

Profil Tokoh

PENGUJIAN UU DAN PERUBAHAN KONSTITUSI: MENGENAL LEBIH DEKAT GAGASAN SRI SOEMANTRI

Miftakhul Huda

Redaktur Jurnal Konstitusi



Sosok dengan nama lengkap Prof. Dr. Sri Soemantri Martosuwignjo, S.H. atau biasa dipanggil Pak Sri atau Pak Mantri ini dikenal luas sebagai pakar hukum tata negara senior dan disegani. Penulis berusaha mengungkap sisi-sisi penting pemikiran tokoh kelahiran Tulungagung, Jawa Timur, 15 April 1926 ini. Akan tetapi tulisan ini terbatas menampilkan gagasannya seputar pengujian konstitusional dan perubahan konstitusi melalui prosedur formal yang menjadi tuntutan kuat sejak reformasi 1998.

Dia akademisi dengan banyak karya orisinal. Karya pentingnya “Hak Menguji Material di Indonesia” yang terbit pada 1971 dan “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi” pada 1979. Sumbangsih pemikirannya dalam pengujian konstitusionalitas UU merangsang kajian selanjutnya mengenai pengujian undang-undang (UU) di saat peraturan perundang-undangan hanya memperkenankan menguji peraturan di bawah UU. Selain itu, buku “Prosedur dan Sistem

Perubahan Konstitusi” yang berasal dari disertasinya ini memberi landasan yuridis konstitusional dalam mereformasi konstitusi saat *fundamental law* seolah-olah merupakan harga mati untuk ditinjau ulang.

MENGAGAS PENGUJIAN UU

Pak Sri adalah ahli yang memberikan landasan UU dapat diuji melalui karya ilmiah. Di dalam buku “Hak Uji Material di Indonesia”, beliau merintis kajian tersebut dengan studi perbandingan Konstitusi negara Amerika Serikat, Prancis, Jerman dan negara-negara Asean serta berkaca pula pada konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Studi *judicial review* beliau ini penting saat terbatasnya referensi hukum yang spesifik membahas isu hukum ini.

Sehubungan dengan ditetapkannya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur *judicial review* terbatas kepada MA banyak dipengaruhi hasil Seminar Hukum Nasional ke-II di Semarang pada 27-30 Desember 1968 dan penjelasan pemerintah 25 Maret 1968 kepada pimpinan Bagian B DPR-GR.¹ Sri Soemantri tidak setuju hak uji hanya meliputi apa yang ditentukan dalam Pasal 26 UU tersebut. Pemikiran yang dominan memang pemberian hak menguji harus diberikan kepada MA, namun terbatas di bawah undang-undang.

Perdebatan masa itu dan sesudahnya sejatinya membuka lembaran lama kontroversi, karena sejak pembahasan di BPUPKI telah diusulkan Moh Yamin, namun ditentang Soepomo. Isu tersebut kembali menjadi pembahasan pada sidang Konstituante yang

¹ Dua dari empat tema penting, yaitu: Mekanisme Demokrasi Pancasila dan Menegakkan Kekuasaan Kehakiman. Prasaran pertama disampaikan Prof. Ismail Suny dengan pembahas antara lain: Deliar Noer dan Abdul Kadir Besar. Prasaran Prof. Ismail Suny dibukukan dalam *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1987). Prasaran tema “Menegakkan Kekuasaan Kehakiman yang Bebas” oleh Z. Asikin Kusumah Atmaja dengan pembahas: Oemar Seno Adji, Tambunan, Soedijono Darsosentono, Sugiri Tjokrodiddjono, Djamaludin Dt. Singko Mangkuto, dan Mahadi. Pemrasaran berikutnya oleh Nani Razak dan Sukardono untuk dua tema lain. Perdebatan pengujian UU di forum itu bisa dibaca Indra Perwira, “Perkembangan Pemikiran Hak Menguji Materiil di Indonesia”, *Majalah Padjadjaran*, No.1 Tahun 1995; Philipus M. Hadjon, “Wewenang Mahkamah Agung Menguji (In) Konstitusionalitas Undang-Undang (Suatu Analisis atas Memorandum IKAHI tanggal 23 Oktober 1966)”, *Jurnal Yuridika*, No.5 dan 6 Tahun XI, Sept-Des 1996;

merumuskan UUD yang definitif. Argumen penolakan diberikannya pengujian kepada MA umumnya, yakni: (a) karena sistem UUD 1945 tidak menganut *trias politica* sehingga produk legislatif tidak dapat dinilai oleh kekuasaan yudisial, (b) pengujian UU hanya dilakukan di negara federal yang menghendaki konstitusi sebagai kesepakatan negara-negara bagian ditaati oleh produk negara bagian, (c) UU merupakan produk dua lembaga negara yakni Presiden dan DPR sehingga mustahil bertentangan dengan konstitusi, (d) Jika UU bisa diuji, maka lembaga peradilan masuk ke dalam wilayah politik karena hakim tidak hanya menerapkan UU dalam kasus kongkrit tapi menilai UU, dan (e) MA adalah lembaga tinggi negara yang sejajar dengan pembentuk UU sehingga tidak semestinya menguji produk lembaga yang setingkat.

Kalaupun UU bisa diuji, sebagian berpandangan struktur ketatanegaraan hanya memungkinkan dilakukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga negara lain. Meski MPR sebagai institusi yang dibenarkan menguji, akan tetapi beberapa pandangan menilai MA lebih tepat menjadi lembaga penguji, dengan argumen antara lain: a) UU bukan produk lembaga pelaksana kedaulatan rakyat tidak seperti UUD 1945 dan Tap MPR sehingga bisa diuji materinya, (b) UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan UU tidak boleh diuji seperti konstitusi yang pernah berlaku sehingga UU dapat diuji, (c) pengujian konstitusional sendiri untuk menjamin kesatuan sistem hukum, (d) Dengan ditempatkannya UUD 1945 diatas Tap MPR dan UU, maka produk tersebut tidak boleh bertentangan dan boleh diuji, (e) Praktek produk yang diciptakan Presiden dan DPR ini banyak yang keluar dari kehendak UUD 1945, bahkan disinyalir berkarakter ortodok/ tidak demokratis/ otoriter.

Terdapat pandangan minoritas pula yang menganggap hakim dalam memeriksa perkara dapat mengesampingkan atau menyingkirkan UU dalam kekuasaan mengadili jika bertentangan dengan konstitusi. Pengesampingan UU kata Philipus M. Hadjon dikenal dengan pembatalan “praktikal” dengan cara “*non-application*”.² Purwoto S. Gandasubrata menyatakan MA/ hakim melihat peraturan perundang-undangan yuridis tidak sah (*contra leges*) tidak diterapkan dalam perkara. Disini hakim melakukan

² Philipus M. Hadjon, hlm. 7

judicial controle untuk tercipta perundang-undangan yang baik, namun hakim tidak dapat membatalkannya. Selain itu seorang hakim inheren dengan fungsi *judicial interpretation* dengan menguji baik formil maupun materiil ketika menciptakan kaidah hukum *in concreto*.³

Bahkan selain pengujian UU dan peraturan di bawahnya, terdapat gagasan lain bahwa oleh karena dengan ditetapkannya tertib hukum dalam Tap MPR No. XX/MPRS/1966 dengan menempatkannya Tap MPR di bawah UUD 1945, maka Tap MPR termasuk dalam objek pengujian MA. Akan tetapi Sri Soemantri untuk produk tersebut tidak dibenarkan diuji MA, karena produk MPR sebagai lembaga tertinggi hanya mungkin oleh dirinya sendiri.

Ia mengkritik kenapa hak uji selalu dikaitkan dengan teori *trias politica* dan paham liberalisme. Menurutnya hak uji ini terletak pada bidang sistem dan kebutuhan. Jika UUD dianggap sebagai hukum tertinggi berarti harus ada jaminan ditaatinya UUD sebagai “fundamental law”. Selain itu, jika dengan dianut Trias Politica dengan sendirinya menganut *judicial review* di Amerika Serikat sendiri hal demikian tidak terbukti, karena dalam UUD-nya tidak dijumpai adanya wewenang MA untuk menguji secara materiil sebuah UU.⁴

Menurut Sri Soemantri:⁵

“Memang kita mengetahui bahwa dalam Hukum Tata Negeranya kemudian terdapat hak menguji ini. Akan tetapi sebagaimana telah penulis kemukakan dalam Bab III Bagian 5 penetapan hak menguji material di Amerika Serikat bukan karena dianutnya teori Trias Politica, melainkan melalui suatu teori sendiri yang berkembang kemudian. Oleh karena itu meskipun Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut teori pemisahan kekuasaan dapat pula dipergunakan hak menguji secara material.”

