tubuh UUD 1945. Dari perubahan terlihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem presidensial. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat antara lain pada prosedur pemilihan presiden dan wakil presiden dan pertanggung jawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif. Selain itu, pada amandemen ketiga ini dilakukan perubahan yang cukup mendasar terhadap kekuasaan kehakiman.

Pasal 24 ayat 2 UUD 1945 menetapkan bahwa: “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha Negara dan mahkamah konstitusi”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan: *Pertama*, kekuasaan tidak lagi dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam keempat lingkungan peradilan, tetapi dilakukan pula oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, Kedudukan Mahkamah Konstitusi dan badan peradilan di bawahnya. *Ketiga*, Mahkamah Agung merupakan peradilan tertinggi dari badan peradilan dibawahnya.¹¹

4. Amandemen Keempat UUD 1945

Perubahan keempat terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 pra-amandemen yang dilakukan oleh MPR. Ada Sembilan pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain : (1) keanggotaan MPR; (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua; (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap; (4) tentang kewenangan presiden; (5) hal keuangan Negara dan bank sentral; (6) pendidikan dan kebudayaan; (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan social; (8) aturan tambahan dan aturan peralihan; dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Dengan demikian, setelah disahkannya perubahan keempat UUD 1945 pada sidang tahunan MPR tahun 2002 lalu, agenda reformasi konstitusi Indonesia untuk kurun waktu yang sekarang ini dianggap dipandang telah tuntas. Mengingat perubahan UUD 1945 Indonesia dilakukan dengan cara ‘adendum’ Perubahan UUD 1945 yang dilakukan ditinjau dari jumlah Bab, Pasal, dan ayat Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diubah terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 Ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Aturan Tambahan. Adapun UUD 1945 setelah diubah

¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, p 165-166.

(amandemen) terdiri dari 21 Bab, 73 Pasal, 170 Ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Pasal Aturan Tambahan. Berikut visualisasinya :¹²

	Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
Sebelum Perubahan	16	37	49	4 pasal	2 ayat
Setelah Perubahan	21	73	170	3 pasal	2 pasal

Secara garis besar perubahan UUD 1945 tersebut, ada beberapa hal baru yang diatur dalam konstitusi kita, antara lain mengenai Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat, adanya lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi, serta HAM dan Pemilu. Selain itu, beberapa perubahan mendasar yang dapat dijadikan sebagai potret konstitusi kita pasca perubahan UUD 1945 ialah melalui analisa mengenai Pembagian Kekuasaan berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen. Dalam rangka pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara, dapat dilihat apabila kita mengetahui arti dari lembaga negara dan hakekat kekuasaan yang dilembagakan atau di organisasikan ke dalam bangunan kenegaraan. intinya, apa dan siapa sesungguhnya yang memegang kekuasaan.¹³

Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD. Secara keseluruhan UUD 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara serta DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara. Setelah perubahan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa lembaga negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara. Berikut substansi penting dari perubahan structural sistem politik pasca amandemen :

<i>Reformasi eksekutif</i>	<i>Reformasi legislatif</i>	<i>Reformasi yudikatif</i>
Sebagaimana diketahui, sebelum terjadinya amendemen	Terlihat bahwa kewenangan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga	Ada dua reformasi yudisial yang utama dalam amendemen, pertama, deklarasi

¹² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), p. 7.

¹³ *Ibid.* p. 8-9.

<p>terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden sangat dominan, parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, hingga demokrasi pancasila, (Soekarno hingga Soeharto). Dimana DPR kehilangan hak legislasinya, sehingga setelah amandemen hak dari DPR tersebut dikembalikan, kelemahan dari reformasi eksekutif ini ialah terjadinya tarik ulur regulasi kebijakan sebagai akibat dari menguatnya DPR.</p>	<p>tertinggi negara dan memegang kedaulatan rakyat tertinggi, serta tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan tak terbatas. Amandemen telah berimplikasi terhadap kewenangan MPR menjadi (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945. Disamping itu prosedur impeachment tidak lagi se-absolut sebelum amandemen, sebagaimana di jelaskan dalam tabel. Kekurangan dari reformasi legislatif ini disamping menguatkan DPR, juga tersirat belum ditemukannya cara memadukan sistem negara hukum dengan kondisi pluralistik kedaerahan, dimana DPD sebagai salah satu lembaga legislatif hanya mendapatkan porsi dan ruangan legislasi yang tidak sesuai dan setara dengan DPR.</p>	<p>negara hukum dengan diusungnya prinsip independensi kehakiman secara tegas dan dituangkan dalam pasal-pasal yang sebelumnya hanya diatur dalam penjelasan; kedua, dibandingkan dengan lembaga yudisial lebih komprehensif, dalam hal ini ditandai dengan munculnya satu lembaga kekuasaan kehakiman selain MA yaitu MK dan KY. Dari tabel dapat dilihat bahwa porsi kewenangan MK lebih besar dari lembaga kehakiman lain, dan lebih strategis. Reformasi yudikatif telah mengantarkan MK kedalam konfrontasi politik dengan potensi yang mengkhawatirkan jika dalam perjalanannya kemudian tidak ada upaya untuk menguatkan dasar hukum serta mekanism pemilihan calon hakim yang bebas intervensi politik. Dan disatu sisi semakin menguatnya MK tentu akan menciptakan kondisi ketidak seimbangan</p>
--	---	---

		dalam proses penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia.
--	--	--

C. Hubungan Antar Lembaga Negara dan Tumpang Tindihnya Kewenangan

Disamping mengatur proses pembagian kekuasaan, UUD 1945 juga mengatur hubungan kewenangan dan mekanisme kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan negara. Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).

Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sebelum amandemen 1945, tidak dikenal pemisahan yang tegas, dan cenderung vertikal, tetapi setelah amandemen prinsip pembagian kekuasaan secara horizontal jelas dianut. Misalnya mengenai pemisahan antara pemegang kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden (pasal 5 ayat 1) dan pemegang kekuasaan legislatif yang berada ditangan DPR (pasal 20 ayat 1).

Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari kesewenang-wenangan kekuasaan. namun jika ditakar dari legitimasi kekuasaan, akan didapati kenyataan bahwa tipologi kekuasaan pasca amandemen telah bergeser kedalam legitimasi kekuasaan yang sifatnya atributif, yang seharusnya adalah kekuasaan yang bersifat derivative, baik pelibahan kekuasaan secara politik maupun administrative secara merata kedalam satuan-satuan masyarakat. berikut ini beberapa koreksi atas reformasi structural politik dalam kelembagaan negara :

1. MPR dengan DPR, DPD, dan Mahkamah Konstitusi

Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia. keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukan bahwa

MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR untuk mencerminkan prinsip demokrasi politik, sedangkan unsur anggota DPD untuk mencerminkan prinsip keterwakilan daerah agar keterwakilan daerah tidak terabaikan. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR, pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu lembaga perwakilan, presiden, dan pemegang kekuasaan kehakiman.¹⁴

Selanjutnya, pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu wewenang MK adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD karena kedudukannya sebagai lembaga negara sehingga apabila MPR bersengketa dengan lembaga negara lain yang sama-sama memiliki kewenangan yang ditentukan oleh UUD, maka konflik tersebut harus diselesaikan oleh MK. DPR dengan Presiden, DPD, dan MK Berdasarkan UUD 1945, kini dewan perwakilan terdiri dari DPR dan DPD.

Perbedaan keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya, DPR untuk mewakili rakyat secara generic, sedangkan DPD untuk mewakili daerah. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, selanjutnya untuk menguatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, pada pasal 20 ayat (5) ditegaskan bahwa dalam hal RUU yang disetujui bersama tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dalam hubungan dengan DPD, terdapat hubungan kerja dalam hal ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu kepada DPR.

Dalam hubungannya dengan MK terdapat hubungan tata kerja, yaitu dalam hal permintaan DPR kepada MK untuk memeriksa pendapat DPR mengenai dugaan bahwa presiden bersalah. Disamping itu, terdapat hubungan tata kerja lain, misalnya dalam hal apabila ada sengketa dalam lembaga negara lainnya, proses pengajuan hakim konstitusi, serta proses pengajuan pendapat DPR yang menyatakan bahwa presiden bersalah untuk diperiksa oleh MK;

2. DPD dengan DPR, BPK, dan MK

Tugas dan wewenang DPD yang berkaitan dengan DPR adalah dalam hal mengajukan RUU tertentu kepada DPR adalah dalam hal

¹⁴*Ibid*, p. 13-15

mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu bersama DPR, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu pada DPR. Dalam kaitan itu, DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerah dalam menjalankan kewenangannya tersebut adalah dengan mengedepankan kepentingan daerah.

Dalam hubungannya dengan BPK, DPD berdasarkan ketentuan UUD menerima hasil pemeriksaan BPK dan memberikan pertimbangan pada saat pemilihan anggota BPK. Ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, dan untuk turut menentukan keanggotaan BPK dalam proses pemilihan anggota BPK. Disamping itu, laporan BPK akan dijadikan sebagai bahan tindak lanjut untuk mengajukan usul dan pertimbangan berkenaan dengan RUU APBN;

3. MA, MK, dan KY

Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan dibawahnya serta oleh sebuah MK. Ketentuan tersebut menyatakan puncak kekuasaan kehakiman dan kedaulatan hukum ada pada MA dan MK. MA merupakan lembaga yang mandiri dan harus bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan yang lain.

Dalam hubungannya dengan MK, MA mengajukan tiga orang hakim konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim konstitusi. Sementara kewenangan MK sesuai dengan ketentuan pasal 24C ayat (1) dan (2) adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji UU terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu. Untuk KY, sebagaimana disebutkan pada pasal 24A ayat (3) dan pasal 24B ayat (1) menegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan oleh KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Keberadaan KY tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman;

Berdasarkan uraian diatas, maka beberapa pertanyaan yang penting untuk diajukan adalah mekanisme pengawasan seperti apa yang perlu untuk ditegakkan? Dalam implementasinya kemudian, apakah reformasi eksekutif, legislatif, dan yudikatif telah mencerminkan sebuah langkah reformasi yang bercirikan negara kesatuan (pluralistik)? Apakah kehadiran lembaga-lembaga negara utama baru dan berjamurnya lembaga negara bantu ini cermin dari menguatnya legitimasi politik di negeri ini? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini maka perlu di petakan dulu duduk persoalannya sebagai bentuk refleksi kritis, yakni :

Pertama, reformasi telah melahirkan lembaga negara utama yang diperkuat kedudukan dan fungsinya dan ada lembaga yang dilemahkan kewenangannya, lembaga tersebut ialah Mahkamah Konstitusi, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam rangka menuju independensi hukum, dilakukanlah kristalisasi dalam kekuasaan kehakiman, yang kemudian melahirkan salah satu lembaga hukum yakni Mahkamah Konstitusi (MK). Secara normatif ketentuan umum tentang MK kemudian diatur dalam pasal 24C UUD 1945 dan kemudian dikuatkan melalui UU No 24 tahun 2003. Pada hakekatnya, fungsi utama lembaga ini ialah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (the guardian of constitutions) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (the interpreter of constitutions). Dengan demikian sebagaimana dijelaskan dalam “rencana strategis mahkamah konstitusi 2010-2014” disebutkan bahwa kehadiran MK ialah untuk menegakkan keadilan substantif.

