

# TINJAUAN SINGKAT KONSTITUSI TERTULIS YANG PERNAH BERLAKU DI INDONESIA

Oleh :

Dewi Haryanti<sup>1</sup>

Abstract

The Constitution contains the main rules that guarantee the rights of citizens from arbitrary actions rather than the ruler and the implementation of community interest. There is a written Constitution and there are unwritten. Constitution is the constitution tertulis. Negara Indonesia has three written constitution.

The written constitution of Indonesia, namely the Constitution of 1945 (UUD 1945) applies padatanggal August 18, 1945 until December 27, 1949), which consists of 16 Chapters and 37 Articles, the Constitution of the Republic of Indonesia (RIS Constitution or the Constitution of 1949) or The Constitution also called RIS dated December 27, 1949 - August 17, 1950 consists of 6 chapters and each chapter consists of several sections, Constitution while 1950 (Provisional Constitution / Constitution 1950) dated August 17, 1950 - July 5, 1959 consists of 6 chapters and each chapter consists of several sections.

On July 5, 1959 President Sukarno issued a decree that dissolved the constituent assembly and declared void 1945. In May 1988, there were reforms that have an impact on the changes (amendments) to the 1945 Constitution. The first amendment dated October 19, 1999, both dated August 18, 2000, the third of November 9, 2001, and the fourth date of August 10, 2002. As the embodiment of the aspirations of the people who are less satisfied with the amendments, the Assembly established a "Constitutional Commission" assigned to conduct a comprehensive assessment of the 1945 changes.

*Keywords: Review, Written Constitutions, in Indonesia*

## A. Latar Belakang

Konstitusi memuat peraturan-peraturan pokok untuk mendirikan bangunan yang besar yang bernama negara. Konstitusi juga merupakan pencerminan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Melalui konstitusi dapat menjamin hak-hak warga negaranya dari tindakan sewenang-wenang dari penguasanya dan terselenggaranya kepentingan masyarakat.

Secara umum di dunia ini terdapat dua macam konstitusi yaitu : 1) konstitusi tertulis dan; 2) konstitusi tak tertulis. Dalam hal yang kedua ini hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau

Undang-Undang Dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang, dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak asasi manusia.<sup>2</sup>

Dari ketentuan di atas maka jelaslah bahwa undang-undang dasar merupakan konstitusi tertulis. Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, telah memiliki dan memberlakukan beberapa konstitusi tertulis. Sehari setelah merdeka, pada tanggal 18 Agustus 1945 Indonesia telah memiliki Undang-undang Dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Pada tanggal 17 Desember 1949 mulai berlaku Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS

---

<sup>1</sup> Dosen Luar Biasa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji

atau UUD 1949). UUD 1949 atau disebut juga Konstitusi RIS itu pun hanya berlaku sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 dan sejak itu mulai berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS/ UUD 1950). Akhirnya UUD 1950 itu pun juga dinyatakan tidak berlaku sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959. Dengan dekrit presiden itu, UUD 1945 dinyatakan mulai berlaku kembali sebagai hukum dasar yang mengatur kehidupan bangsa Indonesia dalam bernegara.

Pada bulan Mei 1998, terjadi reformasi yang sangat dahsyat yang berdampak juga pada perubahan terhadap UUD 1945. Amandemen UUD 1945 yang pertama selesai dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999, yang kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, yang ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan yang keempat pada tanggal 10 Agustus 2002. Sebagai perwujudan untuk menampung aspirasi masyarakat yang kurang puas terhadap hasil amandemen, maka MPR membentuk "Komisi Konstitusi" yang bertugas melakukan pengkajian komprehensif terhadap perubahan UUD 1945.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana perbedaan konstitusi tertulis yang pernah berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana perkembangan UUD 1945 di Indonesia?
3. Bagaimana perbandingan Komisi Konstitusi Indonesia dengan Thailand, Filipina, Afrika Selatan, Zambia, dan Prancis?

## C. Kerangka Teori

### 1. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi

#### a. Istilah Konstitusi dan Pengertian Konstitusi

Perkataan konstitusi berasal dari bahasa Prancis "*constituer* dan *constitution*". Kata pertama berarti membentuk, mendirikan atau menyusun, dan arti kedua berarti susunan atau pranata (masyarakat).<sup>3</sup>

Menurut Rukmana Amanwinata dalam buku Ellydar Chaidar, istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata "*constitution*" (bahasa Inggris), "*constitutie*" (bahasa Belanda), "*constitutione*" (bahasa Prancis), "*verfassung*" (bahasa Jerman), "*constitutio*" (bahasa Latin), "*fundamental laws*" (Amerika Serikat).<sup>4</sup>

Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (*manifesto*), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.<sup>5</sup>

Konstitusi dianggap sebagai sebuah hukum atau aturan dasar suatu negara, dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis yang membentuk karakteristik dan konsep-konsep pemerintahannya, berisi prinsip-prinsip asasi yang dipatuhi sebagai dasar kehidupan kenegaraan, pengendalian pemerintah, pengaturan, pembagian dan pembatasan fungsi-fungsi yang berbeda dari departemen-departemen serta penjabaran secara luas urusan-urusan yang berkaitan dengan pengujian kekuasaan kedaulatan. Jika disederhanakan, konstitusi adalah sebuah piagam pelimpahan wewenang dari rakyat kepada pemerintah.<sup>6</sup>

Terkait dengan keberadaan konstitusi, maka pada dasarnya secara tegas konstitusi adalah; Pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; ketiga, pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.<sup>7</sup>

#### b. Fungsi dan Kedudukan Konstitusi

Menurut Komisi Konstitusi MPR RI, kedudukan dan fungsi konstitusi adalah :<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm.11

<sup>3</sup> Winarsih Arifin dan Farida Soemargono, *Kamus Prancis-Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

<sup>4</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Jogjakarta, 2007, hlm. 20-21.

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 7.

<sup>6</sup> Ellydar Chaidir, Op. Cit, hlm. 35.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm..145

<sup>8</sup> Ellydar Chaidir, Op. Cit., hlm.40 s/d 43.

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, oleh karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi.
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan.
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan.
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.
7. Berfungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
8. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
9. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity and characteristic of nation*).
10. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Selain ketentuan di atas, konstitusi berfungsi untuk menjamin hak-hak dari pada warga negaranya dari tindakan sewenang-wenang dari pada penguasanya dan terselenggaranya kepentingan masyarakat dan untuk dijadikan landasan structural dalam penyelenggaraan pemerintahan yang pasti.