³ Purwoto S. Gandasubrata, “Menguji Perundang-Undangan (*Materiele Toetsing*) Dengan: Legislative Review, Judicial Review, Judicial Controle dan Judicial Interpretation”, *Majalah Varia Peradilan*, No. 144, hlm. 154-155. Lihat juga Mohammad Fajrul Falaakh, “Mahkamah Agung dan Judicial Review dalam Cita Bernegara”, *Majalah Varia Peradilan*, No.95, Tahun VII, Agustus 1993, hlm. 126-133.

⁴ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, cet ke-3, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 50-51

⁵ *Ibid*

Lebih lanjut dia menyatakan: ⁶

“Walaupun demikian dengan melihat contoh seperti yang berlaku di Amerika Serikat, maka kami berpendapat, bahwa hak menguji material tersebut dapat juga dikembangkan melalui suatu ilmu atau doktrin.

Menurut pendapat penulis tidak adanya wewenang untuk menentukan suatu Undang-undang bertentangan dengan Undang-undang Dasar akan menimbulkan suatu bahaya.”

Landasan teori di AS sendiri menurut Pak Sri adalah sebuah tulisan keharusan kekuasaan peradilan yang merdeka, bebas dari campur tangan kekuasaan yang lain yang dimuat dalam majalah “The Federalist” yang ditulis Madison, Hamilton dan Jay dengan nama samaran “publius”. Argumentasi Hamilton yaitu: badan perwakilan rakyat, yaitu kongres hanya mempunyai kekuasaan dalam batas-batas yang terdapat dalam konstitusi; dengan demikian undang-undang yang dibuat oleh kongres tidak berada di atas konstitusi. Selain itu, bahwa yang dinamakan kehendak rakyat (*volkswill*) itu diwujudkan dalam konstitusi.⁷

Pengujian UU bersifat konstitusional namun tidak hanya merujuk UUD saja, termasuk juga asas-asas umum konstitusi atau asas-asas yang terkandung dalam UUD. Dalam praktek bisa berupa kebiasaan ketatanegaraan maupun putusan peradilan. Menyangkut asas-asas umum konstitusi, misalkan Penjelasan Umum UUD 1945 menegaskan prinsip negara hukum dan sistem konstitusioanal, maka pada dasarnya mencerminkan prinsip pembatasan kekuasaan dan tercipta mekanisme untuk mencegah dilampauinya batas-batas itu. Selanjutnya kedua prinsip ini menghendaki sebuah tertib hukum dimana jika terjadi pertentangan hukum harus bisa dibatalkan dan masalah wewenang menguji adalah persoalan hukum dan semestinya yang berwenang adalah kekuasaan kehakiman.⁸

Selain itu, keniscayaan pengujian UU juga berdasarkan perbandingan UUD yang pernah berlaku tentang siapa pembentuk UU dan siapa pelaksana kedaulatan rakyat. Pelaksana kedaulatan

⁶ *Ibid*, hlm. 67

⁷ Sri Soemantri, “Pembentuk Undang-Undang dan Kedudukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pendekatan Perbandingan)”, dalam H. Abu Daud Busroh, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), 131-132

⁸ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 82-83

rakyat menurut Konstitusi RIS adalah Pemerintah (Presiden, Menteri-menteri), DPR dan Senat sebagaimana menurut Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh empat lembaga ini diwujudkan dalam UU Federal, sehingga UU jenis ini tidak bisa diganggu gugat. Sedangkan kedaulatan rakyat menurut UUDS 1950 dilaksanakan Presiden dan DPR yang diwujudkan dalam undang-undang. Dengan demikian, produk Presiden dan DPR tidak dapat diganggu gugat. Sistem ini tidak ada kekuasaanpun yang berwenang termasuk MA mengujinya terhadap UUD. Dalam berbagai forum dia menyatakan karena pembentuk UU menurut UUD 1945 bukan pelaksana kedaulatan rakyat dengan demikian produknya dapat diganggu gugat atau diuji secara material.⁹

Lembaga yang tepat diberikan hak uji sebaiknya diberikan kepada MA, dengan mempertimbangkan pengangkatan anggota-anggotanya faktor politik tidak boleh menonjol, namun hanya berdasarkan keahlian dan pengalaman di bidang hukum. Kemudian jangan memperbanyak lembaga negara yang ada kecuali diperlukan sekali dan oleh karena yang diuji UU ke bawah, maka harus dikurangi adanya pengaruh-pengaruh lembaga yang akan menimbulkan kesulitan.¹⁰

Kenapa MA? Sebab struktur ketatanegaraan saat itu menempatkannya satu-satunya sebagai lembaga peradilan tertinggi.¹¹ Gagasan pembentukan lembaga khusus yang berdiri sendiri (seperti MK sekarang) hampir kurang diperhitungkan, karena perubahan konstitusi sendiri masih diperjuangkan. Sebagian lain berpendapat hanya MPR yang berhak satu-satunya--bukan lembaga di luarnya--, apalagi oleh hakim. Pendapat ini berdasar kaca mata perubahan kedepan, akan tetapi struktur ketatanegaraan menempatkan MPR tertinggi. MPR sendiri masa 1960-an pernah menguji produk-

⁹ Lihat juga Sri Soemantri Martosoewignjo, "Pembentuk Undang-Undang dan Kedudukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pendekatan Perbandingan)", dalam H. Abu Daud Busroh, *op.cit.*, hlm. 120-125. atau tulisan sama dalam *Jurnal Pro Justitia* Nomor 3 Tahun VIII Juli 1990, hlm. 45-59

¹⁰ Sri Soemantri, *Hak Menguji.....Op. Cit.*, hlm. 59-60

¹¹ MK berdiri sendiri baru pertama kali pada tahun 1920 setelah diadopsi Kontitusi Austria. Model pengujian ala Austria ini dikenal dengan *Continental Model*, *Kelsenian Model*, dan *Model Centralized System*. Sedangkan di Indonesia baru diadopsi dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang kemudian dibentuk UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK yang ditetapkan tanggal 13 Agustus 2003.

produk legislatif di luar MPR yang tidak sesuai UUD 1945, akan tetapi tidak dilakukannya sendiri, namun dilakukan pembentuk UU sendiri yang termasuk *legislative review*.¹²

Kemudian sepanjang sejarah ketatanegaraan kita perdebatan persoalan ini mewarnai sekitar penyusunan UU dan Ketetapan MPR menyangkut hubungan lembaga negara dan materi kekuasaan kehakiman. Pengaturan mengenai pengujian konstitusional sendiri hanya mengakomodasi pengujian peraturan di bawah UU oleh MA.¹³ Gugatan-gugatan pendorong perubahan selalu mengemuka dari kalangan sebagian ahli hukum, aktivis, mahasiswa, cendekiawan, advokat, hakim dan kelas menengah lain dan kemudian berkembang usulan dibentuk Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tersendiri terpisah dari MA yang masih minoritas.

UUD 1945 sebelum amandemen meski tidak tegas menyebut, namun sangat sesuai semangat UUD 1945. Pak Sri menyatakan, “Bahkan kalau sekarang ini kita mempunyai semboyan “Melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”, mestinya harus diikuti dengan kebiasaan menguji semua UU, apabila ada yang bertentangan dengan UUD 1945,” Tentang siapa yang berwenang mengujinya ada empat alternatif, yaitu hakim yang memeriksa perkara, Mahkamah Agung, Badan Khusus, atau pemeriksaan langsung oleh MPR. Jalan keluarnya terlebih dahulu MPR membuat ketetapan khusus yang memberikan wewenang tersebut. MA hanya memerintahkan pembentuk UU untuk mencabutnya jika menilai inkonstitusional. Hakim Agung yang notabene hakim tertinggi dan sarjana hukum yang trampil layak untuk menguji UU. Selanjutnya

¹² Hasil peninjauan pembentuk UU dikeluarkan dalam bentuk empat UU. Lebih jauh tentang hal ini lihat bukunya Kansil, *Kedudukan dan Ketetapan MPR Lembaga Tertinggi Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976) dan Mas Subagio, *Lembaran Negara Republik Indonesia Sebagai Tempat Pengundangan Dalam Kenyataan*, Bandung: Alumni, 1983), hlm 157-161

¹³ Pasal 11 Ayat (4) Tap MPR No. III/MPR/1978: “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang” Pasal 31 Ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985: “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Ayat (2): “Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan-peraturan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Ayat (3): “Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan tingkat kasasi”.

dengan MA berwenang, maka memberikan kepercayaan lembaga tersebut menjaga integritas UUD 1945.¹⁴

Pendapat Pak Sri semestinya menyelesaikan kontroversi. Jika MPR selama ini menambah materi muatan konstitusi berbentuk Tap MPR, bahkan keluar dari konstitusi, semestinya pengaturan perihal pengujian oleh MA tersebut dapat dilakukan oleh MPR dengan menegaskannya. Sedangkan jika kewenangan tersebut dilakukan MPR meski sesuai struktur ketatanegaraan, adalah memaksakan diri dengan komposisi MPR dengan DPR sebagai unsur utamanya, dan MPR sendiri adalah forum politik sehingga persoalan sah/konstitusional atau tidak ditentukan menggunakan ukuran politis.