Demikian halnya dengan DPR, kalau dijamin orde lama dan orde baru DPR cenderung pasif dan tidak memperoleh hak legislasinya secara total, maka setelah amandemen, DPR mengalami perubahan dari fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden telah kembali ke DPR. Ini kemudian diperkuat dengan hak DPR yakni (i) hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah (eksekutif) mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara; (ii) hak angket, ialah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (iii) hak menyatakan pendapat (HMP), yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi dan tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Berbeda halnya dengan DPD, sebagai sebuah lembaga legislasi yang sama dengan DPR, DPD justru hanya memiliki kewenangan terbatas, khususnya berkaitan dengan hubungan daerah dan pusat (Bab VIIA pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945). Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*senate atau upperhouse*) ini dimaksudkan agar mekanisme check and balances dapat berjalan relative seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan pusat dan kebijakan di daerah.

Mengapa kemudian ini terlihat tumpang tindih dan cenderung bukan berprinsip distribution of power, yang menjadi rancu adalah MK sebagai lembaga hukum yang merupakan lembaga negara utama sebab lahir dari UUD 1945, dan diperkuat lagi lewat UU No 24 tahun 2003 jelas menyiratkan sebuah pemahaman hukum yang sifatnya konservatif/ortodoks dimana ini menunjukkan visi politik pemegang

kekuasaan dominan. Dengan hadirnya MK, maka prosedur impeachment terhadap presiden tidaklah mudah, sebab harus melewati MK, yang kemudian final di MPR, lalu bagaimanakah kedudukan MPR sebagai wujud dari ruang rakyat, ruang permusyawaratan rakyat? Ketika presiden terindikasi melakukan pelanggaran konstitusi secara politik, lalu kemudian tidak dapat dibuktikan secara hukum, berarti MK tidak akan bisa memberikan data penyelidikan secara yuridis kepada MPR untuk ditindak lanjuti.

Artinya jika tidak dapat dibuktikan secara hukum maka presiden akan terlepas dari persoalan tersebut, dan MPR tidak dapat berbuat apa-apa untuk menindak lanjuti persoalan itu. hal penting yang perlu di pahami adalah DPR sebagai pemegang hak legislasi, bersama presiden membentuk UU yang kemudian pada prakteknya tidak disetujui publik, ataupun dianggap tidak relevan oleh sebgaiian kelompok masyarakat, juga praktisi hukum perorangan misalnya, maka dapat di gugat ke MK, berarti kewenangan legislasi DPR tersebut tidak ada kualitasnya, sebab dalam membuat produk UU pada kenyataannya kemudian dapat digugat dan diproses di hadapan MK.

Ini semacam tolak-tarik kewenangan, jika kemudian yang ingin dikedepankan adalah mekanisme prinsip check and balances maka prosedur yang harus dilakukan adalah sebelum di legitimasi maka produk hukum tersebut di sortir dulu lewat MK apakah materi-susbtansinya relevan ataukah tidak yang kemudian selanjutnya diserahkan kembali ke DPR untuk di sahkan lalu di undangkan.

Demikian pun dengan usulan presiden ketika mengusulkan UU kepada DPR harus juga melewati proses legitimasi MK, lalu kemudian diserahkan kembali dan diproses selanjutnya. Menjadi rancu ketika sudah di undangkan lalu kemudian ketika tidak relevan di gugat ke MK, maka fungsi legislasi telah bergeser kedaulatan yuridisnya ke MK, dan MK juga haruslah melakukan revitalisasi dan evaluasi produk hukum yang lama, agar tidak menciptakan polemik ketika di proses (judicial review), lalu setelah dilakukan evaluasi lalu segera diputuskan tanpa menunggu di perkarakan, sebab perlu di tegaskan juga adalah jika MK mengawal konstitusi, bukankah itu sebagai wujud dari absolutism legitimasi lembaga ini, dan yang paling penting ialah ***siapa yang mengawasi MK***, jika MPR saja harus menunggu keputusan yuridis dari MK untuk sebuah keputusan-keputusan khusus seperti impeachment.

Adapun soal menegakkan keadilan substantif, bahwa tidak boleh semata-mata diterjemahkan sebagai bentuk karakter hukum responsive dan otonom, sebab didalam substansi ada pemahaman esensi, oleh karenanya MK dalam memutuskan suatu perkara menjadi ambivalen, artinya keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada

kebenaran formal-prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal-prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan.

Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara material dan substansinya sudah cukup adil (Mahfud MD). Ini berarti bahwa MK belum menemukan mekanisme terbaik dalam menegakkan prinsip *check and balances*, sebagaimana konstitusi yang dikawalnya tersusun secara manusiawi dan bisa saja konstitusi tersebut kurang tepat atau bahkan keliru, maka demikianpun dengan lembaga ini, yang juga perlu pengawasan sebab lembaga ini dikelola oleh manusia dan tentu saja pasti keliru dalam menetapkan dan memutuskan suatu perkara konstitusional.

