



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **The essence of the 1999-2002 constitutional reform in Indonesia: remaking the Negara Hukum. A socio-legal study**

Tobing, J.

### **Citation**

Tobing, J. (2023, June 28). *The essence of the 1999-2002 constitutional reform in Indonesia: remaking the Negara Hukum. A socio-legal study*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3628352>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3628352>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Samenvatting (Dutch Summary)

De essentie van de constitutionele hervorming  
van 1999-2002 in Indonesië  
*het vormgeven van de NEGARA HUKUM*

Een rechtssociologisch onderzoek

Toen Indonesië na het aftreden van president Soeharto in 1998 begon met de opbouw van democratie en rechtsstaat, werd al snel duidelijk dat dit onmogelijk zou zijn zonder hervorming van de Grondwet van 1945. Deze Grondwet werd als symbool van de onafhankelijkheidsstrijd als bijna 'heilig' beschouwd en was tijdens de revolutie van 1945 tot 1949 van kracht geweest. Vanaf 1950 kende Indonesië nog twee andere grondwetten, totdat in 1959 de Grondwet van 1945 werd hersteld.

De Grondwet van 1945 bestond uit een Preambule, 33 artikelen, en een Toelichting die in 1948 werd toegevoegd door Minister van Justitie Soepomo. In de Preambule, opgesteld door een team van negen personen onder leiding van Soekarno en Hatta, werd de geest, de strijd en de droom van de Indonesische bevolking vastgelegd. De artikelen daarentegen, die waren opgesteld tijdens de Japanse bezetting van Indonesië, legden de grondslag voor een autoritaire staatsvorm: geen rechtsstaat, geen mensenrechten en geen algemene verkiezingen. De volkssoevereiniteit werd toegekend aan de hoogste volksraadpleging, die bestond uit parlementsleden en benoemde leden. De Toelichting versterkte de integralistische en autoritaire concepten in de Grondwet van 1945. Echter, de vervanging van deze Grondwet door een volledig nieuwe bracht het risico van diepgaande etnische conflicten met zich mee, dat Indonesië in een proces van balkanisering zou kunnen storten.

In dit proefschrift wordt besproken hoe de integralistische en autoritaire kenmerken van de Grondwet van 1945 werden vervangen door beginselen van democratie en rechtsstaat, terwijl de Preambule en de eenheid van de staat werden gehandhaafd.

Hoofdstuk 1 is een inleiding, waarin ik beschrijf hoe de oorspronkelijke Grondwet van 1945 op bijzondere wijze rond het jaar 2000 werd geamendeerd. De belangrijkste actor was de Raadgevende Volksvergadering van de Republiek Indonesië (*Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* of MPR-RI), die bevoegd is tot het wijzigen van de Grondwet. Deze MPR-RI bestond uit veertien facties: twaalf die bij de algemene verkiezingen van 7 juni 1999 democratisch waren verkozen en twee die waren benoemd: die van de Strijdkrachten en de zogenaamde Functionele Groepen. De MPR vormde een ad hoc comité (PAH) en twee commissies om ontwerpwijzigingen voor te bereiden: PAH III en commissie C tijdens de zitting van oktober 1999, en PAH I en commissie A gedurende de periode november 1999-augustus 2002. Het amenderingsproces bestond uit vier fasen, waarbij elke fase een voortzetting van de vorige was.

De MPR stelde vooraf geen ontwerp op van de gewenste wijzigingen, maar gebruikte de oorspronkelijke Grondwet van 1945 als werkdocument. De MPR begon de besprekingen voor elke wijziging met een overzicht van het gehele stelsel. Men kwam overeen dat alleen de artikelen en de Toelichting zouden worden gewijzigd en dat de beginselen van de democratie en de rechtsstaat daarin zouden worden opgenomen.

Aanvankelijk was de MPR van plan de wijzigingen in één keer door te voeren tijdens zijn algemene zitting in oktober 1999. Toen dit echter niet haalbaar bleek, zette de vergadering het proces voort en besloot dat het geheel uiterlijk tijdens de jaarlijkse zitting van 2002 moest worden afgerond. Vervolgens begon de MPR één voor één de beginselen en bepalingen van de Grondwet van 1945 te bespreken.