Beliau konsisten dengan gagasannya itu dalam berbagai kesempatan. Dia dalam proses perubahan konstitusi oleh MPR berperan sebagai Koordinator Tim Ahli Bidang Hukum PAH I BP MPR. Masukan tim banyak mewarnai pembahasan perubahan yang dilakukan empat kali. Banyak hal yang pemikiran Tim Ahli berkenaan materi perubahan tersebut, termasuk pengujian konstitusional yang akhirnya diterima. Saat pertama kali mengantarkan hasil kerja tim beliau menyebut dua alternatif, yaitu: *Pertama*, Mahkamah Konstitusi adalah mahkamah yang terpisah dan tidak berada di bawah MA. *Kedua*, Peradilan Konstitusi yang berada di bawah lingkungan MA sebagai peradilan kelima.¹⁵

Selanjutnya secara terperinci soal kekuasaan kehakiman dikemukakan Jimly Asshiddiqie yang mewakili Tim Ahli Bidang Hukum, antara lain: *Pertama*, judul bab tetap "Kekuasaan Kehakiman" dengan dasar penyusunan berdasarkan fungsi, struktur atau nama badan. *Kedua*, MK sebagai lembaga yang berdiri sendiri dengan dasar bisa terjadi salah satu fungsinya mengadili sengketa lembaga negara dan MA terlibat di dalamnya dan contoh negara-negara lain mengakomodasinya. *Ketiga*, MK berwenang dalam hak uji materiil, memberikan putusan atas sengketa antarlembaga tinggi negara, pemerintah pusat dan daerah dan antardaerah, dan

¹⁴ "Prof. Dr. Srie Soemantri SH : Judicial Review Melalui Ketetapan MPR", *Suara Pembaruan*, 8 April 1992.

¹⁵ Lihat, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 340-341.

menjalankan kewenangan lain yang diberikan UU. *Keempat*, jumlah Hakim Konstitusi 9 orang, Hakim Agung 45 orang dan 9 anggota Komisi Yudisial.¹⁶

HAKIKAT DAN “MATERI MUATAN” KONSTITUSI

Pak Sri salah satu ahli yang menekankan hakekat konstitusi dan materi muatannya.¹⁷ Mantan anggota Konstituante termuda ini menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar (UUD).¹⁸ Menurutnya hampir semua negara memiliki konstitusi dan selalu ditetapkan setelah negara terbentuk. Untuk mencegah agar kekuasaan tidak disalahgunakan maka sebuah konstitusi dibentuk dan ditetapkan. Sehingga di dalam dirinya konstitusi bertujuan membatasi kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dapat dilihat dari sisi “waktu” berlangsungnya kekuasaan dan “isi” kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara.

Untuk membatasi kekuasaan tersebut, selalu terdapat tiga hal dalam konstitusi di seluruh dunia. Menurut Mr. J.G. Steenbeek yang dikutipnya tiga hal pokok dalam konstitusi yaitu: *Pertama*, jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas

¹⁶ Tentang materi kekuasaan kehakiman usulan Tim Ahli PAH I dapat dilihat dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Tiang Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 17-49. Lebih lengkap perdebatannya mohon periksa *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008)

¹⁷ Istilah “Materi Muatan” diperkenalkan pertama kali oleh A. Hamid S. Attamimi yang berasal dari terjemahan dari “het onderwerp” dalam ungkapan *het eigenaardig onderwerp der wet* dari Thorbecke di dalam makalahnya “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan” dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan*, No.3 Tahun ke IX, Mei 1979. Attamimi banyak meneliti “materi muatan” peraturan perundang-undangan khususnya Kepres yang bersifat peraturan. Dalam beberapa tulisan juga mengulas materi muatan Konstitusi dan Tap MPR. Lihat, *Perananan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, (Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana UI,1990)

¹⁸ Sri Soemantri melihat beberapa UUD negara lain menyebutnya dengan istilah konstitusi. Pendapat umumnya menyatakan UUD atau *grondwet* adalah salah satu jenis konstitusi.

ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dia melihat pasal-pasal UUD 1945 sebelum amandemen, ketiga masalah pokok ini ada di dalamnya. Selain ketiga hal pokok ini, juga diatur hal-hal lain misalkan antara lain penyempahan Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk selanjutnya, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi sebagaimana di negara-negara lain, yaitu:

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan;
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Maka "pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental" adalah materi muatan konstitusi. Dan menurutnya, UUD 1945 berdasarkan klasifikasi (Lord) James Bryce termasuk konstitusi rijd (*rigid contitution*), berkedudukan tinggi dari pada peraturan lain dan hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa. Konstitusi berderajat tinggi dinamai pula hukum dasar (*fundamental law*) seperti Amerika Serikat dan Belanda. Kedudukan derajat tertinggi UUD 1945 dapat ditunjukkan umumnya perubahan konstitusi memerlukan prosedur lebih berat dari pada peraturan lain dan pembuatan konstitusi di dorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai perlunya pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik-baiknya.

Menjadi pemahaman bersama, UUD 1945 adalah perangkat fundamental negara yang mempunyai nilai politik lebih tinggi dari kaidah lainnya sebagai dasar seluruh tata kehidupan negara. Carl Schmitt menyebut *vervassung* sebagai keputusan politik tertinggi, sehingga konstitusi *supreme* dalam negara. Hampir tidak ada yang membantah UUD 1945 dibuat oleh para pendiri negara dengan mengatasnamakan rakyat, untuk rakyat, kekuatan berlakunya juga dijamin rakyat. Konstitusi tidak hanya mengikat rakyat, tetapi juga penguasa dan pembentuknya itu sendiri.

Oleh karenanya tidak salah Tap MPRS No. XX/1966 menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Namun disisi lain, dalam ketetapan tersebut mengakui keberadaan Tap MPR

sebagai peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 di atas UU yang tidak dikenal dalam UUD 1945. Konstitusi kita hanya mengenal bentuk dirinya sendiri, kemudian UU, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Pemerintah (PP). Sehingga dalam bukunya menyatakan, "Ini berarti, bahwa dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar telah dilakukan perbuatan-perbuatan yang "menyimpang" dari UUD 1945 atau yang tidak mempunyai dasar hukum yang kuat dalam undang-undang dasar."¹⁹

Sedangkan materi muatan Tap MPR dalam praktek banyak menimbulkan problem ketatanegaraan. Karena sejak 1960, MPR mengeluarkan bentuk peraturan Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar (daripada) Haluan Negara. Ada yang menyebut produk ini telah melengkapi hukum dasar yang ada dengan singkatnya konstitusi kita yang berisi hal-hal pokok. Namun tidak sedikit pula yang mengatakan Tap MPR hanya digunakan untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan isi dan jiwa UUD 1945 dengan berlindung dibalik Tap MPR tanpa melalui prosedur yang dibenarkan oleh UUD 1945 dalam Pasal 37.