Sebab lain yang juga perlu untuk diperhatikan adalah lembaga ini selain lahir berdasarkan amandemen yang kala itu memang dibutuhkan adanya suatu lembaga pengawal konstitusi, merupakan wujud dari dukungan kepentingan terhadapnya, melemahkan MPR sebagai wujud lembaga permusyawaratan rakyat, dan memangkas kedudukan DPR sebagai lembaga legislasi. kemudian juga dikuatkan berdasarkan legitimasi politik melalui UU No 24 tahun 2003, ini mengartikan bahwa MK perlu diawasi oleh sebuah lembaga di luar kelembagaan negara namun bukan lembaga yang lahir dari legitimasi politik, tapi legitimasi tradisional dalam arti luas sebagai perwujudan dari publik space seluruh rakyat Indonesia, dan lembaga ini perlu bersanding dengan lembaga tradisional terutama menyandingkan legitimasinya dengan legitimasi tradisional dalam memutuskan dan menetapkan suatu perkara itu konstitusional atau inkonstitusional. Dan yang penting ialah prosedur pemutusan perkara melewati tahapan konsensus antara MK dan lembaga yang mengawasinya.

Kedua, bahwa dalam dimensi kerakyatan kita ada mata rantai legitimasi tradisional yang telah diputuskan akibat legitimasi politik yang begitu dominan dan sentralistik pada reformasi lembaga yudikatif dan legislatif; Sebagaimana dijelaskan pada poin pertama, segmentasi terhadap beralihnya kewenangan legislasi ke MK dan hegemoni yudikatif yang begitu sentral, hal itu berimplikasi kepada tatanan masyarakat tradisional khususnya terhadap lembaga yang merupakan perwakilannya, yakni DPD. Seperti diketahui mengenai tugas dan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga legislasi di jelaskan dalam Bab VIIA pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945.

Dimana pada kedudukan konstitusional tersebut DPD hanya diberikan kewenangan untuk hubungan pusat daerah, selain itu juga kewenangan strategis berupa memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan yaitu dalam memilih anggota BPK, sementara dalam hal keuangan DPD memiliki kewenangan

memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN, juga yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Pertanyaannya adalah darimanakah Indonesia menemukan dasar dan mekanisme perwakilan daerah khususnya perwakilan satuan masyarakat hukum adat untuk sistem pemerintahannya? Sebagai negara yang baru lahir dari proses perlawanan terhadap penjajah, mekanisme lembaga perwakilan di Indonesia lebih memilih format baru namun bukan berarti mengadopsi begitu saja sistem lembaga perwakilan dari teori-teori yang ada. Pertanyaan diatas tentu tidaklah mudah dijawab, apalagi dalam prakteknya, tidak semudah mengatakan bahwa mekanisme perwakilan tersebut adalah harus menjunjung tinggi kolektivisme.

Dalam perjalanannya kemudian mekanisme perwakilan di Indonesia, sama halnya dengan di negara lain yang lebih cenderung sebagai perwakilan politik, inilah mengapa mata rantai hukum tradisional/pluralistik telah diputuskan. Sehingga segmentasi terhadap kesatuan masyarakat hukum adat hanyalah sebagai bukti atas penghormatan terhadap satuan ini melalui DPD dan pengukuhan melalui UU ataupun Perda.

Sebagai sebuah lembaga negara yang mewakili rakyat yang pluralistik, seharusnya lembaga ini diterjemahkan sebagai lembaga yang merupakan wujud legitimasi plural, legitimasi tradisional, berprinsipkan hukum adat, dan di posisikan diluar kelembagaan negara, sejatinya lembaga ini di tafsirkan sebagai penjaga kesepakatan antara nilai dan norma dalam masyarakat dalam era modern ini. Sebagai materi penting dalam konstitusi negara Indonesia, nilai dan norma haruslah terjaga dan terlepas daripada kepentingan politik.

DPD seharusnya bersanding dengan MK, akan tetapi diluar lembaga negara, ia diwujudkan dalam sebuah lembaga satuan hukum adat Indonesia, juga sebagai pengawas MK. DPD yang dimaksudkan ini ialah sebuah ruang publik/rakyat/satuan masyarakat hukum adat dari tiap-tiap daerah, dilahirkan dari rekonsiliasi nasional, kebangsaan, dan bersifat religius. Lembaga ini haruslah diterjemahkan menjadi pemersatu konflik antara masyarakat modern dan masyarakat tradisional, sebab dalam dimensi masyarakat dapatlah ditemui potret problematika yang demikian, dimana ketika kesepakatan antara nilai dan norma ini runtuh maka runtuhlah persatuan dan kesatuan Indonesia.

Sebab untuk mengatasi konflik-konflik dalam lapisan masyarakat terbawah, hukum adat masih sangat kuat pengaruhnya, demikian pun dengan urusan-urusan kerajinan local, budaya bangsa, dan prinsip kebhinekaan yang tidak bisa ditegakkan, hingga kini disintegrasi masih terus mewarnai, apalagi pasca reformasi hukum yang cenderung ortodoks dan

tidak- sungguh-sungguh dalam menegakkan keadilan serta sangat bergantung pada proses demokratisasi.

Putusnya mata rantai legitimasi tradisional sebagai akibat sentralistik hegemoni legitimasi politik, belum ditemukannya konsepsi demokratisasi. Demikian pun dengan DPD sebagai perwakilan daerah hanya dipahami secara sempit dan masih dengan mudah dijadikan komoditas politik, sehingga ini bisa disebut sebagai pengingkaran terhadap satuan masyarakat hukum adat, terhadap pluralistik, dan terhadap ke-religiusan Indonesia dalam membangun bangsa. Hegemoni negara yang telah dipertontonkan oleh orde lama dan orde baru, telah membawa serta paham liberal dalam konsep kelembagaan negara, sehingga dalam aplikasinya cenderung menggambarkan praktek birokrasi prosedural yang rumit dan sangat berpotensi korupsi.