De vergaderingen van PAH III, PAH I en Commissie A waren altijd openbaar. Deskundigen uit binnen- en buitenland werden uitgenodigd om hun visies en suggesties te delen. Ook verschillende functionele, sociale en religieuze organisaties werden uitgenodigd om input te leveren. PAH I hield openbare hoorzittingen in de regio's en organiseerde ook vergelijkende studies in verschillende landen. Periodiek hield PAH I persconferenties om het amenderingsproces bekendheid te geven. De MPR richtte zelfs een televisiestation op om het proces live uit te zenden. In de derde fase nodigde PAH I deskundigen van verschillende disciplines uit om als team input en analyses te leveren aan PAH I.

In hoofdstuk 1 worden de opmerkingen van wetenschappers en intellectuelen over het amenderingsproces en de bereikte resultaten besproken. Sommigen van hen stelden dat het amenderingsproces niet democratisch was geweest, of zelfs dat het was mislukt; dat de stapsgewijze aanpak zonder academisch ontwerp tot paradoxen en inconsistenties had geleid; dat het proces door het buitenland was gecontroleerd en gefinancierd; en dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet gewaarborgd zou zijn. Andere wetenschappers betwistten deze conclusies en merkten op dat het amenderingsproces een opmerkelijke prestatie was, het resultaat van een werkelijk democratisch, eigenzinnig proces, en dat het een robuuste constitutionele democratie heeft opgeleverd.

Hoofdstuk II gaat verder in op de unieke positie van de Grondwet van 1945, en geeft een korte geschiedenis van de totstandkoming ervan, hoe zij werd toegepast onder de regimes van de Oude en de Nieuwe Orde, en hoe de gebeurtenissen van 1998-1999 uiteindelijk tot het amenderingsproces leidden.

Hoofdstuk III bespreekt de politieke dynamiek tijdens het einde van de Nieuwe Orde en hoe de ontwikkelingen voorafgaand aan de politieke crisis van 1997-1998 de weg naar hervormingen al openden. In hoofdstuk IV wordt het theoretisch kader van het proefschrift geschetst en worden de begrippen rechtsstaat, democratie, grondwet en constitutionele democratie behandeld.

Hoofdstuk V is het eerste inhoudelijke hoofdstuk. Het behandelt de start van het amenderingsproces, dat duurde van 6 tot 21 oktober 1999, en de

inhoud van het eerste amendement. Er wordt beschreven hoe de facties overeenstemming bereikten om de versie van de Grondwet van 1945 die was ingevoerd door President Soekarno's decreet van 5 juli 1959 als basis te gebruiken. De facties werden het eens dat de amendementen de Grondwet democratisch en rechtsstatelijk moesten maken. Wegens de beperkte tijd werd echter weinig vooruitgang geboekt en besloten werd het amendementsproces voort te zetten – en te voltooien – tijdens de jaarlijkse zitting van de MPR in 2000.

In hoofdstuk VI wordt de tweede amendementsfase besproken, die duurde van 25 november 1999 tot 18 augustus 2000. Deze fase was onrustig, aangezien de politieke opening die door het proces van *reformasi* was gecreëerd allerlei latente gevoelens van ontevredenheid aan de oppervlakte had gebracht. PAH I besprak gevoelige onderwerpen, zoals de onvrede in de regio's die zich door de centrale regering onrechtvaardig behandeld voelden, en schendingen van de mensenrechten. Sommige actoren, ook binnen de facties in de MPR, hadden moeite met deze ontwikkelingen en probeerden het amendementsproces tegen te houden, maar dit mislukte.

In deze fase werden de meningsverschillen over fundamentele constitutionele vraagstukken duidelijk. Terwijl PAH I de noodzaak van een onafhankelijke gerechtelijke procedure om de grondwettigheid van wetten te toetsen besprak, concludeerde een ander ad hoc comité, PAH II, waarin dezelfde facties vertegenwoordigd waren als in PAH I, dat grondwettelijke toetsing een bevoegdheid van de MPR moest blijven. In dit stadium nam de MPR het standpunt van PAH II over. PAH I bleef echter bij zijn conclusie dat de grondwettelijke toetsing een gerechtelijke procedure zou moeten zijn, uitgevoerd door een onafhankelijk constitutioneel hof. Ten slotte slaagde PAH I erin de leiders van de facties ervan te overtuigen dat standpunt over te nemen.