Yang menjadi problem adalah apa yang seharusnya diatur di dalam Tap MPR. Karena MPR disamping mengeluarkan UUD juga Tap MPR sebagaimana diakui keabsahannya dengan Tap MPR juga. Apa yang membedakan materi muatan keduanya? Sri melihat praktek ketatanegaraan sampai dengan Oktober 1984, MPR(S) telah mengeluarkan sebanyak 74 Ketetapan. Beliau menyatakan, "..walaupun keduanya ditetapkan dan dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dilihat dari segi ini jelas, bahwa materi muatan kedua peraturan perundang-undangan itu berbeda dan harus dibedakan,".²⁰

Dengan isi konstitusi tiga hal di atas, maka menurutnya tidak diperbolehkan Tap MPR mengatur hal tersebut dan ia berusaha memberikan petunjuk-petunjuk yang boleh dan tidak di dalam Tap MPR tersebut. Misalkan jaminan hak asasi, karena pentingnya kedudukan tersebut dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara,

¹⁹ Lihat Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya CV, 1985), hlm. 3

²⁰ *Ibid*, hlm. 54

maka hal itu harus diatur dan diletakkan dalam konstitusi yang dalam setiap negara memiliki derajat tinggi. Kemudian juga menegaskan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD atau yang diperintahkan oleh UUD itu. Contohnya mengenai ini adalah Pasal 3 mengenai garis-garis besar dari pada haluan negara dan Pasal 6 Ayat (2) yang menentukan pengangkatan Wakil Presiden.

Terkait banyaknya Tap MPR yang mengatur di luar yang digariskan UUD atau mengatur materi muatan konstitusi menurut beliau ini ada dua kemungkinan. *Pertama*, Tap MPR itu dinyatakan tidak sah karena isinya bertentangan dengan konstitusi. Hal ini berdasarkan asas ilmu hukum bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Menurut Paul Scholten, "Van logisch standpunt beschouwd vormt de hogere regel de rechtsgrond, vroeger ook wel ratio juris genoemd, waarop de lagere regel steaunt." (Di pandang dari sudut logika, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum (*ratio juris*) peraturan yang lebih rendah)". Kemungkinan *kedua*, Tap MPR berisi materi muatan konstitusi mengandung arti menambah ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. "Di lihat dari sudut tata urutan peraturan perundang-undangan adalah tidak mungkin dan tidak dapat peraturan yang lebih rendah derajatnya mengubah peraturan yang lebih tinggi derajatnya," katanya.²¹

Memang bisa terjadi dalam praktek hal-hal yang tidak penting dimasukkan dalam konstitusi karena dianggap penting atau hal-hal penting justru dimasukkan dalam bentuk peraturan biasa. Batasan-batasan ini setidaknya memberi rambu-rambu masa itu, sehingga tidak terjadi penyusunan peraturan dan pelaksanaan hukum keluar dari UUD. Harun Alrasid menganalogikan pendapat Boedisoesetya dengan sistem UUD 1945 dengan menyatakan: "Jika suatu perbuatan itu hendak mendapat tera sebagai perbuatan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka perbuatan itu harus diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar".²²

²¹ *Ibid*, hlm. 55-57

²² Harun Alrasid, *Masalah Pengisian Jabatan Presiden Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993*, (Jakarta: Disertasi Program Pasca Sarjana UI, 1993), hlm. 37.

Dan untunghlah bentuk Tap MPR dalam Perubahan UUD 1945 (1999-2002) meski tidak dinyatakan tegas dihapus, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat layaknya sebelum amandemen konstitusi. Pak Sri di MPR juga menegaskan perubahan kedudukan dan wewenang MPR itu berakibat hilangnya wewenang mengeluarkan Tap MPR, dengan perkataan tidak ada lagi produk hukum bernama Tap MPR, namun bagaimana menyelesaikan Tap MPR/S yang masih berlaku.²³ Kewenangan MPR terbatas dengan apa yang ditetapkan dalam UUD. Keberadaan Tap MPR sendiri menurut penulis menyisakan suatu masalah, disatu sisi MPR yang bertugas meninjau Tap MPR hasilnya masih menyatakan berlaku beberapa ketetapan, namun disisi lain MPR tidak berwenang mengeluarkan lagi setelah amandemen.

Selain itu, hasil peninjauan Tap MPR (S) sejak 1960 banyak yang dicabut atau dinaikkan menjadi materi amandemen konstitusi menunjukkan banyak materi Tap MPR(S) tidak tepat substansinya maupun payung hukumnya. Yang fatal, keberadaan Tap MPR yang dianggap layak berlaku dan tidak bertentangan dengan konstitusi tidak diselesaikan saja dimasukkan sebagai muatan konstitusi atau cukup memerintahkan pengaturannya dalam bentuk undang-undang atau bentuk hukum lain yang diakui.²⁴ Sebab beberapa Tap MPR/S ini akan menimbulkan kontroversi baru kedudukan dan status hukumnya ke depan. Lantas siapa yang berhak merubahnya nanti? Kenapa tidak diselesaikan dengan tuntas dengan mempertahankan beberapa Tap MPR berlaku, tapi jenis peraturan tersebut tidak diakui lagi? Bagaimana ukuran peraturan tersebut telah dilaksanakan oleh pembentuk UU atau dengan ketentuan? Siapa yang mengontrol dan menguji telah dilaksanakan?

²³ Lihat *Risalah Rapat Pleno Ke-10 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 3

²⁴ MPR menyatakan beberapa Tap MPR/S berlaku dengan ketentuan dan ada yang sampai terbentuknya UU. Mengenai latar belakang, dasar hukum, tujuan, proses dan mekanisme pembentukan, dan substansi Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 s/d 2002 oleh MPR dapat dibaca *Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007), hlm. 8-15.

PERUBAHAN KONSTITUSI MELALUI TAP MPR

Praktek ketatanegaraan selama ini mempertontonkan perubahan materi UUD 1945 secara "terselubung" tanpa melalui prosedur formal (Pasal 37 UUD 1945) dalam bentuk Ketetapan MPR (Tap MPR). Arti "Perubahan" menurut Sri bahwa mengubah atau mengamandemen konstitusi tidak hanya berarti "menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam undang-undang dasar, akan tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya."²⁵

Artinya apa yang diatur dalam Tap MPR merupakan penambahan materi konstitusi yang ditetapkan. Perubahan dalam pengertian ini bisa diketahui berdasarkan penelitiannya atas Tap MPR sejak 1960 sampai ditulisnya bukunya bahwa terdapat dua macam Tap MPR berdasarkan materi muatannya, yakni berisi penetapan (*beschikking*) dan Tap MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Oleh karena derajat UUD dengan Tap MPR berbeda, maka materi muatan yang diatur tidak boleh sama. UUD mengatur materi pokok yang bersifat mendasar, sedangkan materi muatan Tap MPR merupakan pelaksanaan UUD 1945. Oleh karena Tap MPR berkedudukan di bawah UUD 1945, maka UUD 1945 tidak dapat diubah melalui Tap MPR.²⁶ Selain itu, penelitian Bagir Manan juga menunjukkan hal yang sama, bahwa materi Tap MPR mengatur materi muatan konstitusi.²⁷

Pendapat Pak Sri tergolong radikal, karena umumnya para ahli dan masyarakat memandang MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga berhak melakukan segalanya tanpa batas menyamakan doktrin *Parliamentary supremacy* Inggris. Termasuk MPR memegang kedaulatan hukum menetapkan penjabaran isi konstitusi apapun substansinya. Harun Alrasid tegas menyebut produk Tap MPR yang mengatur materi muatan konstitusi

²⁵ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1979), hlm. 114-122.

²⁶ Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR...*, *op.cit.* hlm.

²⁷ Lihat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1997)

adalah "pelanggaran terhadap konstitusi",²⁸ dan dalam beberapa kesempatan menyebut produk tersebut tersebut haram.

Baik sebelum maupun pasca amandemen konstitusi, jika memahami kembali UUD 1945 maka pada dasarnya di atas supremasi MPR masih ada supremasi hukum (konstitusi) yang saat ini ditegaskan. Banyak kajian selalu menyebutkan Indonesia adalah negara hukum, namun berakhir dengan kesimpulan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat maka apapun dapat dilakukan MPR. Padahal di dalam negara hukum, rambu-rambunya adalah hukum bukan semau-mau orang atau lembaga negara yang ada, karena negara ini tidak diperintah orang atau lembaga yang kuat, akan tetapi semuanya tunduk-patuh pada hukum, terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Yamin menyatakan konstitusi kita (1945-1950) menjanjikan negara hukum, yaitu negara yang menjalankan pemerintahan tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan yang tertulis dan dibuat oleh badan-badan perwakilan dengan jalan sah. Itulah dasar negara merdeka yang berkonstitusi: *the laws and not men shall govern*- bahwa undang-undanglah dan bukannya manusia yang harus memerintah.²⁹ Sistem kita selalu dibandingkan dengan supremasi parlemen di Inggris, padahal tidak pada tempatnya, karena Inggris tidak memiliki konstitusi yang terdokumentasikan sebagaimana Indonesia memiliki UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Di Inggris tidak mungkin menguji UU, karena tidak ada UUD sebagai "*the supreme law*".