### c. Motif Timbulnya Konstitusi

Menurut Lord Bryce, motif timbulnya konstitusi adalah keinginan daripada anggota warga negaranya untuk menjamin hak-hak mereka sendiri pada waktu hak itu terancam dan selanjutnya membatasi tindakan dari penguasa di kemudian hari, keinginan dari pihak yang diperintah/pihak yang memerintah untuk menjamin hak rakyat dengan jalan untuk menentukan

suatu system ketatanegaraan yang pasti yang semula tidak jelas, menurut aturan positif dengan maksud di kemudian hari tidak dimungkinkan tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa, keinginan daripada pembentuk Negara baru untuk menjamin adanya cara penyelenggaraan ketatanegaraan yang pasti dan dapat membahagiakan rakyatnya, keinginan untuk menjamin adanya kerjasama yang efektif dari beberapa negara yang pada mulanya berdiri sendiri yang nantinya menjadi Negara bagian dari negara federal di samping dalam hal tidak diadakan dalam kerjasama tetap mempunyai hak dan kepentingan yang diurus sendiri.

Sedangkan menurut Savornin Lohman, motif timbulnya konstitusi adalah perwujudan perjanjian masyarakat, piagam jaminan hak-hak asasi manusia dan sekaligus menentukan batas-batas hak dan kewajiban warga Negara dan alat-alat pemerintahannya, dan gambaran struktur pemerintahan.

### 2. Perubahan Konstitusi

Perubahan atau amandemen UUD mempunyai banyak arti. Amandemen tidak saja berarti "menjadi lain isi serta bunyi" ketentuan dalam UUD tetapi juga "mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat didalamnya".<sup>9</sup>

Miriam Budiardjo mengemukakan adanya empat macam prosedur perubahan konstitusi yaitu :<sup>10</sup>

1. Sidang badan legiltafis ditambah beberapa syarat misalnya ketentuan kuorum dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerima perubahan.
2. Referendum atau plebisit, contoh : Swiss dan Australia.
3. Negara-negara bagian dalam suatu negara federal harus menyetujui, contoh : Amerika Serikat.
4. Musyawarah khusus (*special convention*), contoh : Amerika Latin.

### 3. Komisi Konstitusi

Komisi Konstitusi adalah anak kandung MPR RI hasil pemilu 1999 harus diakui bahwa proses kelahirannya tidaklah terlalu mulus. Di MPR, banyak yang pro, tetapi tidak kurang yang kontra. Bukankah Undang-Undang Dasar 1945 telah empat kali diubah oleh MPR? Apa gunanya lagi dibentuk Komisi Konstitusi. Demikian jalan pikiran mereka menentang.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984, hlm.122

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1984.

<sup>11</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia, Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, PT. Grafiti Budi Utami, Bandung, 2004, hlm. 152.

Berdasarkan Pasal 1 Keputusan MPR RI No.4/MPR/2003 itu menetapkan bahwa tugas Komisi Konstitusi adalah melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap UUD 1945 dalam waktu hanya 7 (tujuh) bulan. Dalam melakukan pengkajian itu, Komisi Konstitusi terikat kepada kesepakatan dasar Panitia Ad Hoc I MPR yang menyatakan :

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
4. Penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.
5. Perubahan dilakukan dengan cara "adendum".

Menurut Hadimulyo, telah terjadi perubahan mendasar yang penting yang perlu dicermati oleh Komisi Konstitusi yaitu :<sup>12</sup>

*Pertama*, yang menyangkut hakekat kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Susunan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih oleh rakyat baik melalui partai-partai politik atau langsung perorangan dalam pemilihan umum. Tidak ada lagi anggota yang diangkat.

*Kedua*, adanya pembatasan masa jabatan presiden selama dua kali, yang dipilih rakyat dalam pemilihan presiden (dan wakil presiden) secara langsung. Proses pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik. Untuk dapat menjadi presiden dan wakil presiden, pasangan tersebut harus mendapatkan lebih dari lima puluh persen jumlah suara dalam pemilihan umum dari sedikitnya dua puluh persen suara setiap provinsi yang tersebar di lebih setengah jumlah provinsi di Indonesia.

*Ketiga*, yang menyangkut keberadaan, tugas, wewenang, dan tanggung jawab lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Hak dan wewenang DPR menjadi makin besar, sehingga ada kesan "*legislative heavy*". DPA dihapus, diganti dengan Dewan Pertimbangan Kepresidenan. Dalam hal kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Konstitusi yang antara lain memiliki wewenang *judicial review* undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

*Keempat*, otonomi daerah dan tugas pembantuan merupakan perubahan penting yang mencerminkan perkembangan gagasan desentralisasi pemerintahan. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara demokratis, yang mengandung semangat di masa yang akan datang mereka harus dipilih rakyat secara langsung sebagaimana pemilihan presiden dan wakil presiden.

*Kelima*, anggaran pendapatan dan belanja negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab, pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara, mata uang, keberadaan bank sentral yang independen, dan hal-hal lain yang mengenai keuangan negara diatur dan ditetapkan dengan undang-undang. Badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri diadakan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang melaporkan hasil pemeriksaannya kepada dan ditindaklanjuti oleh DPR dan DPRD dan/atau badan sesuai dengan kewenangannya yang diatur sesuai dengan undang-undang.

*Keenam*, mengenai hak asasi manusia, antara lain: hak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupan, hak perlindungan, dari kekerasan dan diskriminasi, hak atas pemenuhan kebutuhan dasar, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak, hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, dan hak atas status kewarganegaraan. Begitu juga kebebasan untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran, hak untuk kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dan pikiran dengan lisan maupun tulisan, hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, hak untuk memperoleh layanan kesehatan, hak atas jaminan sosial, hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak atas milik pribadi dan hak-hak yang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

*Ketujuh*, perbedaan fungsi dan tugas antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). TNI adalah alat negara yang

<sup>12</sup> Hadimulyo, *Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara, sedangkan Polri adalah alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Perubahan ini mengandung konsekuensi perubahan undang-undang yang selama ini mengatur TNI/Polri.