Hal penting lainnya yang terlupakan pasca reformasi ialah, pijakan konsensus, dimana bayangan akan terbukanya ruang publik seluas-luasnya justru dituangkan dalam lembaga-lembaga bantu. Bahwa konstituen power yang dibangun sejak tahun 1928 hingga Proklamasi adalah masyarakat tradisional, organisasi-organisasi pemuda daerah, hingga kemudian berhasil memuncak pada konsensus besar yaitu persatuan dan kesatuan untuk merdeka dalam satu bangsa yaitu bangsa Indonesia, artinya daerah adalah konstituen penting, demikian pun dengan satuan masyarakat hukum adat yang merupakan konstituen utama untuk memberikan legitimasi, bukannya bergantung pada konsensus dimana konstituennya semua adalah perwakilan partai politik (DPR) yang membawa serta kepentingan golongannya.

Ketiga, reformasi konstitusional telah memberikan kesempatan yang luar biasa besarnya terhadap kelahiran lembaga-lembaga negara bantu, yang secara fungsional memberikan ciri praktek sebuah negara federal, yang pada perjalannya kemudian bisa saja dibubarkan dan diganti, ini berarti sebagai bentuk tidak konsistennya negara dalam menyelenggarakan mekanisme *check and balances*. Hal lain yang juga ironi ialah setiap saat bisa dibubarkan dan diganti tersebut dapatlah dipahami sebagai kuatnya hegemoni negara secara politik dan sangat bergantung pada legitimasi kepentingan politik melalui parlemen;

Seperti yang diketahui bahwa pasca amandemen UUD 1945 hanya menentukan satu lembaga yang termasuk *auxiliary body*, namun kemudian diluar berkembang *auxiliary body* tanpa kendali, atau disebut Komisi. Penting untuk diperjelas soal lembaga-lembaga ini, menurut pendapat Asimov, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori; pertama, komisi negara independen, yaitu organ negara (*state organs*) yang di idealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial, namun justru mempunyai fungsi campur sari

ketiganya; kedua, komisi negara biasa (*state commissions*) yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran terlalu penting.

Pertanyaannya apakah kehadiran lembaga-lembaga seperti ini tidak menimbulkan kekisruhan dalam hubungan antar lembaga, termasuk juga dengan lembaga-lembaga negara utama? Di Indonesia saat ini sudah lebih dari 50-an lembaga negara bantu yang terbentuk. Diperkirakan jumlah ini di masa depan akan semakin bertambah, yang terbentuk menurut dasar hukum yang berbeda, ada yang berdasarkan UUD 1945, antara lain KPU, dan ada pula berdasarkan UU, antara lain Komisi Penyiaran Indonesia, dan Badan Perlindungan Konsumen, juga lembaga yang lahir berdasarkan Keppres antara lain, Komisi Ombudsman Nasional.

Dengan demikian perincian komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) ada sekitar 13 komisi, dan komisi negara eksekutif (*executive branch agencies*) yang jumlahnya sekitar 40 komisi, dan yang paling penting adalah lembaga-lembaga ini lahir berdasarkan legitimasi politik (dibawah eksekutif), ketika sudah tidak lagi relevan maka bisa saja dibubarkan kapan pun, juga- setiap saat bisa di intervensi secara politik (atau di bubarkan). Dan ini akan sangat berpengaruh kepada kinerja lembaga-lembaga tersebut, katakanlah misalnya KPK. maka efektifitasnya tentu saja perlu dipertanyakan, menurut Sri Soemantri, bahwa untuk memahami perkembangan *auxiliary body* perlu diketahui terlebih dahulu tujuan didirikannya suatu negara, baru kemudian ditetapkan berbagai lembaga negara termasuk lembaga negara bantu dalam undang-undang dasarnya.

Selanjutnya dijelaskan, bahwa dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia, presidenlah yang pertama mengetahui, lembaga macam apa yang diperlukan untuk menangani masalah-masalah tertentu dalam mewujudkan nasional. Inilah sebuah proses yang masih jauh dari harapan, dan masih belum disadari kehadirannya efektif atautkah tidak, termasuk juga alokasi anggaran terhadap lembaga negara bantu tersebut yang tentu saja harus dikalkulasikan secara logis.¹⁵

Terlepas dari apakah menghadirkan lembaga-lembaga bantu seperti ini sebagai bentuk distribusi kekuasaan agar tidak terlalu sentralistik, yang juga harus diperhatikan adalah legitimasi politik yang melahirkannya tentulah menjadi sesuatu yang perlu dikawal secara kritis, sebab intervensi politik terhadap lembaga-lembaga semacam ini sangatlah potensial, dan cenderung mengarah ke pembubaran jika sudah tidak lagi sejalan dengan kepentingan penguasa, bagaimanapun juga ini tradisi politik yang harus

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, p 165-166.

dilenyapkan dari ketatanegaraan Indonesia, dan sebagai sebuah harapan bahwa legitimasi plural/tradisional perlu dikuatkan, sebagai bentuk pendampingan terhadap lembaga yudikatif utama negara, yang terlepas dari politik dan struktur lembaga negara, agar tercipta ruang publik yang seluas-luasnya untuk turut mengkritisi setiap kebijakan penguasa