Sehingga pasca reformasi banyak upaya dalam rangka mereformasi berbagai peraturan tersebut dengan mengembalikannya semangat dan etika demokrasi. Upaya mempersulit prosedur perubahan konstitusi sesuai Pasal 37 ditinjau kembali melalui

²⁸ Harun Alrasid, "Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden dalam Hukum Positif Indonesia", pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Madya pada FH UI pada 29 Juli 1995, hlm. 4. Dalam berbagai kesempatan Prof. Harun selalu menolak produk ini. Gagasannya meski banyak ditentang, pada dasarnya banyak diterima dalam amandemen misalkan Tap MPR tidak diakui lagi, DPA dibubarkan, MPR kewenangannya terbatas, dan lain sebagainya. Gagasannya yang tidak terlaksana hanya "tugas menetapkan" yang tidak dilaksanakan MPR.

²⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan kelima (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1954), hlm. 74

Ketetapan MPR dan UU, yakni perubahan MPR dengan terlebih dahulu melalui referendum.³⁰ Sehingga dengan semangat reformasi konstitusi, sangat tepat MPR melakukan pencabutan Tap MPR yang justru mempersulit perubahan UUD, padahal UUD sendiri memperbolehnya dirinya dirubah.

MEMBANGUN LANDASAN PERUBAHAN FORMAL

Tokoh hukum yang memberikan usulan sehingga terdapat jalan merubah konstitusi adalah Iwa Kusuma Sumantri³¹. Sidang BPUPKI sebelumnya materi tersebut tidak pernah dibahas sampai diusulkan dalam sidang PPKI. Tokoh lain yang berperan penting merumuskan sistem dan bagaimana prosedur perubahan adalah Soepomo yang akhirnya disepakati anggota PPKI menjadi rumusan Pasal 37 UUD 1945 dengan bab tersendiri.³² Seandainya Pasal 37 tidak dirumuskan dan ditetapkan, maka perubahan konstitusi kemungkinan melalui ketentuan segala putusan MPR dilakukan dengan suara terbanyak.

Harus diakui pembaharuan UUD dimanapun tidak ditentukan tata cara resmi yang ditentukan secara formal. Tata cara perubahan

³⁰ Soewoto Mulyosudarmo, *Dinamika Hukum Tata Negara di Era Pemerintahan Transisi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara FH Unair di Surabaya 3 Juli 199; Sri Soemantri dalam makalahnya melihat pemikir di belakang Tap tentang referendum, kemungkinan besar ingin meniru Republik Perancis ke-5, yang konstitusinya dapat diubah melalui referendum. Akan tetapi, mereka lupa di Perancis hal itu diatur dalam Konstitusinya (Pasal 89). pendapat Pak Sri, lihat dalam makalahnya berjudul "Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Artinya Bagi Kehidupan Berbangsa", makalah.

³¹ Iwa Kusuma Sumantri adalah Rektor pertama Unpad Bandung yang juga tokoh pergerakan kemerdekaan. Iwa pernah menjadi Ketua Indische Vereeniging, organisasi mahasiswa Indonesia di Belanda yang kemudian berubah nama "Perhimpunan Indonesia" (PI) berkat usulannya. Dalam penyusunan proklamasi, beliau pengusul istilah "proklamasi" pengganti "maklumat". Dia pernah menjadi tahanan politik Belanda dan pada saat Indonesia merdeka. Iwa pernah menduduki kabatan menteri beberapa kali masa Soekarno dan anggota Dewan Pertimbangan Agung. Bukunya cukup banyak di bidang hukum dan politik. Iwa ditetapkan sebagai pahlawan semasa Presiden Megawati Soekarnoputri. Perannya sebagai pejuang "non kooperasi terhadap penjajah" lihat buku-buku Harry A. Poeze tentang Tan Malaka dan juga sekilas peran Iwa dalam buku Asvi Warman Adam, *Membongkar Manipulasi Sejarah Kontroversi Pelaku dan Peristiwa*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 22-25.

³² Perdebatan tentang Pasal 37 UUD dalam sidang PPKI, lihat A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), hlm. 480-491

yang mudah (*flexible*) juga tidak serta memudahkan terjadinya perubahan, begitu pula yang sulit, tidak lantas membuat UUD tidak akan atau jarang dilakukan pembaharuan. Menurut berbagai ahli penentu utama pembaharuan adalah berbagai pembaharuan keadaan yang ada di masyarakat. Masyarakat yang mendorong perubahan dilakukan. Tradisi menghormati dan menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi juga ditentukan oleh masyarakat pula.

Sedangkan tata cara perubahan UUD, dalam teori terdapat dua cara perubahan, yaitu melalui apa yang ditentukan oleh sistem UUD itu sendiri dan kedua tidak berdasar prosedur yang diatur dalam UUD. Cara kedua ini dapat digolongkan sebagai bersifat revolusioner. Keberlakuan UUD dalam bentuk kedua ini ditentukan oleh kenyataan berlakunya dan diakui dan berlaku efektif sebagai konstitusi. Sebelum diakui dan diterima, konstitusi akan tetap dianggap tidak sah dan prosedur yang dilakukan adalah inkonstitusional atau setidaknya ekstra-konstitusional.³³

Bagi saya Pak Sri berjasa memberikan landasan keilmuan sebuah konstitusi dirubah dengan cara formal oleh konstitusi. Kajian beliau membantu bagaimana mereformasi konstitusi melalui perosedur yang dibenarkan oleh pembentuk UUD. Meski harus diakui perubahan dapat dilakukan tidak sebagaimana mestinya, bisa melalui cara-cara lain, Pak Sri dalam kesimpulannya menyatakan: "Sampai seberapa jauhkah praktek ketatanegaraan tersebut ditaati dan dijalankan? Apakah hal itu menjamin adanya kepastian hukum?". Artinya cara-cara inkonstitusional atau ekstra konstitusional harus dihindari, meski menjadi konstitusional dengan pengakuan rakyat dan ditaatinya dalam praktek ketatanegaraan.

Beliau mengajukan tahapan perubahan sebagai berikut: *Pertama*, usul perubahan bisa dilakukan sekurang-kurangnya 45 orang anggota, bukan dengan cara 3 fraksi seutuhnya yang sangat berat sehingga pengaturan Tap MPR harus diganti dengan mempermudah karena baru sebatas usulan. Setelah usulan diterima, Badan Pekerja diberikan tugas mempelajari usul tersebut dan untuk kebutuhan itu BP MPR membentuk sebuah Komisi Undang-Undang Dasar yang beranggotakan empat unsur: negarawan, ahli ilmu politik, ahli-

³³ Jimly Asshiddiqie, "Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal *Civility*, Vol. 1, No.2, November 2000-Januari 2001, hlm. 34

ahli hukum tata negara dan ahli yang berhubungan isi perubahan itu sendiri. Komisi tersebut bertanggungjawab mempersiapkan rancangan perubahan kepada MPR melalui BP MPR. Sri menyarankan agar rakyat diikutsertakan dalam proses perubahan yang akan diputuskan MPR dengan penyebarluasan seluas-luasnya. Dengan demikian masyarakat dapat membahas dan mendiskusikan rancangan tersebut. Kemudian alternatif kedua yaitu usul perubahan dilakukan oleh DPR oleh karena MPR hanya bersidang sekali setahun. Usulan ini sebelumnya dibahas di tingkatan sebagaimana diatur dan tata tertib dan kemudian keputusannya dalam bentuk memorandum yang disampaikan kepada BP MPR. Untuk keperluan ini BP MPR membentuk Komisi sebagaimana cara diatas. Dengan cara usulan seperti ini maka setiap perubahan dilakukan dengan cara-cara demokratis dan seksama.

Kedua, mengenai korum 2/3 dan sahnya keputusan mengenai perubahan sekurang-kurangnya 2/3 dari yang hadir menurut Pasal 37 UUD 1945. Dengan prinsip perubahan jangan terlalu sukar dan mudah, maka Sri menyarankan apabila yang datang benar-benar 2/3 maka dukungan yang diperlukan hanya 409 saja yang kurang dari 1/2 seluruh jumlah anggota MPR. Sehingga kurang memiliki bobot perubahan yang dilakukan. Oleh karenanya dia menyarankan korum tetap, akan tetapi sarat sahnya keputusan diperberat dari 2/3 menjadi 3/4. Namun usul beliau melakukan perubahan Pasal 37 ayat (2) UUD 1945 yang sepertinya tidak mungkin, karena bagaimana MPR melakukan prosedur dengan apa.