*Kedelapan*, perubahan yang menonjol yang berkaitan dengan pendidikan dan kebudayaan adalah perlunya wajib belajar, yakni setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Di samping itu, penyelenggaraan sistem pendidikan nasional bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan dan akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional merupakan amanah yang harus dipenuhi oleh pengambil keputusan anggaran baik di jajaran eksekutif maupun legislatif. Di samping itu, negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat untuk memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya, termasuk bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

*Kesembilan*, yang berkaitan dengan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Terdapat rumusan tentang pentingnya demokrasi ekonomi sebagai dasar dari penyelenggaraan ekonomi nasional, yang menekankan pada prinsip-prinsip: kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Adapun isi batang tubuh UUD 1945 tersebut adalah sebagai berikut :

Bab I	: Bentuk dan Kedaulatan	: terdiri dari 1 pasal, 2 ayat
Bab II	: MPR	: terdiri dari 2 pasal, 4 ayat
Bab III	: Kekuasaan Pemerintahan Negara	: terdiri dari 12 pasal, 16 ayat
Bab IV	: DPA	: terdiri dari 1 pasal, 2 ayat
Bab V	: Kementrian Negara	: terdiri dari 1 pasal, 3 ayat
Bab VI	: Pemerintahan Daerah	: terdiri dari 1

## D. Pembahasan

### 1. Konstitusi Indonesia

Di Indonesia, perubahan konstitusi telah terjadi beberapa kali dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Sejak Proklamasi hingga sekarang telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar yaitu :

a. UUD 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949)

Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 telah melahirkan negara RI. Untuk melengkapi alat-alat perlengkapan Negara sebagaimana lazimnya negara yang merdeka, maka PPKI segera mengadakan sidang. Dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 itu, PPKI yang telah disempurnakan antara lain telah mengesahkan undang-undang dasar negara yang kini terkenal dengan sebutan UUD 1945.

UUD 1945 yang telah disahkan oleh PPKI itu terdiri dari dua bagian, yakni bagian "Pembukaan" dan bagian "Batang Tubuh UUD" yang berisi 37 Pasal, 1 Aturan Peralihan terdiri atas 4 pasal, 1 Aturan Tambahan terdiri dari 2 ayat.

Di dalam bagian "Pembukaan" yang terdiri atas empat alinea itu, di dalam alinea keempat tercantum perumusan Pancasila yang berbunyi sebagai berikut :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan.
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Rumusan dasar Negara Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 inilah yang sah dan benar karena di samping mempunyai kedudukan yang konstitusional, juga disahkan oleh suatu badan yang mewakili seluruh bangsa Indonesia (PPKI) yang berarti disepakati oleh seluruh bangsa Indonesia.

Bab VII	: DPR	: terdiri dari 4 pasal, 1 ayat
Bab VIII	: Hal Keuangan	: terdiri dari 1 pasal, 9 ayat
Bab IX	: Kekuasaan Kehakiman	: terdiri dari 1 pasal, 5 ayat
Bab X	: Warga Negara	: terdiri dari 2 pasal, 3 ayat
Bab XI	: Agama	: terdiri dari 3 pasal, 5 ayat
Bab XII	: Pertahanan Negara	: terdiri dari 1 pasal, 2 ayat

Bab XIII: Pendidikan : terdiri dari 2 pasal, 3 ayat  
 Bab XIV: Kesejahteraan Sosial : terdiri dari 2 pasal, 4 ayat

Bab XV : Bendera dan Bahasa : terdiri dari 2 pasal, 2 ayat  
 Bab XVI: Perubahan UUD : terdiri dari 1 pasal, 2 ayat

b. Konstitusi RIS/ UUD RIS/ UUD 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950)

Kemenangan Sekutu pada Perang Dunia kedua mendorong Belanda untuk kembali berkuasa di Indonesia. Dengan bantuan militer dari Inggris dan Australia maka Belanda berkesempatan mengkonsolidasikan kekuatan militer di Indonesia. Belanda mencoba mendirikan negara-negara bagian di wilayah RI. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah konflik militer antara tentara Belanda dan pejuang RI yang dikenal dengan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948.

Peristiwa agresi tersebut mendorong PBB untuk turut campur tangan dengan mengusulkan perundingan yang disebut Konperensi Meja Bundar dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949.

Adapun isi batang tubuh KRIS tersebut adalah sebagai berikut :

Bab I : Negara RIS  
 Bagian 1 : Bentuk Negara dan Kedaulatan (1 pasal, 2 ayat)  
 Bagian II : Daerah Negara (1 pasal, 1 ayat)  
 Bagian III : Lambang dan Bahasa Negara (2 pasal, 4 ayat)  
 Bagian IV : Kewarganegaraan dan Penduduk Negara (2 pasal, 3 ayat)  
 Bagian V : Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia (27 pasal, 45 ayat)  
 Bagian VI : Asas-Asas Dasar (8 pasal, 13 ayat)  
 Bab II : RIS dan Daerah-Daerah Bagian  
 Bagian I : Daerah-Daerah Bagian  
 Babakan 1 : Ketentuan Umum (4 pasal, 4 ayat)  
 Babakan 2 : Negara-Negara (3 pasal, 8 ayat)  
 Babakan 3 : Satuan-Satuan Kenegaraan Yang Tegak Sendiri Yang Bukan Negara (1 pasal, 1 ayat)  
 Babakan 4 : Daerah-Daerah Yang Bukan Daerah Bagian Dan Distrik Federal Jakarta (1 pasal, 2 ayat)  
 Bagian II : Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan Antara RIS Dengan Daerah-Daerah Bagian

Dalam konperensi itu dihasilkan sejumlah persetujuan antara lain mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat (Negara RIS). Rancangan Undang-Undang Dasar untuk Negara RIS diterima kedua belah pihak (Indonesia dan Belanda) dari mulai berlaku pada 27 Desember 1949. UUD 1945 yang semula berlaku untuk seluruh Indonesia maka mulai tanggal 27 Desember 1949 hanya berlaku dalam wilayah Negara Bagian Republik Indonesia.

KRIS/ UUD RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan KRIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Februari 1950 oleh Menteri Kehakiman. KRIS terdiri dari "Mukadimah" yang terdiri dari empat alinea dan bagian "BatangTubuh" yang terdiri dari 6 bab, 197 Pasal.