D. Menciptakan Civil Society yang Memiliki Budaya Sadar Politik dan Hukum

Seperti yang sudah disebutkan di awal bahwa salah satu agenda utama reformasi adalah mengamandemen UUD 1945, melalui amendemen inilah di harapkan akan terwujud sebuah sistem pemerintahan yang demokratis, dan menjunjung tinggi hukum sebagai panglima. Meskipun masih banyak kekurangan dan kelemahan, akan tetapi harus diakui oleh kita semua bahwa amendemen UUD 1945 adalah merupakan suatu lompatan jauh ke depan yang telah menghasilkan perubahan fundamental bagi kehidupan ketatanegaraan Indonesia antara lain dengan mentransformasi sistem pemerintahan yang sentralistik menuju pemerintahan desentralistik, dari pola pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis, serta dari pemerintahan berpaham otoritarianisme menjadi konstitusionalisme.

Civil society secara fundamental mensyaratkan adanya organisasi sosial yang memiliki tingkat kemandirian yang tinggi, serta praktek hukum yang otonom. Dalam kaitannya dengan demokratisasi, maka ada dua hal yang perlu dikemukakan, yakni:

1. Keberhasilan proses demokratisasi akan sangat ditentukan oleh seberapa jauh masyarakat memiliki nilai-nilai yang menopang demokrasi itu sendiri. Demokrasi baru dapat berfungsi dengan baik apabila di topan oleh sistem nilai yang ada. Dalam masyarakat yang sangat hirarkis seperti Indonesia yang juga diwarnai oleh patronage yang sangat menonjol maka proses demokratisasi akan membutuhkan waktu yang sangat panjang, bahkan akan berbenturan dengan struktur kekuasaan yang di topan oleh tatanan yang dominan itu.
2. Masyarakat Indonesia merupakan campuran semua elemen sosial yang ada. Mulai dari masyarakat yang dapat dikatakan masih primitif sampai masyarakat yang sudah melewati post-industrialis, sehingga hal itu merupakan salah satu kendala bagi proses demokratisasi. Kita dapat berbicara tentang demokrasi dengan kalangan masyarakat elit, kaum intelektual, kelompok kelas menengah yang jumlahnya masih belum banyak, atau kalangan aktivis, akan tetapi kita akan sulit membicarakan demokrasi dengan kelompok masyarakat yang ada di level terbawah (primitif), inilah kendala bagi demokratisasi Indonesia.

Adapun komponen-komponen dari *civil society* meliputi empat hal, yakni:¹⁶

a. *Otonomi*

Dengan otonomi dimaksudkan bahwa sebuah *civil society* haruslah sebuah masyarakat yang terlepas sama sekali dari pengaruh negara, apakah itu dalam bidang ekonomi, politik, ataupun bidang sosial. Dalam masyarakat seperti itu, segala bentuk kegiatannya sepenuhnya bersumber dari masyarakat itu sendiri, tanpa ada campur tangan dari negara, dan negara hanyalah fasilitator. Makna dari otonomi *civil society* disini adalah kemandirian dalam melakukan inisiatif untuk melakukan kegiatan dan kemandirian dari intervensi negara yang tidak seharusnya dilakukan. Demikian juga dengan kemandirian dalam bidang politik, organisasi politik seperti partai-partai politik, organisasi massa, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan. Dapat melakukan apa saja, sepanjang hal yang dilakukan itu tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku;

b. *Akses masyarakat terhadap lembaga negara*

yang kedua adalah akses masyarakat terhadap lembaga negara, dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat, setiap warga negara, baik secara sendiri-sendiri maupun kelompok harus mempunyai akses terhadap agencies of state. Artinya, individu dapat melakukan partisipasi politik dengan berbagai bentuknya, apakah dengan menghubungi pejabat untuk menyampaikan aspirasi mereka, atau dengan terlibat secara langsung ataupun tidak dalam organisasi politik yang ada;

c. *Arena publik yang otonom*

Yang dimaksud dalam komponen yang ketiga ini ialah, mengenai tumbuh dan berkembangnya arena publik yang bersifat otonom, dimana berbagai organisasi sosial dan politik mengatur diri mereka sendiri. Arena publik adalah suatu ruang tempat warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam aspek kehidupan, bidang ekonomi maupun bidang lainnya. Artinya antara negara dan masyarakat harus saling memberikan pengakuan atas otoritas masing-masing, di satu pihak negara tidak harus dengan sewenang-wenang menyatakan kehendaknya terhadap masyarakat, dan masyarakat tidak perlu memilih jalan yang bersifat anarkis didalam menyampaikan kehendak dan aspirasi mereka;

d. *arena publik yang terbuka*

Yaitu arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat, tidak dijalankan dengan cara yang bersifat rahasia, eksklusif, dan setting

¹⁶ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), p. 181-182.

yang bersifat korporatif. Pertanyaan pentingnya adalah, apakah yang merekatkan hubungan antara berbagai kelompok sosial yang tumbuh dan berkembang itu serta bagaimana hubungan mereka dengan negara? Eisenstadt menjelaskan, bahwa yang mengikat mereka satu sama lain adalah kehadiran lembaga-lembaga tertentu dan ideologi.

Lembaga tersebut yang paling utama adalah lembaga perwakilan, selain lembaga yang inheren dengan negara, juga lembaga yang diluar kelembagaan negara (satuan masyarakat hukum adat). Lembaga yang diluar lembaga negara utama ini dimaksudkan untuk menghindari hegemoni negara, ataupun kelompok kepentingan tertentu, atau kelas tertentu, dan lembaga yang dimaksud ini menjadi proteksi rakyat atas negara agar kemudian menciptakan akuntabilitas pejabat negara ataupun penguasa.