PAH I slaagde er tevens in om de mensenrechten in de Grondwet op te laten nemen, overeenkomstig de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. Verder werd een begin gemaakt met het bespreken van de bepaling dat Indonesië een unitaire, constitutionele staat is, gebaseerd op de rechtsstaat, met de soevereiniteit in handen van het volk. In deze fase sprak Commissie A veelvuldig met deskundigen op het gebied van constitutioneel recht om deze ideeën te helpen uitwerken.

De MPR was echter niet in staat om, zoals eerder overeengekomen, de grondwetswijzigingen in dit stadium af te ronden. Men besloot toen opnieuw het proces voort te zetten tijdens de volgende jaarlijkse zitting van de MPR en het amendement af te ronden tijdens de jaarlijkse zitting van de MPR in 2002.

In hoofdstuk VII wordt de periode van 5 september 2000 tot 9 november 2001 besproken. Deze derde fase werd gekenmerkt door politieke onrust, maar desalniettemin werden veel belangrijke beslissingen in het amendementsproces genomen, zoals de bevestiging dat Indonesië een constitutionele democratie is, met "checks and balances", en garanties voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook werden een Consti-

tutioneel Hof en een Raad van Regionale Vertegenwoordigers opgenomen in het ontwerp. De MPR herriep bovendien decreet III/MPR/2000 waarin werd bepaald dat de bevoegdheden om de grondwettelijkheid van wetten te toetsen bij de MPR berust.

Terwijl het amenderingsproces gaande was, verklaarde president Abdurrahman Wahid in januari 2001 in reactie op eisen van verschillende pressiegroepen, dat hij een staatscommissie zou installeren om een alternatief constitutioneel ontwerp op te stellen. Toen de betrekkingen tussen Wahid en de MPR verslechterden, vaardigde hij een decreet uit om de MPR te schorsen, waarop de MPR op haar beurt hem afzette. Hij werd opgevolgd door Vice-president Megawati Soekarnoputri. Aanvankelijk bevestigde zij het idee van de staatscommissie te steunen, maar al snel verklaarde zij zich akkoord met de continuering van het lopende amenderingsproces.

In februari 2001 stelde het MPR-werkorgaan een groep deskundigen met verschillende academische achtergronden samen om PAH I bij te staan. Het ging om een intern adviesorgaan waarvan de suggesties en aanbevelingen niet bindend waren. Tegelijkertijd investeerde de MPR veel tijd en moeite in publiciteit, door persconferenties, seminars etc. Bovendien moedigde PAH I het publiek aan om voorstellen voor grondwetswijziging in te dienen tijdens openbare hoorzittingen, seminars en bezoeken die in elke regio werden georganiseerd. Naast de raadpleging van de Groep van Deskundigen, had PAH I ook overleg met andere experts, uit Indonesië en uit het buitenland, en organiseerde het vergelijkende studiebezoeken aan verschillende landen in Azië, Afrika, Europa en de VS. In samenwerking met UNDP zette het secretariaat-generaal van de MPR bovendien een televisiestation op voor rechtstreekse uitzendingen van de vergaderingen over het amenderingsproces.

Aan het eind van deze fase kwamen de facties overeen te verklaren dat de soevereiniteit berust bij het volk, wordt uitgeoefend volgens de Grondwet, en dat de staat Indonesië een rechtsstaat is. Er werd echter nog geen overeenstemming bereikt over de toekomst van de benoemde leden van de MPR. Evenmin kon de MPR tot een conclusie komen over de voorstellen tot handhaving of wijziging van Artikel 29 betreffende godsdienst en de aard van het onderwijsstelsel.