Babakan 1 : Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan (4 pasal, 10 ayat)  
 Babakan 2 : Perhubungan Keuangan (7 pasal, 17 ayat)  
 Babakan 3 : Hak-Hak Dan Kewajiban-Kewajiban (2 pasal, 2 ayat)  
 Bagian III : Daerah-Daerah Swapraja (4 pasal, 4 ayat)  
 Bab III : Perlengkapan RIS (Ketentuan Umum)  
 Bagian I : Pemerintah (12 pasal, 28 ayat)  
 Bagian II : Senat (18 pasal, 34 ayat)  
 Bagian III : DPR (15 pasal, 21 ayat)  
 Bagian IV : Mahkamah Agung (2 pasal, 5 ayat)  
 Bagian V : Dewan Pengawas Keuangan (2 pasal, 5 ayat)  
 Bab IV : Pemerintahan  
 Bagian I : Ketentuan-Ketentuan Umum (10 pasal, 19 ayat)  
 Bagian II : Perundang-Undangan (17 pasal, 34 ayat)  
 Bagian III : Pengadilan (20 pasal, 40 ayat)  
 Bagian IV : Keuangan  
 Babakan 1 : Hak Uang (2 pasal, 6 ayat)  
 Babakan 2 : Pengurusan Keuangan Federal – Anggaran – pertanggung-jawaban – Gaji (8 pasal, 17 ayat)  
 Bagian V : Perhubungan Luar Negeri (5 pasal, 6 ayat)

Bagian VI : Pertahanan Kebangsaan Dan  
Keamanan Umum (7 pasal, 13 ayat)  
Bab V : Konstituante (4 pasal, 12 ayat)  
Bab VI : Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan,  
Dan Ketentuan-Ketentuan Penutup

Bagian I : Perubahan (2 pasal, 6 ayat)  
Bagian II : Ketentuan-Ketentuan Peralihan  
(4 pasal, 6 ayat)  
Bagian III : Ketentuan-Ketentuan Penutup  
(2 pasal, 3 ayat)

c. UUDS (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959)

Negara RIS sebagai hasil Konperensi Meja Bundar ternyata tidak bertahan lama. Hal ini dapat dibuktikan karena terjadi penggabungan dengan RI sehingga akhirnya tinggal tiga negara bagian yaitu RI, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur. Pada tanggal 19 Mei 1950 ketiga negara tersebut sepakat untuk kembali mendirikan negara kesatuan.

Bagi negara kesatuan yang akan didirikan itu jelas perlu adanya suatu UUD yang baru. Dan untuk itu dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu Rancangan UUD berdasarkan Pasal 190, 127a,

Adapun isi batang tubuh UUDS tersebut adalah sebagai berikut :

Bab I : Negara Republik Indonesia  
Bagian 1 : Bentuk Negara dan Kedaulatan  
( 1 pasal)  
Bagian II : Daerah Negara (1 pasal)  
Bagian III : Lambang dan Bahasa  
Indonesia (2 pasal)  
Bagian IV : Kewarganegaraan dan  
Penduduk Negara (2 pasal)  
Bagian V : Hak-Hak dan Kebebasan-  
Kebebasan Dasar Manusia (28  
pasal)  
Bagian VI : Asas-Asas Dasar (9 pasal)  
Bab II : Alat-Alat Perlengkapan Negara (Ketentuan  
Umum)  
Bagian I : Pemerintah (11 Pasal)  
Bagian II : Dewan Perwakilan Rakyat (22  
pasal)  
Bagian III : Mahkamah Agung (2 pasal)  
Bagian IV : Dewan Pengawas Keuangan (2  
pasal)

Panitia bersama yang menyusun UUD 1950 merasa dirinya kurang representatif dan menegaskan bahwa sifat UUD 1950 adalah sementara karenanya dibentuk lembaga konstituante yang mana anggotanya dipilih rakyat. Pada bulan Desember 1955 dilaksanakan pemilihan umum untuk memilih anggota konstituante. Dan sebagai hasilnya pada tanggal 10 November 1956 di Bandung diresmikanlah konstituante. Namun setelah dua setengah tahun bersidang,

dan 191 ayat (2) UUDRIS mengenai Perubahan UUD. Rancangan UUD yang sudah disusun kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan oleh DPR serta Senat RIS pada tanggal 14 Agustus 1950, dan berlakulah UUD baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

UUDS berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia yang terdiri dari Mukadimah dan batang tubuh

Bab III : Tugas Alat-Alat Perlengkapan Negara  
Bagian I : Pemerintahan (7 pasal)  
Bagian II : Perundang-Undangan (12  
pasal)  
Bagian III : Pengadilan (8 pasal)  
Bagian IV : Keuangan  
Babakan I : Hal Uang (2 Pasal)  
Babakan II : Urusan Keuangan-Anggaran-  
Pertanggungjawaban-Gaji (9  
Pasal)  
Bagian V : Hubungan Luar Negeri (4 pasal)  
Bagian VI : Pertahanan Negara dan  
Keamanan Umum (7 Pasal)  
Bab IV : Pemerintahan Daerah Dan Daerah-Daerah  
Swapraja (3 Pasal)  
Bab V : Konstituante (6 pasal)  
Bab VI : Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan,  
Dan Ketentuan Penutup  
Bagian I : Perubahan (2 pasal)  
Bagian II : Ketentuan-Ketentuan Peralihan  
(3 pasal)  
Bagian III : Ketentuan Penutup (2 pasal)

konstituante belum dapat menghasilkan suatu UUD baru karena tidak pernah tercapai quorum 2/3 seperti yang diharuskan.

Usul Presiden Soekarno agar konstituante kembali saja kepada UUD 1945 pun tidak berhasil karena kurang dari 2/3 jumlah suara yang diperlukan. Kemudian sebagian besar anggota konstituante menyatakan tidak akan menghadiri sidang lagi. Dengan demikian konstituante tidak mungkin lagi

menyelesaikan tugas yang dipercayakan rakyat kepadanya.

Pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan suatu dekrit yang membubarkan konstituante dan menyatakan berlaku lagi UUD 1945.

## 2. Perkembangan UUD 1945 Di Indonesia<sup>13</sup>

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka berlakulah kembali UUD 1945. Perkembangan UUD 1945 dapat kita lihat dari beberapa periode sebagai berikut :

### a. Era Orde Lama

Istilah orde lama dikemukakan pertama kali oleh pemerintahan baru Presiden Soeharto untuk membedakannya dengan pemerintahan lama yang dipimpin Presiden Soekarno. Orde lama adalah periode dimana pemerintahan Presiden Soekarno kembali ke UUD 1945. Orde lama dikonotasikan dengan masa yang memiliki banyak penyimpangan dalam pelaksanaan UUD 1945.

Dengan pemberlakuan kembali UUD 1945, serta mengingat bahwa lembaga-lembaga negara sebagaimana digariskan oleh UUD 1945 belum lengkap, maka pemerintah Presiden Soekarno melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1). Pembaharuan susunan DPR melalui Penetapan Presiden No.3 tahun 1960.
- 2). Penyusunan DPR Gotong Royong (DPRGR) dengan Penetapan Presiden No.4 tahun 1960 yang menentukan bahwa anggota-anggota DPR diberhentikan dengan hormat dari jabatannya terhitung mulai tanggal pelantikan DPRGR oleh presiden.
- 3). Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden No.2 tahun 1959 tentang MPR Sementara (MPRS) untuk melaksanakan dekrit presiden; dan dilanjutkan dengan
- 4). Penyusunan MPRS dengan Penetapan Presiden No.12 tahun 1960
- 5). Dikeluarkan Penetapan Presiden No.3 tahun 1959 tentang DPA Sementara.