Disamping itu, fakta lain yang harus di hadapi adalah gejala krisis multidimensi yang lahir dari tekanan-tekanan rapatnya modernisasi dalam kehidupan suatu negara hukum seperti Indonesia, mulai dari lapisan masyarakat paling bawah, hingga ke level elite. mulai dari pencurian, pembunuhan, pemerkosaan, hingga korupsi, sesungguhnya bukanlah realitas yang biasa, gejala-gejala serius seperti ini jika tidak segera di tuntaskan maka bukannya akan menuju ke langgam demokrasi tapi justru sebaliknya, terjatuh ke dalam prospek demokratisasi yang gagal. Sebab persoalan sosial demikian akan menghalangi proses budaya sadar politik, dan sadar hukum. dan akan berimplikasi kepada ketatanegaraan kita.

Permasalahan sosial yang harus di hindari dan di antisipasi secara serius dan total oleh pemerintah Indonesia saat ini adalah gejala-gejala sebagai berikut:

a. Hukum Sebagai Alat Kejahatan

Law as a tool of crime, perbuatan jahat dengan menggunakan hukum sebagai alatnya sulit dilacak karena diselubungi oleh hukum dan berada dalam hukum. Di Indonesia sendiri sebagai negara hukum, fenomena seperti ini seringkali mengemuka, dan menjadi persoalan utama yang harus di selesaikan :

- 1) Judicial activism adalah Kejahatan yg dilakukan aparat penegak hukum, yang menyalahgunakan jabatan untuk membuat seseorang bersalah atau tidak;
- 2) Kecendrungan hakim mengembangkan atau memperluas pengertian hukum & peraturan konstitusi yang berlaku dengan gunakan interpretasi hukum menurut pendapatnya;
- 3) Kecendrungan para penegak hukum untuk mengarah ke upaya memperluas/mempersempit pengertian peraturan hukum dan ketentuan konstitusi diluar kehendak pembuat peraturan hukum serta ketentuan tersebut;

Sebagai akibatnya, fenomena digunakannya hukum sebagai kejahatan ini akan menciptakan Extra judicial crime yaitu :

- 1) Lembaga yang terbentuk karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum;
 - 2) Masyarakat tidak percaya integritas moral para penegak hukum karena aparat telah melakukan penyalahgunaan wewenang :
- b. Masalah sosial

Secara umum masalah sosial merupakan penyimpangan perilaku individu maupun lembaga di dalam masyarakat yang dirasakan mengganggu, berbahaya dan merugikan bagi kepentingan orang banyak atau masyarakat umum, bidang-bidang permasalahan sosial diantaranya meliputi :

- a) Folkways → Perangkat peran - Fungsi lembaga
- b) Mores → Perilaku peran - Peran lembaga
- c) Customs → Kegagalan berperan - Proses pelembagaan
- d) Laws → Konflik peran - Kepentingan – lembaga

Bentuk-bentuk dari permasalahan sosial diantaranya ialah :

1) Alienasi

Ialah ketidakberdayaan, ketidakberartian, ketiadaan norma, keterpencilan, keterasingan, ketidakseimbangan diri, Keterasingan diri atas karyanya di dalam masyarakat atau kelompok, disertai perasaan tanpa norma, tanpa arti, tanpa daya, tanpa kemampuan, tanpa perhatian, merasa rendah diri, terisolasi, dan tersingkir dalam kehidupan;

2) Anomi

Yakni :

- a) Kondisi masyarakat yang tidak memiliki seperangkat norma dan sistem nilai yang dihayati kebenarannya, berlaku secara konsisten, dan digunakan sebagai pedoman oleh warga masyarakatnya;
- b) Nilai-nilai lama telah ditinggalkan sedangkan nilai baru belum terbentuk;
- c) Cara menerapkan nilai lama tidak sesuai dengan perkembangan, sedangkan cara baru belum ada;

3) Anomali

Anomali adalah proses penyimpangan fungsi-fungsi lembaga dalam masyarakat yang tidak segera diperbaiki peranannya sehingga menimbulkan kegalauan atau keadaan anomie. Bentuknya berupa pelanggaran terhadap norma-norma sosial yang telah melembaga atau mapan, tidak ada sanksi yang efektif, dan tidak melakukan perubahan secara substansial cara utk mengatasi masalah;

4) Involusi

Involusi adalah kemunduran, kemerosotan kebudayaan karena ketidakseimbangan yang terjadi di dalam kehidupan sosial sudah mencapai bentuk yang pasti, namun tidak berhasil diseimbangkan atau diubah menjadi suatu pola baru, justru terus berkembang hingga menjadi semakin rumit. Bentuknya berupa peningkatan teknik melangsungkan kehidupan atas dasar ketertutupan (*exclucivisme*), dalam konteks mekanisme daya tahan masyarakat (*defence-mechanisme*), hingga sikap sosial mengalami dehumanisasi, kepekaan sosial menghilang, persepsi sosial menjadi kabur, kebanggaan hanya pada lambang-lambang kesuksesan, mabuk kekuasaan, materi dan panik;

5) Polarisasi

Yaitu proses terjadinya dua lapisan dalam masyarakat (lapisan atas dan lapisan bawah) yang menunjukkan perbedaan sikap dan kemampuan dalam merespon ilmu pengetahuan dan teknologi serta hasil-hasil pembangunan sedemikian rupa, sehingga tingkat kesejahteraan dan kemampuan kedua lapisan itu jauh berbeda. Bentuknya antara lain adalah kesenjangan dalam kesejahteraan, pendidikan, akses dalam berpolitik dan lain-lain;