Hoofdstuk VIII behandelt de laatste fase van het amenderingsproces, van 9 januari 2002 tot 11 augustus 2002. In deze fase hield PAH I opnieuw openbare hoorzittingen in de provincies en bijeenkomsten met universiteiten, deskundigen en diverse belanghebbenden. Men ontving ook bezoek van een delegatie van de Europese Unie. De politieke onrust was echter nog niet voorbij en verschillende actoren probeerden het amenderingsproces stop te zetten en de oorspronkelijke Grondwet van 1945 te herstellen. Een cruciale kwestie was de toekomst van de benoemde MPR-leden van de functionele groepen en met name die van de Strijdkrachten. Uiteindelijk werd deze kwestie beslist via een open stemming – de enige stemming die gedurende de gehele periode van vier jaar van het amenderingsproces heeft plaatsgevonden. De meerderheid stemde voor afschaffing van benoemde

MPR-leden. Opmerkelijk genoeg stemde meer dan de helft van de F-PDIP-leden tegen de afschaffing, terwijl alle leden van de Strijdkrachten-factie vóór stemden.

Een ander belangrijke kwestie betrof de verkiezing van de president. Er werd gekozen voor directe verkiezingen, waarbij ook de tweede ronde een rechtstreekse verkiezing zou zijn, in plaats van een tweede ronde door de MPR.

Een harde noot om te kraken was artikel 29 over Godsdienst. Na een lang en ingewikkeld proces werd besloten dit artikel te handhaven, samen met een vernieuwd Artikel 31 over Onderwijs en Cultuur. Deze laatste bepaling voorziet in één nationaal onderwijsstelsel dat geloof en vroomheid, alsmede een nobel karakter dient te bevorderen. Over de Artikelen 33 en 34, betreffende de Nationale Economie en Sociale Rechtvaardigheid, kwamen de facties overeen om een beginsel van efficiëntie met rechtvaardigheid op te nemen in plaats van een beginsel dat alleen op economische efficiëntie is gericht.

Gedurende deze hele fase bleven sommige maatschappelijke groeperingen eisen dat er een onafhankelijke constitutionele commissie zou worden ingesteld om het amenderingsproces over te nemen. Zij wilden dat deze commissie een nieuwe grondwet zou opstellen in plaats van de bestaande te wijzigen. Daardoor kwam het hele proces onder aanzienlijke druk te staan, die nog verder toenam toen de Strijdkrachten tegen het einde van de jaarlijkse zitting van de MPR van 2002 verklaarden dat de aangenomen amendementen afweken van het oorspronkelijke doel en zij daarom hun steun uitspraken voor een onafhankelijke constitutionele commissie. Indien die commissie zou falen, zouden het leger en de politie het herstellen van de oorspronkelijke Grondwet van 1945 steunen. Andere groepen stelden een soortgelijk alternatief voor en eisten dat de MPR een commissie zou installeren die een door de MPR te ratificeren grondwet zou opstellen. Indien de MPR dit ontwerp zou weigeren, zou er een referendum over gehouden moeten worden. Tegelijkertijd nam ook de weerstand tegen de amendering binnen de MPR toe, maar de meerderheid van zijn leden was vastbesloten het proces af te ronden. Uiteindelijk stemde de MPR bij wijze van compromis in met de oprichting van een constitutionele commissie die tot taak had een uitvoerige studie te maken van de door de MPR aangebrachte amendementen.

De sleutel tot de succesvolle afronding van de debatten was de wijziging van het standpunt van de Strijdkrachten, die uiteindelijk hun volledige steun uitspraken voor het door de MPR gevoerde amenderingsproces. Zo steunden uiteindelijk alle facties in de MPR de amendementen zoals die in een proces van vier jaar tot stand waren gekomen. Ontroerd door dit historische moment, en voorafgegaan door een gebed van dankbaarheid, stonden alle MPR-leden op en zongen *Indonesia Raya*, het volkslied. Hierna werd de plenaire vergadering van de MPR gesloten.

Hoofdstuk IX vormt de conclusie van het boek. Het bespreekt de redenen waarom de amendementen Indonesië vreedzaam konden hervormen,

van een autoritaire staat tot een democratie. Verschillende factoren hebben aan dit proces bijgedragen, maar de belangrijkste is dat de hoofdrolspelers uiteindelijk boven zichzelf uitstegen en bereid waren compromissen te sluiten om een betere toekomst voor het land te garanderen.