Peristiwa G30S PKI menjadi akhir perjalanan politik Presiden Soekarno. Peristiwa tersebut menyebabkan jatuhnya legitimasi Presiden Soekarno dalam memegang kekuasaan negara ditandai dengan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar)

yang pada hakekatnya penyerahan kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Soerharto. MPRS yang dibentuk Soekarno pada akhirnya mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Soekarno dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai presiden.

### b. Era Orde Baru

Istilah orde baru ini adalah untuk membedakan MPRS masa orde lama yang dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen.<sup>14</sup>

Selama 32 tahun pemerintah orde baru berkuasa, UUD 1945 telah berubah menjadi semacam kitab suci yang sakral yang tidak boleh disentuh perubahan, padahal Pasal 37 UUD 1945 sendiri telah secara jelas menyatakan membuka diri untuk dapat dilakukan perubahan dengan syarat 2/3 dari anggota MPR harus hadir, dan 2/3 dari yang hadir itu harus menyetujui perubahan tersebut. Namun pasal tersebut berubah dengan dikeluarkannya TAP MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan UU No.5 tahun 1985 tentang Referendum. Akibatnya untuk mengadakan perubahan terhadap UUD 1945 menjadi semakin sulit untuk dilakukan karena apabila MPR berkehendak untuk mengubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum.

Dalam UU No.5 tahun 1985 diatur bahwa untuk mengubah UUD 1945, referendum tersebut harus disetujui oleh minimal 90% dari penduduk Indonesia dan referendum tersebut harus disetujui oleh minimal 90% dari peserta referendum. Ketentuan mengenai referendum tersebut bahkan ditimpali dengan pernyataan tambahan bahwa "MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahannya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen". Ketentuan ini dimuat dalam Pasal 104 Ketetapan MPR No.I/MPR/1983 dan Pasal 1 Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983.

Pada hari Kamis tanggal 21 Mei 1998 sekitar pukul 10 pagi di ruang upacara Istana Merdeka, disaksikan pimpinan DPR/MPR dan Ketua Mahkamah Agung, Presiden Soeharto menyampaikan pidato pernyataan berhenti sebagai Presiden RI dan pada kesempatan itu sekaligus dilantik B.J. Habibie sebagai presiden baru menggantikan Soeharto.

<sup>13</sup> Morissan, Op.Cit., hlm. 21-84.

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FH UI, Jakarta, 1983, hlm. 96.

c. Era Presiden Habibie

Pada era ini, dikeluarkan Ketetapan No.VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983. Dengan demikian, ketentuan yang berlaku bagi prosedur perubahan UUD 1945 adalah kembali pada Pasal 37 UUD 1945. Hal ini juga ditegaskan dalam Ketetapan MPR No.VII/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR No.I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Pasal 1 angka 13 TAP MPR No.VII/MPR/1999 menyatakan bahwa perubahan UUD dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

d. Amandemen UUD 1945

MPR hasil pemilu 1999 berupaya mengakomodir dan melaksanakan kehendak reformasi yaitu melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Ada beberapa argumen yang disampaikan oleh para pihak terhadap hal ini. Sebagian pihak menginginkan agar dibuat suatu konstitusi baru yang akan menggantikan UUD 1945 secara keseluruhan. Argumen utama kelompok ini adalah karena UUD 1945 dipandang perlu dirombak secara total sehingga perubahan haruslah dalam bentuk penggantian UUD 1945 dengan konstitusi baru. Sebagian pihak lainnya memandang bahwa UUD 1945 masih perlu dipertahankan mengingat adanya Pembukaan UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan pengalaman sejarah di konstituante dan pertimbangan praktis bahwa mengubah Pembukaan UUD 1945 berarti juga mengubah konsensus politik tertinggi. Pihak lainnya yang berpandangan sama menyatakan bahwa apabila Pembukaan UUD 1945 diubah, maka Negara Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945 telah dibubarkan.

Dengan pandangan-pandangan di atas, maka langkah yang dianggap paling bijaksana adalah dengan melakukan perubahan model amandemen seperti yang dilakukan di Amerika Serikat. Amandemen berarti perubahan, kata ini berasal dari kata dasar "*to amend*" yaitu merubah. Amandemen dilaksanakan dengan tujuan untuk memperkuat fungsi dan posisi suatu UUD dengan cara menampung (mengakomodir) aspirasi politik yang berkembang guna mencapai tujuan negara sebagaimana yang biasanya dirumuskan oleh konstitusi itu sendiri.<sup>15</sup> Cara melakukan amandemen setiap konstitusi dan praktek implementasinya pada setiap negara bisa berbeda-beda

yang biasanya sudah diatur dalam konstitusi negara itu.

Di Indonesia sebagaimana ketentuan Pasal 37 UUD 1945 lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan amandemen adalah MPR. Jika dilihat dari teori amandemen yang hingga sekarang tetap dianut khususnya di negara Anglo Saxon, perubahan konstitusi dilakukan dengan menggunakan paradigma sebagai berikut :

1. Perubahan hanya dilakukan pada batang tubuh tidak pada pembukaan;
2. Perubahan dilakukan pada pasal-pasal tertentu yang dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan bernegara;
3. Bahwa pasal-pasal yang diamandemen masih merupakan bagian dari UUD aslinya.

Dalam melaksanakan amandemen UUD 1945, terdapat kesepakatan di antara para fraksi di MPR mengenai beberapa hal yaitu :<sup>16</sup>

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945. Sebab Pembukaan UUD 1945 memuat pernyataan kemerdekaan Indonesia, dasar negara dan tujuan berdirinya negara.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk memperkuat ikatan negara kesatuan dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pilar penyalur aspirasi daerah, melengkapi DPR dalam sistem perwakilan Indonesia. DPD dengan kedudukannya yang khas dibanding DPR dan kewenangannya yang spesifik untuk kepentingan daerah merupakan titik temu dari pergumulan pemikiran dan cara pandang maka pihak yang menghendaki sistem unicameral dan bicameral selama proses perubahan UUD 1945 berlangsung.<sup>17</sup>
3. Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial yang bertujuan untuk mempertegas dan memperkuat sistem pemerintahan yang dianut oleh negara RI.
4. Bagian Penjelasan di dalam UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam batang tubuh. Contohnya mengenai kekuasaan kehakiman. Hal-hal prinsip mengenai kekuasaan kehakiman justru berada dalam penjelasan UUD 1945. Oleh karena itu, dalam amandemen apa yang

<sup>15</sup> Morissan, Hukum..., Op.Cit., hlm.32

<sup>16</sup> Agustin Terang Narang, *Reformasi Hukum; Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 14.