Ketiga, mengenai bentuk perubahan satu-satunya yang mungkin adalah bentuk UUD, bukan Tap MPR, apalagi Keputusan MPR. Beliau menyatakan harus diciptakan "bentuk baru" atau "tidak diberi bentuk sama sekali". Dalam hal bentuk baru dapat dipikirkan nama: Perubahan atau Amandemen. Apabila UUD 1945 diubah, maka perubahan tersebut merupakan lampiran dari padanya dan dapat diberi nama Perubahan/ Amandemen Pertama, Perubahan/ Amendemen Kedua dan seterusnya. Kata Pak Sri dalam kesimpulannya, "*Mengingat arti serta kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 ini penulis berpendapat agar perubahan yang dilakukan terhadapnya merupakan "lampiran" dari padanya. Dengan demikian Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945 tetap seperti dirumuskan pada tanggal 18 Agustus 1945. Perubahan undang-undang dasar (yang*

belum pernah terjadi) yang tercantum sebagai lampiran itu merupakan satu kesatuan dengan Pembukaan dan Undang-Undang Dasarnya dan tidak dapat dipisahkan."

Keempat, UUD sebagai *fundamental law* negara mempunyai kedudukan penting. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan tersebut wajib diketahui masyarakat. Hal itu terjadi dengan diumumkannya Hukum Dasar Tertulis tersebut dalam Lembaran Negara. Dengan demikian perubahan konstitusi tertulis diumumkan dalam Lembaran Negara meskipun oleh peraturan yang ada tidak ditentukan keharusannya dimuat dalam tempat resmi sehingga berlaku fiksi hukum.

Banyak hal dikemukakannya, antara lain dapat dirubah tidaknya Pembukaan UUD 1945 adalah masalah politik, kecuali ditentukan dalam UUD bahwa Pembukaan tidak boleh dirubah. Sedangkan Tap MPR yang menentukan "Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah oleh siapapun, termasuk MPR hasil pemilihan umum", yakni peraturan dengan level lebih rendah yang mengatur materi peraturan derajat lebih tinggi. Selain itu, tokoh ini ia juga mengemukakan pembatasan-pembatasan MPR dalam melakukan perubahan yang penting sebagai bahan ketika dilakukan perubahan. Menurut penelusuran penulis, beliau ahli hukum tata negara yang cukup komprehensif mengkaji persoalan perubahan konstitusi pada masa yang belum lazim dilakukan. Hal demikian dimaklumi karena UUD 1945 masa itu masih dikeramatkan.³⁴ Pertanyaan-pertanyaan yang tabu pada saat itu justru menjadi hasil karya disertai yang dipublikasikan kepada masyarakat luas.

MPR masa reformasi akhirnya melakukan empat kali perubahan (1999-2002) dengan cara adendum. Perubahan model ini dilakukan dengan mempertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara No.75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan diletakkan pada naskah asli.³⁵ Mukthie Fadjar menyebut telah terjadi "renewal"

³⁴ Dalam Majalah *Forum Keadilan* Rubrik Forum Khusus No. 13, 4 Juli 1999 menurunkan ulasan pendapat pakar HTN yakni Bagir Manan, Sri Soemantri, Harun Alrasid, Adnan Buyung, Mahfud MD, Muchsan dan lain sebagainya dengan judul "Mempreteli Berhala Hukum Orde Baru".

³⁵ Lihat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hlm. 14

terhadap UUD 1945 dan bukan amandemen lagi. Sedang Jimly Asshiddiqie juga menyebut "penggantian", karena perubahan yang telah dilakukan sudah sangat mendasar, banyak, dan mengubah sistematika.³⁶

Gagasan Pak Sri mengumumkan perubahan konstitusi dalam Lembaran Negara tidak terakomodir dalam amandemen. Hal itu sempat menjadi pedebatan belum lama ini. Menurut penulis, mestinya MPR dalam setiap amandemen tidak hanya menyatakan berlakunya sejak ditetapkan, tetapi juga memerintahkan lembaga yang kompeten untuk mengundangkannya dalam tempat resmi. Hal ini menyelesaikan problem penafsiran selama ini karena tidak ada kesatuan rujukan dan dimana teks resmi konstitusi kita. Dengan konstitusi memerintahkan pengundangan, maka UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak kesulitan mengatur, karena masalah dasar sudah diatasi pada tingkat dasar pula. Mas Subagio,³⁷ mengenai pengundangan produk MPR juga mengemukakannya, meski dalam peraturan perundang-undangan tidak diwajibkan. Hal ini semata-mata demi kepastian hukum dan tidak hanya agar isi perubahan diketahui masyarakat, tetapi juga demi tertib hukum untuk menghindari perdebatan hanya karena beda huruf dan tata letak yang kurang disadari sejak semula.

Akhirnya amandemen konstitusi dilakukan seiring dengan praktek ketatanegaraan yang tidak mencerminkan isi dan semangat hukum tertinggi ini. Dari temuan-temuan Moh Mahfud MD,³⁸ UUD 1945 sendiri mengandung kelemahan-kelemahan mendasar memagari sistem politik sehingga melahirkan sistem politik yang tidak demokratis. *Pertama*, UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* karena tidak menentukan batas-batas kekuasaan dan *check and balance* sehingga kekuasaan terpusat kepada Presiden. Sistem ini rentan serangan penyakit *power tends to corrupt*. *Kedua*, UUD 1945 terlalu banyak memberikan atribusi kewenangan kepada lembaga legislative hal-hal penting tanpa batas-

³⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, "Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *op.cit.*, hlm. 33-34. A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-TRANS, 2003), hlm. 74.

³⁷ Mas Subagio, *Lembaran Negara RI Sebagai Tempat Pengundangan Dalam Kenyataan*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 217

³⁸ Moh. Mahfud MD, "Konstitusi Yang Ambigu, UUD 1945 Dalam Teropong Politik Hukum", *Jurnal Gerbang*, No. 03, Tahun II, Juli-September 1999, hlm. 88.

batas yang jelas sehingga banyak mengakomodasi kehendak dan pandangan politik Presiden. *Ketiga*, UUD 1945 memuat pasal-pasal yang multi tafsir, dalam arti bias ditafsirkan secara berbeda-beda, namun dalam implementasinya tafsir Presiden yang harus diterima sebagai kebenaran. *Keempat*, UUD 1945 bersikap terlalu polos dan *husnuzzan*, karena lebih menggantungkan pada kebaikan negara, pada semangat penyelenggara negara.

URGENSI “KOMISI UNDANG-UNDANG DASAR”

Gagasan dia yang banyak tidak diketahui adalah pembentukan sebuah “Komisi Undang-Undang Dasar”. Komisi tersebut dibentuk oleh Badan Pekerja (BP) MPR setelah usul perubahan konstitusi diterima.³⁹ Anggota-anggota Komisi ini terdiri dari empat unsur, yakni: negarawan, ahli ilmu politik, ahli hukum tata negara dan ahli-ahli yang berhubungan dengan isi perubahan UUD yang sedang dipersiapkan. Komisi ini bertanggung jawab kepada BP MPR itu juga mempersiapkan rancangan keputusan yang akan disampaikan ke MPR melalui Badan Pekerja. Beliau juga menyarankan agar rakyat Indonesia diikutsertakan dalam proses perubahan UUD yang akan diputuskan oleh MPR. Dengan demikian rancangan keputusan tersebut harus disebarluaskan kepada masyarakat, sehingga rakyat dapat membahas dan mendiskusikannya melalui berbagai macam organisasi yang ada.