Permasalahan sosial yang diuraikan di atas adalah tantangan semua elemen yang optimis terhadap demokratisasi di masa depan melalui reformasi konstitusi. Sebagai sebuah gejala sosial, apa yang diuraikan di atas secara garis besar tentu sedang di alami oleh masyarakat Indonesia kini, di tengah transisi dan konsolidasi, apakah pemerintah akan memberikan kompromi terhadap realitas demikian ataukah melakukan upaya preventif? Demikian uraian saran tersebut di atas dapatlah diterjemahkan sebagai sebuah harapan untuk menata dan menciptakan *civil society* yang mandiri dan otonom serta kritis dalam mengawal sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh penguasa.

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis yang dituangkan dalam konstitusi pada kenyataannya akan terwujud. Dan tentunya sebagai sebuah proses panjang meniti ketatanegaraan Indonesia, pada akhirnya kita semua harus optimis jika menginginkan perubahan, dan kita semua harus optimis untuk sampai pada waktu dimana hukum benar-benar menjadi panglima, dan pemerintahan dilaksanakan secara demokratis, jujur, bebas, adil, yang berpijak di atas sendi-sendi kebangsaan dalam keseregaman adat-budaya yang kuat serta religius

E. Kesimpulan

Momentum reformasi pada pertengahan tahun 1998 telah memudahkan pintu masuk bagi proses kesepakatan (*consensus*) politik dan hukum untuk menata kembali negara Indonesia, dimulai dari amandemen UUD 1945 secara menyeluruh dan bertahap, juga mengusung isu-isu sentral dan strategis antara lain, penegakkan demokrasi, hukum, dan hak asasi manusia (HAM), serta otonomi daerah. Tujuannya adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara agar lebih demokratis serta dalam rangka mendorong percepatan tercapainya kesejahteraan rakyat. Untuk itu, maka perubahan mendasar dalam berbagai tatanan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan dilakukan baik dalam suprasutruktur maupun infrastruktur politik, penegasan jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, serta merespons perkembangan global yang memungkinkan sebagai bangsa yang berdaulat bisa berdiri tegak bersaing dalam kompetisi.

Sebagaimana diungkapkan oleh Sadjipto Rahardjo bahwa, kalau kita melihat sub-sistem politik dan hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar, sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Itulah sebabnya, seorang pakar seperti Sri Soemantri sering mengeluh bahwa perjalanan politik dan hukum di Indonesia ini ibarat perjalanan kereta api diluar relnya, artinya, banyak sekali praktik politik secara substansif seringkali bertentangan dengan aturan-aturan hukum positif. Dari uraian di sub pembahasan dimaksudkan untuk menegaskan bahwa didalam kenyataan empiris, politik sangatlah menentukan bekerjanya hukum. hal demikian dapat dilihat pada sistem orde lama dan orde baru, dan kini setelah reformasi konstitusi, hukum sangat menentukan bekerjanya siste politik, sebuah spasitemporal untuk terlepas dari tradisi hegemoni politik atas hukum, dan segera menyiapkan strategi untuk sebuah kehidupan hukum dan politik yang demokratis, paling tidak adalah bisa seimbang.

Reformasi konstitusional yang dilakukan atas konstitusi Indonesia, jelas belumlah menemukan format yang pas mengenai apa dan bagaimana seharusnya formasi ketatanegaraan di masa depan. Disana-sini masih terdapat banyak kekurangan dan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat publik, disamping konflik-konflik horizontal antar masyarakat yang semakin hari kian bertambah volumenya. Memerlukan dinamisasi produk perundangan-undangan yang membuka lebar konsolidasi dan penguatan komitmen tidak hanya di level politik, akan tetapi juga di level sosiologis dan adat.

Oleh karena itu, aplikasi doktrin check and balances perlu dipertimbangkan kembali, proses dan prospeknya di Indonesia, terutama sistem demokrasi perwakilan. Dimulai dengan menguji ketegangan antara

gagasan-gagasan mengenai negara hukum modern, sebagai suatu sistem kekuasaan terbatas yang pada prinsipnya memberikan suatu mekanisme dan pemeriksaan yang teratur tentang pemerintah, dan yang diperintah, serta gagasan-gagasan mengenai demokrasi, sebagai suatu asosiasi politik dimana para warga negara bisa memilih secara bebas kondisi-kondisi apa yang tepat bagi mereka. Di antara masalah-masalah yang mengemuka adalah persoalan mengenai bentuk dan ruang lingkup yang tepat dari kekuasaan politik tertinggi, kondisi-kondisi, dan batas-batas partisipasi demokratis. Hal ini agar demokrasi yang tercipta mempunyai komitmen terhadap apa yang disebut "prinsip otonomi rakyat", dan inilah cita yang paling mendasar oleh reformasi konstitusi Indonesia yang seringkali dilupakan didalam praktik ketatanegaraannya.

Daftar Pustaka

- Asshidique, Jimly, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, sekretariat jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Jakarta, 2008
- Fatwa, A.M., *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Indrastuti, Lusia, & Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2013
- Mahfud MD, Moh., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gramedia, 1999
- Muhaimin, Yahya A., *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*,
- Wahyudi, H. Alwi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif pancasila pasca reformasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Yusuf, Slamet Effendy & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia perubahan pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000