<sup>17</sup> Lukman Hakim Saifuddin (anggota F-PPP DPR), *Negara RI atau Pemahaman Kita Yang Bukan-Bukan?*, artikel Kompas, 28 Agustus 2003.

tertera di dalam penjelasan kemudian dimasukkan ke dalam batang tubuh (pasal-pasal) seperti tertera pada Pasal 24 yang baru.

5. Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara addendum. Maksudnya, UUD 1945 yang belum diubah dan dengan adanya empat perubahan UUD 1945 tersebut merupakan satu kesatuan karena yang diinginkan adalah tidak terpisahnya antara UUD 1945 yang asli dengan hasil amandemen pertama, kedua, ketiga dan keempat. Semuanya itu diistilahkan dalam satu tarikan nafas.

Proses perubahan UUD 1945 harus dimulai dari pemikiran konseptual bahwa di dalam UUD 1945 terkandung antara lain; ideologi konstitusi dan instrumen untuk menegakkan ideologi konstitusi itu. Ideologi konstitusi yang terkandung dalam UUD 1945 antara lain :<sup>18</sup>

1. Dasar negara Pancasila;
2. Negara Indonesia adalah negara kesatuan;
3. Kedaulatan adalah di tangan rakyat;
4. Negara Indonesia adalah negara hukum;
5. Negara menjamin dan menghormati hak azasi manusia;
6. Negara menciptakan kesejahteraan sosial bagi rakyatnya.

Ada empat cara atau metode yang diterapkan dalam melakukan perubahan UUD 1945 yaitu :<sup>19</sup>

1. merubah rumusan yang telah ada. Contoh : Pasal 2 ayat (1) sebelum diubah berbunyi "MPR terdiri atas anggota DPR ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Setelah diubah menjadi "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Dengan perubahan ini berarti disini telah terjadi perubahan struktur ketatanegaraan. Dengan demikian amandemen telah mengubah total rumusanyang telah ada sebelumnya.
2. membuat rumusan yang baru sama sekali. Contoh: Pasal 6A ayat (1) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Dengan demikian, yang memilih presiden dan wakil presiden bukan lagi MPR tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat.
3. menghapus atau menghilangkan rumuan yang ada. Contoh : ketentuan dalam Bab IV UUD 1945

tentang DPA.

4. memindahkan rumusan pasal ke dalam rumusan ayat atau sebaliknya memindahkan rumusan ayat ke dalam rumusan pasal. Contoh : Pasal 34 dalam UUD 1945 yang asli tidak memiliki ayat, namun setelah diamandemen pasal ini memiliki empat ayat.
- e. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah  
UUD hasil amandemen ini terdiri dari :  
Pembukaan (tidak mengubah bunyi pembukaan UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945);  
Batang Tubuh dengan uraian sebagai berikut :

- Bab I : Bentuk dan Kedaulatan (Pasal 1, tiga ayat)
- Bab II : Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 2 & 3, enam ayat)
- Bab III : Kekuasaan Pemerintahan Negara (Pasal 4,5,6,6A,7,7A-C,8,9-16, 37 ayat)
- Bab IV : Dewan Pertimbangan Agung (Dihapus)
- Bab V : Kementrian Negara (Pasal 17, empat ayat)
- Bab VI : Pemerintah Daerah (Pasal 18, 18A,18B, sebelas ayat)
- Bab VII : Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 19,20,20A, 21,22,22A,22B, delapan belas ayat)
- Bab VIIA : Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22C dan 22D, delapan ayat)
- Bab VIIB : Pemilihan Umum (Pasal 22E, enam ayat)
- Bab VIII : Hak Keuangan (Pasal 23, 23A-D, tujuh ayat)
- Bab IX : Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24, 24A-C,25, sembilan belas ayat)
- Bab IXA : Wilayah Negara (Pasal 25A, satu ayat)
- Bab X : Wilayah Negara dan Penduduk (Pasal 26-28, tujuh ayat)
- Bab XA : Hak Asasi Manusia (Pasal 28A-J, dua puluh enam ayat)
- Bab XI : Agama (Pasal 29, dua ayat)
- Bab XII : Pertahanan dan Keamanan Negara (Pasal 30, lima ayat)
- Bab XIII : Pendidikan dan Kebudayaan (Pasal 31 & 32, tujuh ayat)
- Bab XIV : Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial (Pasal 33 & 34, sembilan ayat)
- Bab XV : Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (Pasal 35, 36, 36A-C, lima ayat)
- Bab XVI : Perubahan UUD (Pasal 37, lima ayat)

<sup>18</sup> Permandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.

<sup>19</sup> Agustin Teras Nerang, Op. Cit

Tiga pasal Aturan Peralihan dan dua pasal Aturan Tambahan.

### 3. Perbandingan Komisi Konstitusi Indonesia dengan Beberapa Negara

#### a. Pelaksanaan Kewenangan Komisi Konstitusi Indonesia<sup>20</sup>

##### i. Maksud dan Tujuan

Pengkajian secara komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 mengandung maksud dan tujuan sebagai berikut :

- 1) agar perubahan UUD dilakukan melalui pembahasan yang mendalam, cermat dan menyeluruh;
- 2) agar perubahan UUD didasarkan pada kajian teoritis mengenai eksistensi pembentukan dan perubahan UUD (yang meliputi kedudukan, sifat, fungsi, materi muatan dan prosedur perubahan UUD);
- 3) secara analitis mencermati berbagai ketentuan yang dihasilkan oleh MPR, dan menilai apakah metode dan prosedur perubahan yang dilakukan memenuhi penilaian berdasarkan teori dan konsep ketatanegaraan yang dianut;
- 4) kajian komprehensif ini diharapkan dapat menyempurnakan hasil-hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR;
- 5) menransformasikan aspirasi masyarakat untuk menyempurnakan perubahan UUD 1945.

##### ii. Ruang Lingkup Kajian

Kajian komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 meliputi beberapa hal:

- 1) kajian terhadap teori-teori konstitusi termasuk teori-teori tentang perubahan konstitusi;
- 2) kajian terhadap konsep dan prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam kehidupan bernegara secara umum dan khusus yang dianut oleh negara Indonesia yang harus tercermin dalam UUD seperti konstitusionalisme, negara hukum, dan demokrasi;
- 3) aspek-aspek ketatanegaraan yang harus ditetapkan dalam UUD;
- 4) substansi yang ditetapkan dalam pasal-pasal hasil perubahan UUD 1945;

- 5) prosedur perubahan yang dilaksanakan oleh MPR meliputi usul perubahan, pembahasan, dan penetapan.