Usulan ini telah dikemukakan pada tahun 1978 jauh sebelum mengemuka Komisi Konstitusi (KK) ketika ketidakpuasan hasil dan proses amandemen berlangsung. Dan isu pembentukan Komisi ini menguat saat proses amandemen dan menjadi pembahasan serius pada tahun 2000 baik dalam persidangan MPR maupun di luar parlemen. Bahkan Presiden RI K.H. Abdurrahman Wahid membentuk Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi dimana beliau berada di dalamnya. Pihak organisasi non-pemerintah (Ornop) antara lain membentuk Koalisi Ornop untuk Konstitusi Baru yang

³⁹ Menurutnya agar usulan tidak terlalu berat yakni diajukan oleh sekurang-kurangnya 45 orang anggota dengan daftar tanda tangan. Sedangkan ketentuan sebelumnya mensyaratkan usul sekurang-kurangnya tiga fraksi seutuhnya. Usulan alternative kedua yaitu diajukan DPR melalui usulan sekurang-kurangnya 30 orang anggota DPR melalui pembicaraan sesuai tingkat-tingkat pembicaraan yang ada, kemudian keputusannya diberi nama memorandum yang disampaikan kepada BP MPR untuk dibahas secara seksama.

populer dengan agenda utama perubahan konstitusi baru oleh sebuah komisi Independen. Isu ini terus menggelinding setelah pidato Presiden Megawati Soekarnoputri di DPR, 16 Agustus 2001, juga menyebut urgensinya.

Inti gagasan pembentukan KK saat itu menghendaki penyusunan konstitusi yang melibatkan masyarakat luas, partisipatoris, transparan, efektif dan bukan hanya menjadi wacana elit. Namun, berbagai konsep yang diajukan di internal MPR sendiri berbeda-beda. Usulan ini mendapatkan penolakan Sidang Tahunan MPR 2001 dan hampir kurang mendapatkan perhatian penuh. Kemudian baru KK terbentuk melalui dua putusan MPR yang ruang lingkup tugasnya melakukan pengkajian secara komprehensif, membuat kajian-kajian yang obyektif dan kritis mengenai Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR. Seluruh hasil kajian disampaikan kepada BP MPR melalui Pimpinan BP MPR yang juga merangkap sebagai Pimpinan MPR akan dilaporkan dalam Sidang terakhir MPR Periode 1999-2004.

Anggota KK ditetapkan di bawah pimpinan Pak Sri yang bekerja sejak 8 Oktober 2003 dan berakhir 7 Mei 2004. "Saya tidak begitu risau dan tetap optimis," katanya meyakinkan keraguan waktu dan peran terbatasnya.⁴⁰ Akhirnya tugas Komisi selesai dalam batas waktu tujuh bulan. Keberadaan KK yang terlambat pembentukannya ini sejak awal memang kontroversial, karena akan sia-sia, bukan komisi yang ideal, tidak akan berarti apa-apa, melegitimasi hasil MPR saja, dan bahkan alat menggagalkan hasil yang dicapai. Sebagaimana akhirnya karya KK diterima ketika MPR mengakhiri masa kerjanya dan hasilnya sendiri dianggap perombakan atas hasil MPR. Namun, keberadaannya disadari atau tidak didesain hasil kajiannya tidak mungkin ditetapkan oleh MPR periode 1999-2004.

Jika MPR menghendaki KK terbentuk, maka sejak awal disiapkan baik dengan merubah Pasal 37 atau hanya membantu tugas BP MPR. Setidaknya sejak Sidang Umum MPR 1999 atau paling tidak Sidang Tahunan MPR 2000 mestinya sudah ditetapkan sehingga hasil-hasilnya menjadi bahan anggota MPR melakukan perubahan

⁴⁰ "Komisi Konstitusi Optimis Bisa Tepat Waktu", [www.tempointeraktif.com](http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2003/10/15/brk,20031015-58,id.html) tanggal 15 Oktober 2003/ <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2003/10/15/brk,20031015-58,id.html>

konstitusi bukan sesudah amandemen dilakukan.⁴¹ Keberadaan Komisi ideal adalah sebuah Komisi independen dan beranggotakan para pakar yang dalam penyusunan materi konstitusi melibatkan masyarakat seluas-luasnya. Namun KK tidak idealpun baru terbentuk pasca amandemen.

“Saya tidak tahu, apakah hasil KK ini mendapatkan perhatian dari MPR atau tidak? Di antara mantan anggota KK terjadi seloroh begini, hasil KK diserahkan kepada Ketua MPR Amien Rais, diserahkan kepada MPR yang baru, oleh MPR yang baru dimasukkan ke brankas, dikunci, lalu kuncinya dibuang ke laut. Itu seloroh kami, mantan anggota KK. Kalau mau buka brankas, ya, kuncinya dicari dulu,” ujarnya kepada media.⁴²

Pak Sri sebenarnya sebelum terbentuknya KK sudah mengkritik keberadaannya. Ia juga mempertanyakan keseriusan pembentukannya, misalkan jika hanya menyelaraskan, semestinya diberikan saja kepada PAH I. Fungsinya hanya tukang jahit kalau hanya menyelaraskan. Harapannya KK dapat menyempurnakan terutama hasil amandemen ketiga yang masih banyak *bolong*-nya.⁴³ Saat memberi masukan PAH I yang mempersiapkan pelaksanaan Tap No.I/MPR/2002, beliau juga meragukan manfaat membicarakan KK, sebab sudah terjadi amandemen empat kali dan hasilnya sudah diterima dan disebarluaskan. Beliau mempertanyakan keseriusan pembentukannya dan agar mempertimbangkan kedudukan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Namun, oleh karena sudah diatur Tap MPR pembentukan KK maka menurutnya harus dilaksanakan dan selanjutnya tugas KK harus diberi waktu panjang.⁴⁴ Di dalam forum lain ia juga mengemukakan hal sama, yaitu: “...sebetulnya komisi konstitusi sudah tidak ada artinya menurut saya setelah ada perubahan, sebab saya nanti memberi kesan nanti ada tahun 2003 ada perubahan lagi, tahun 2004 ada perubahan lagi jadi kaya membuat pisang goreng saja ini kelihatannya”.⁴⁵

⁴¹ Usulan pembentukan Komisi Ad Hoc juga dikemukakan Sri Soemantri.

⁴² Vincentian Hanni S, “Kegundahan Konstitusional Sang Sri Soemantri”, *Kompas* 29, April 2006

⁴³ “Wewenang Komisi Konstitusi Dipertanyakan”, www.tempointeractive.com, 13 Agustus 2002

⁴⁴ Lihat *Risalah Rapat Pleno Ke-9 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 2-4

⁴⁵ Lihat *Risalah Rapat Pleno Ke-10 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 26.

Terlepas dari kekurangan dan kelebihan KK, hasil kajiannya perlu dimanfaatkan sebagai bahan MPR saat melakukan amandemen kembali, semisal rekomendasi agar kedudukan DPD lebih diberdayakan, usulan pemilihan gubernur dan wakil secara langsung, mengadopsi calon presiden Independen, kewenangan MK memutus pengaduan pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara, pemberlakuan asas retroaktif dalam Pasal 28I UUD 1945 dicabut, kecuali perkara-perkara pelanggaran berat HAM, rumusan mengenai HAM dalam Pasal 28A sampai Pasal 28J dirampingkan, penegasan Pembukaan, bentuk negara, dan sistem presidensial tidak dapat dirubah dan lain sebagainya.⁴⁶

PAK SRI DAN DIRINYA

Sebuah konstitusi adalah buatan manusia juga dan pasti tidak akan sempurna dan harus menjawab perkembangan masyarakat. Morris sang peserta dan penandatanganan naskah UUD Amerika Serikat setelah duapuluh tahun kemudian menyatakan: "Nothing human can be perfect. Surrounded by difficulties, we did the best we could; leaving it with those who should come after us to take counsel from experience, and exercise prudently the power of amendment, which we had provided..."⁴⁷

Terlepas dari kemajuan pesat yang dicapai dengan perubahan yang dilakukan empat kali sebagaimana banyak dikemukakan ahli, Pak Sri memandang amandemen yang dilakukan MPR belum maksimal karena proses perubahannya belum tuntas. Banyak masalah krusial yang harus disempurnakan dalam perubahan kelima. Garis besar pemikirannya adalah dari hasil kajian KK dan usulannya dalam berbagai kesempatan terutama yang persoalan substansi amandemen dan harapan perubahan konstitusi benar-benar melalui partipasi masyarakat seluas-luasnya.

Meski usianya tidak muda lagi, beliau aktif menyuarakan apa yang diyakininya layaknya cendekiawan yang menyuarakan kebenaran berdasarkan keilmuannya. Dia tidak berhenti dengan satu

⁴⁶ Naskah kajian akademik komprehensif dan naskah perubahan pasal-pasal usulan Komisi Konstitusi selengkapnya dapat dibaca dari Buku Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, cet ke-3 (Jakarta: PT. Grafitri Budi Utami, 2009), hlm. 69-199, 295-421.