##### iii. Metode Pengkajian

Metode pengkajian yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi adalah metode komprehensif dalam arti pengkajian menyeluruh, terpadu, dengan memperhatikan hubungan satu sama lain, baik antar bab, antar pasal, dan antar ayat.

##### iv. Pendekatan

Dalam melakukan pengkajian komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 ini digunakan pendekatan filosofis, historis, sosiologis, politis, yuridis, dan komparatif.

##### v. Tahapan Pengkajian

- 1) mempelajari teori-teori mengenai konstitusi dan melakukan studi perbandingan mengenai perubahan konstitusi yang ditetapkan dalam konstitusi berbagai negara;
- 2) melakukan penyerapan aspirasi masyarakat untuk mengetahui bagaimana pendapat masyarakat tentang hasil perubahan UUD 1945 serta substansi yang diusulkan;
- 3) berdasarkan kajian teoritis dan aspirasi masyarakat tersebut dilakukan penyempurnaan terhadap hasil perubahan UUD 1945.

##### vi. Mekanisme Kerja Komisi Konstitusi

- 1) Pandangan Umum. Seluruh anggota Komisi Konstitusi mengajukan pandangan umum dalam pleno Komisi Konstitusi terhadap hasil perubahan yang dilakukan oleh MPR. Dari pandangan umum tersebut diperoleh benang merah yang dapat diambil sebagai kerangka acuan bersama dalam melakukan pengkajian secara komprehensif.
- 2) Penyerapan Aspirasi Masyarakat. Penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan dengan mengundang dan membuka kesempatan bagi organisasi sosial, keagamaan, dan LSM untuk menyampaikan pemikirannya di depan anggota komisi konstitusi. Di samping itu komisi konstitusi mengadakan seminar di beberapa tempat seperti di

---

<sup>20</sup> Krisna Harahap, Op. Cit., hlm. 165-167.

Jakarta, Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Makasar.

- 3) Pembentukan Sub Komisi. Komisi konstitusi membentuk Sub Komisi A dan Sub Komisi B. Sub Komisi A bertugas menyiapkan kajian teoritis tentang konstitusi dan prinsip-prinsip dasar yang harus ditetapkan dalam konstitusi. Sub Komisi B bertugas melakukan kajian terhadap pasal-pasal hasil perubahan UUD 1945 dan mengusulkan perubahan, disertai dengan argumentasinya.
- 4) Membentuk Tim Perumus dan Tim Penyelaras. Tim perumus bekerja merumuskan hasil kerja Sub Komisi A dan Sub Komisi B. Hasil dari tim perumus disampaikan dalam rapat pleno komisi konstitusi, dan kemudian dibentuk tim penyelaras.
- 5) Uji Sahih Kajian Komisi Konstitusi. Hasil kajian komisi konstitusi disampaikan lagi ke masyarakat untuk memperoleh tanggapan.
- 6) Perumusan Akhir Naskah Kajian Akademik Komprehensif dan perubahan pasal-pasal UUD 1945 yang diusulkan oleh Komisi Konstitusi.

#### b. Komisi Konstitusi di Negara Lain<sup>21</sup>

##### i. Model Thailand

Di Thailand, komisi konstitusi diberi nama Majelis Penyusun UUD. Majelis penyusun ini dibentuk untuk ketiga kalinya pada saat terjadinya krisis politik pada tahun 1996-1997. Anggota-anggota majelis dipilih secara tidak langsung untuk mewakili semua unsur masyarakat, dan bukannya ditunjuk dan diangkat oleh pemerintah yang berkuasa. Majelis tersebut mempunyai mandat khusus mereformasi politik, dan bukannya sekedar membagi kekuasaan antar-elite. Majelis dituntut menggunakan pendekatan peran serta masyarakat dalam penyusunan UUD tersebut. Majelis dituntut menggunakan pendekatan peran serta rakyat untuk menjamin diperolehnya berbagai masukan dari masyarakat dalam penyusunan UUD tersebut. Majelis mempunyai beberapa patokan khusus yang harus dicapai dalam waktu 240 hari, untuk menjamin bahwa UUD baru dirancang secara efisien. Melibatkan masyarakat, dan cepat, setelah melalui proses penyusunan

yang melibatkan berbagai kalangan. Rancangan konstitusi yang disusun 99 orang anggota majelis tersebut diuji melalui serangkaian debat publik. Pada tanggal 4-10 September 1997, rancangan diajukan kepada majelis nasional untuk diperdebatkan. Pada tanggal 27 September 1997, majelis nasional menyetujui rancangan konstitusi tersebut dengan 578 suara mendukung, 16 suara menentang, dan 17 abstain. Konstitusi itu diundangkan pada tanggal 11 Oktober 1997.

##### ii. Model Filipina

Di Filipina, ketika *people power* menang pada tahun 1985-1986, presiden baru, Corazon Aquino membentuk *The Constitutional Commission Of 1986* untuk merumuskan konstitusi baru. Komisi yang beranggotakan sekitar 50 orang dari berbagai kalangan masyarakat tersebut berhasil mengadopsi suatu *Constitution of the Republic of the Philippines* yang baru. Pengesahan dan penandatanganan konstitusi baru tersebut kemudian dilakukan sendiri oleh para anggota komisi. Alhasil, nama-nama itu meliputi : 1 orang presiden, 1 orang *Vice President*, 1 orang *Floor Leader*, 42 anggota, dan 1 orang *Secretary General*. Walaupun ditetapkan oleh komisi konstitusi, namun kewenangan untuk mengubah atau merevisi (*amandements of revisions*) konstitusi tersebut bukan dilakukan oleh lembaga yang membentuknya, melainkan dengan melalui kongres atau melalui konvensi konstitusi.

Aquino menetapkan kriteria yang sederhana untuk menjadi anggota komisi konstitusi, antara lain ketulusan hati, nasionalisme, patriotisme, dan tidak memihak, sebelum konstitusi tetap terbentuk, Aquino mencanangkan konstitusi sementara yang disebut konstitusi kemerdekaan menggantikan konstitusi 1973 buatan Marcos.

Dengan konstitusi sementara Aquino membubarkan parlemen yang dikuasai partai Marcos. Selain itu Aquino mengganti pejabat negara, dengan itu memberi dirinya kekuasaan membentuk konstitusi hingga terbentuknya konstitusi baru. Konstitusi baru sendiri pengesahannya dilakukan melalui plebisit.