⁴⁷ James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, (Washington DC: The Brooking Institution, 1992), hlm. 1

karya lantas mati selama-lamanya. Secuil gambaran dan pemikiran tokoh hukum ini sebagai bentuk penghargaan perjuangannya membangun ilmu hukum tata negara menjawab persoalan bangsa. Banyak tokoh lain punya peran besar, akan tetapi Pak Sri turut andil membangun landasan isu sentral hukum tata negara ini menjadi kenyataan.

Selama ini ia tergolong aktif menulis. Karya-karyanya antara lain: Sistem Dua Partai (1968). Demokrasi Pancasila dan Implementasi Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (1969), Pengantar Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara (1971), Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (1974), Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean (1976), Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara (1985), Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia (1992), dan Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke UUD 1945 (1993), Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia (1994).

Sebelum menjadi dosen dan kemudian Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung, ia berpengalaman sebagai pendidik, yakni sebagai guru SMP di Pasuruan, guru SMAN I dan PGA di Surabaya, dan Guru SMA IA di Jakarta. Ia juga pernah mengemban amanat sebagai anggota Konstituante RI termuda sejak 1956 sampai dengan 5 Juli 1959. Setelah kemerdekaan RI sebelum mengajar, pernah menjadi Pasukan Polisi Istimewa di Malang dan anggota Tentara Republik Indonesia Pelajar (TRIP) Jawa Timur.

Guru Besar Emeritus Hukum Tata Negara Unpad sejak 1999 ini pernah dipercaya sebagai Ketua Sub Komisi Pengkajian Instrumen HAM Komnas HAM (1993-1998), anggota Dewan Penasehat Komnas HAM (1998-2002), Rektor Universitas 17 Agustus 1945, dan Rektor Universitas Jayabaya. Semasa Presiden RI K.H. Abdurrahman Wahid, Sri Soemantri anggota Panitia Penyelidik Masalah Konstitusi untuk memberi masukan kepada MPR. MPR pada saat melakukan amandemen konstitusi membentuk Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang dipimpin Prof. Ismail Suny, ia sebagai Koordinator Tim Ahli Bidang Hukum.

Pada 2002, ia turut menyampaikan pandangannya mengenai soal materi "Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan" di dalam PAH I BP MPR. Di dalam sidang MPR 2003 saat pembahasan materi

peninjauan Ketetapan MPR (S) dan pembahasan pelaksanaan Tap MPR mengenai pembentukan Komisi Konstitusi, ia juga memberikan kontribusi pemikirannya. Pasca amandemen konstitusi saat MPR periode 1999-2004 membentuk sebuah Komisi Konstitusi, ia terpilih sebagai Ketuanya yang bekerja sekitar enam bulan.

Pendidikan hukumnya diselesaikan dari Sekolah Tinggi Ilmu Hukum, kemudian melanjutkan studi di Fakultas Hukum, Ekonomi dan Sosial Ekonomi Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Cabang Surabaya (1950-1953), Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia (UI) Jakarta (1953-1959), dan mengambil studi di fakultas sama di Unpad Bandung sejak 1959 sampai dengan 1964. Setelah menyelesaikan studi di Unpad, ia mendapat tugas belajar di *Rijksuniversiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdeheid* (1977-1978). Tugas belajar di Leiden ini untuk mempersiapkan program doktornya yang kemudian diselesaikan pada 22 Juli 1978 di Unpad Bandung. Saat berada di Belanda inilah perhatiannya terhadap perubahan konstitusi mulai tertanam kuat dengan melihat kehati-hatian dan panjangnya negara ini merubah konstitusinya.

DAFTAR BACAAN

- Adam, Asvi Warman, 2009. *Membongkar Manipulasi Sejarah, Kontroversi Pelaku dan Peristiwa*, Jakarta: Kompas
- Alrasid, Harun, 1993. *Masalah Pengisian Jabatan Presiden Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993*, Jakarta: Disertasi Program Pasca Sarjana UI.
- Alrasid, Harun, 1995. "Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden dalam Hukum Positif Indonesia", Pidato pengukuhan Guru Besar Madya pada FH UI pada 29 Juli 1995.
- Asshiddiqie, Jimly, 2008. *Menegakkan Tiang Konstitusi Memoar Lima Tahun Kepemimpinan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. di Mahkamah Konstitusi (2003-2008)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly, 2001. "Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Civility*, Vol. 1, No.2, November 2000-Januari 2001
- Attamimi, A. Hamid S, 1990. *Perananan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Jakarta: Disertasi Fakultas Pascasarjana UI.
- Fadjar, A. Mukthie, 2003. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. 1993. "Mahkamah Agung dan Judicial Review dalam Cita Bernegara", *Majalah Varia Peradilan*, No.95, Tahun VII, Agustus 1993.
- Gandasubrata, Purwoto S. "Menguji Perundang-Undangan (*Materiele Toetsing*) Dengan: Legislative Review, Judicial Review, Judicial Controle dan Judicial Interpretation", *Majalah Varia Peradilan*, No. 144.
- Hadjon, Philipus M, 1996. "Wewenang Mahkamah Agung Menguji (In) Konstitusionalitas Undang-Undang (Suatu Analisis atas

Memorandum IKAHI tanggal 23 Oktober 1966)", *Jurnal Yuridika*, No.5 dan 6 Tahun XI, Sept-Des 1996, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

Kusuma, AB. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI.

Mahfud MD, Moh.,1999. "Konstitusi Yang Ambigu, UUD 1945 Dalam Teropong Politik Hukum", *Jurnal Gerbang*, No. 03, Tahun II, Juli-September 1999

Mahfud MD, Moh., 2000-2001. "Amandemen UUD 1945 dalam Prespektif Demokrasi dan "Civil Society"", *Jurnal Civility*, Vol. 1, No.2, November 2000-Januari 2001.

Mahkamah Konstitusi RI, 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Mahkamah Konstitusi RI, 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Larat Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003. *Risalah Rapat Pleno Ke-10 Panitia Ad Hoc II Badan Pekerja MPR*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2003. *Risalah Rapat Pleno Ke-9 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2005. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2007. *Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

- Hanni S, Vincentian, 2006. "Kegundahan Konstitusional Sang Sri Soemantri", Artikel *Kompas* 29, April 2006
- Harahap, Krisna, 2009. *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, Cet ketiga, Jakarta: PT. Grafitri Budi Utami.
- Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni
- Mulyosudarmo, Soewoto, 1999. *Dinamika Hukum Tata Negara di Era Pemerintahan Transisi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara pada FH Unair di Surabaya 3 Juli 1999.
- Perwira, Indra, 1995. "Perkembangan Pemikiran Hak Menguji Materiil di Indonesia", *Majalah Padjadjaran*, No.1 Tahun 1995.
- Soemantri, Sri, 1976. *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Bandung: Tarsito.
- Soemantri, Sri, 1977. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, cet ke-3, Bandung: Alumni.
- Soemantri, Sri, 1979. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Penerbit Alumni
- Soemantri, Sri, 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV Rajawali.
- Soemantri, Sri, 1982. *Hak Menguji Material di Indonesia*, cet ke-3, Bandung: Alumni.
- Soemantri, Sri, 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Soemantri, Sri, 1994. "Pembentuk Undang-Undang dan Kedudukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pendekatan Perbandingan)", dalam H. Abu Daud Busroh, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rineka Cipta
- Soemantri, Sri, 1985. *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya CV
- Soemantri, Sri, "Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Artinya Bagi Kehidupan Berbangsa" makalah.
- Sundquist, James L. 1992. *Constitutional Reform and Effective Government*, Whashington DC: The Brooking Institution, 1992.
- Subagio, Mas, *Lembaran Negara RI Sebagai Tempat Pengundangan Dalam Kenyataan*, Bandung: Alumni

Suny, Ismail, 1987. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru.

Yamin, Muhammad, 1954. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet ke-5, Jakarta: Djambatan.

“Wewenang Komisi Konstitusi Dipertanyakan”, www.tempointeractive.com, 13 Agustus 2002

“Komisi Konstitusi Optimis Bisa Tepat Waktu”, www.tempointeractive.com, 15 Oktober 2003

Forum Keadilan Rubrik Forum Khusus No. 13, 4 Juli 1999

Suara Pembaruan, “Prof. Dr. Srie Soemantri SH : Judicial Review Melalui Ketetapan MPR”, 8 April 1992.