<sup>21</sup> Mexasai Indra, *Komisi Konstitusi Indonesia (Perbandingannya Dengan Beberapa Negara)*, Jurnal Konstitusi, ISSN 1829-8095, Volume 1 Nomor 1, Media Komunikasi Ilmu Hukum dan HAM, Pekanbaru, Januari 2007, hlm.88-94.

Komisi konstitusi ini diberi waktu 90 hari agar dalam satu tahun ke depan sudah bisa diselenggarakan pemilihan-pemilihan untuk anggota parlemen karena parlemen inilah yang menyatakan Marcos sebagai pemenang pemilu 7 Februari 1986, padahal para pengamat luar negeri (*election watch*) menyaksikan betapa manipulasi besar-besaran dalam sejarah pemilu telah dilakukan Marcos. Marcos melakukan hal ini untuk melanggengkan kekuasaannya.

Komisi konstitusi Filipina yang beranggotakan 50 orang dengan ketua komisi Cecilia Munos Palma. Dia adalah mantan Ketua Mahkamah Agung wanita pertama dan anggota parlemen. Saat mensahkan kerja komisi konstitusi, 2 Juni 1986, Presiden Aquino dalam pidatonya berjanji tidak akan mencampuri kerja komisi. Tetapi sebaliknya ia meminta anggota komisi tidak terlalu memihak kepada ideologi kelompok politik masing-masing, sebab komisi ini anggotanya sangat plural. Komisi bekerja hingga 25 Oktober 1986.

Pada tanggal 3 Februari 1987, dilakukan plebisit nasional dimana 26 juta rakyat Filipina harus menentukan apakah menerima ("ya") atau ("tidak") rancangan konstitusi baru hasil kerja komisi konstitusi. Akhirnya setelah dihitung, hasilnya rakyat lebih memilih konstitusi baru.

### iii. Model Zambia

Pengalaman dari Zambia menunjukkan, kekuasaan membentuk komisi konstitusi yang independennya diragukan. *The ruling party di Zambia*, selalu saja melakukan proses "manipulasi" dalam pembentukan komisi konstitusi, walaupun sebelum menjadi penguasa mereka selalu berjanji untuk membentuk konstitusi yang lebih demokratis. Konstitusi Zambia tahun 1972 dibuat oleh *Chona Commission* bersifat otoritarian digulingkan oleh gerakan dari *Multy Party Democracy (MMD)*.

Pada tahun 1973, penguasa baru MMD membentuk komisi konstitusi yang beranggotakan 7 orang yang dikoordinasi di bawah jaksa agung yang sangat pro penguasa. Penggantian kekuasaan di Zambia mendorong

dibentuknya komisi Mwanakatwe untuk kembali merubah konstitusi. Komisi ini, sebagiannya memberikan beberapa rekomendasi yang cukup menarik untuk mendorong perwujudan proses demokrasi. Tapi lagi-lagi penguasa baru bekerjasama dengan legislatif menolak rekomendasi itu. Jadi, Konstitusi Zambia tahun 1991, diduga keras tidak merefleksikan aspirasi dari rakyat Zambia.

### iv. Model Prancis

Di Paris terdapat "Dewan Konstitusi" (*Conseil Constitutionnel*) yang sebelumnya bernama "Komisi Konstitusi" (*Comite Constitutionnel*). Adapun wewenangnya adalah melakukan judicial review terhadap rancangan undang-undang yang baru disahkan menjadi undang-undang. Sebelum diundangkan, UU yang baru disahkan tersebut harus direview terlebih dahulu oleh Dewan Konstitusi (DK). Apabila UU baru tersebut menurut DK tidak melanggar konstitusi, maka UU baru tersebut boleh diundangkan. Jika terdapat pasal-pasal yang bertentangan dengan konstitusi, harus diamandemen atau dihapus terlebih dahulu dan baru boleh diundangkan. Keanggotaan Dewan Konstitusi Prancis ini terdiri dari 9 anggota.<sup>22</sup>

## E. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut dari bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut

1. Indonesia memiliki tiga konstitusi yaitu UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945, Konstusi RIS atau UUD RIS atau UUD 1949, UUDS atau UUD 1950. UUD 1945 berlaku kembali sejak dikeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
2. Dengan terjadinya reformasi maka UUD 1945 mengalami amandemen yang pertama selesai tanggal 19 Oktober 1999, kedua tanggal 18 Agustus 2000, ketiga tanggal 9 November 2001, dan keempat tanggal 10 Agustus 2002.
3. Untuk istilah komisi konstitusi ada beberapa istilah yang digunakan oleh beberapa negara, seperti Thailand menggunakan nama "Majelis Penyusun UUD", Filipina "The Constitutional Commission", Zambia, "Komisi Mwanakatwe", di Prancis "Dewan Konstitusi (*Conseil Constitutionnel*)".

<sup>22</sup> RM. Surachman, *Overview Terhadap Perubahan UUD 1945*, Makalah Overview anggota Komisi Konstitusi (10 s/d 12 Oktober 2003), hlm.2.

## Daftar Pustaka

### A. Buku-Buku :

- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1984.
- Chaidir, Ellydar, *Hukum dan Teori Konstitusi, Kreasi Total Media Yogyakarta*, Jogjakarta, 2007.
- Hadimulyo, *Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.
- Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, PT. Grafiti Budi Utami, Bandung, 2004.
- Indra, Mexasai, *Komisi Konstitusi Indonesia (Perbandingannya Dengan Beberapa Negara)*, Jurnal Konstitusi, ISSN 1829-8095, Volume 1 Nomor 1, Media Komunikasi Ilmu Hukum dan HAM, Pekanbaru, 2007.
- Kusnardy, Moh., dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia*, FH. UI, Jakarta, 1983,
- Mahfud, Mohd, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000,
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandar Maju, Bandung, 2000.
- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*,

Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.

- Narang, Agustin Terang, *Reformasi Hukum : Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Saifuddin, Lukman Hakim, *Negara RI atau Pemahaman Kita Yang Bukan-Bukan ?*, Artikel Kompas, 2003,
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984.
- Surachman, RM, *Overview Terhadap Perubahan UUD 1945*, Makalah Overview Anggota Komisi Konstitusi, 2003.

### B. Perundangan-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal, Jakarta, 2003.
- UUD 1945 (dalam Lintasan Amandemen) dan UUD (yang pernah berlaku) Di Indonesia (Sejak Tahun 1945), Lima Adi Sekawan, Jakarta, 2007.
- Undang-Undang Dasar 1945, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, Cetakan II, 2008.