

**PERUBAHAN KONSTITUSI**

**(Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi  
di Indonesia)**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS. : ARI BAKTI WINDI AJI**

**NO. POKOK MHS : 16912002**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2017**



## PERUBAHAN KONSTITUSI

(Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi  
di Indonesia)

Oleh:

Nama Mhs. : Ari Bakti Windi Aji

No. Pokok Mhs. : 16912002

BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M. Hum.

Yogyakarta, 17-11-2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



## PERUBAHAN KONSTITUSI

(Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi  
di Indonesia)

Oleh:

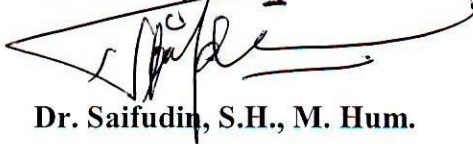
Nama Mhs. : Ari Bakti Windi Aji

No. Pokok Mhs. : 16912002

BKU : HTN/HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 22 Desember 2017

Pembimbing

  
Dr. Saifudin, S.H., M. Hum.

Yogyakarta, <sup>27/17</sup>.....  
12

Anggota Penguji 1

  
Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, <sup>27-12-2017</sup>.....

Anggota Penguji 2

  
Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, <sup>28/12-17</sup>.....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

Akan ku perjuangkan kebenaran walaupun sendiri, akan ku perjuangkan kebenaran walaupun dicacaci dan dibenci, akan ku perjuangkan kebenaran walaupun sendiri, akan ku perjuangkan kebenaran walaupun sepi, akan ku perjuangkan kebenaran meskipun harus mati. Sesungguhnya Hidupku dan Matiku hanya untuk Allah SWT.

Kupersembahkan tesis ini untuk almamaterku tercinta, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan rasa hormatku dan terimakasihku kepada para keluargaku tercinta Ayahandaku tercinta Fauzul Azim dan Ibundaku tercinta Faidah. Dan untuk saudara-saudaraku Adi Wiraguna Imami, Asi Mawaddah Lestari, Agi Kusuma Hasanah, dan Ani Ridho Sari.

Persembahkan khusus kepada makhluk mulia, yang dengan kata dan nasihatnya membuatku semangat, yang dengan kata dan nasihatnya membuatku tegar; merekalah Bapak dan Ibuku tercinta.

Aku sadar seberapapun tingginya pendidikan yang kutempuh, Kalian-lah guru pertama bagiku.

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ari Bakti Windi Aji

No. Pokok Mhs : 16912002

BKU : HTN/HAN

Jenjang : Magister (S2)

Menyatakan, bahwa tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Yogyakarta, 26 Desember 2017



  
Ari Bakti Windi Aji

## **KATA PENGANTAR**

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh*

Alhamdulillah. Segala puji bagi Allah. Tiada kata yang pantas diucapkan sebagai kata pertama pada lembaran awal tulisan ini, kecuali ungkapan rasa syukur yang mendalam dan tak terhingga atas limpahan, nikmat, rahmat, karunia, hidayah, dan inayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir ini yang berupa tesis. Kemudian, sholawat beserta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada nabi Muhammad SAW, yang telah membawa cahaya Islam kepada seluruh umat manusia, sehingga siapa yang berpegang teguh pada risalah Islam yang ia bawa maka akan mendapatkan kebahagiaan abadi dunia dan akherat.

Penelitian ini mengambil satu bagian kecil di antara sekian banyak hukum tata negara Indonesia, yaitu “Perubahan Konstitusi: Studi tentang Pengaturan Prosedur Perubahan dan Praktek Perubahan Konstitusi di Indonesia”. Konstitusi merupakan dasar acuan dalam bernegara. Dan perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan yang sulit untuk dihindari. perubahan konstitusi disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya karena adanya perubahan keadaan maka adanya perubahan konstitusi, bisa juga karena adanya perubahan kebutuhan dan kepentingan sehingga menyebabkan perubahan konstitusi. pada intinya perubahan konstitusi terjadi untuk menjawab tantangan zaman dan juga agar konstitusi tetap relevan.

Penyelesaian tesis ini tidak terlepas dari peran serta semua pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menghanturkan terimakasih kepada semua pihak, terutama kepada:

1. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Selaku Pembimbing , yang dibalik berbagai kesibukannya beliau masih menyempatkan waktunya untuk membimbing penulis agar bisa menyelesaikan penelitian ini. Penulis belajar banyak hal dari beliau, selain beliau memberikan berbagai macam nasehat kademik kepada penulis guna untuk menyelesaikan tesis ini, selain itu juga beliau memberikan nasehat-nasehat sepiritual. Dan penulis belajar banyak hal dari beliau, terutama dalam urusan akademik, lebh spesifik lagi mengenai penelitian ini.
2. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memungkinkan penulis diterima sebagai mahasiswa program Magister (S2) Ilmu Hukum yang senantiasa memberikan ruang, kesempatan, dan kelonggaran yang seluas-luasnya kepada penulis dalam menyelesaikan program magister ini.
3. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Dan Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Hum. Selaku Dewan Penguji Tesis ini, yang juga menelaah dan membaca tulisan ini yang kemudian dengan itu menambah wawasan baru bagi penulis.
4. Kepada segenap para Dosen Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, berbagai kuliah dan diskusi yang diberikan membuat penulis

memahami banyak hal mengenai ilmu hukum. Terimakasih yang setinggi-tingginya kepada para Dosenku.

5. Segenap jajaran pengelola Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sejak pertama kali penulis memasuki gerbang itu, dimulai dari saat pendaftaran, kemudian proses pembelajaran aktif, dan kemudian penulisan tugas akhir ini. penulis mengucapkan banyak terimakasih atas pelayanan yang penuh dengan kesabaran, dan kesantunan.
6. Teruntuk kedua orangtuaku tercinta, Ayahandaku Fauzul Adzim dan Ibundaku Faidah. Penulis merasa bahwa dukungan dari mereka sangat berarti bagi penulis. Kadang penulis merasa menemukan beberapa kesulitan tetapi karna ada dukungan, dan do'a dari kedua orangtuaku sehingga penulis merasa diberikan kemudahan oleh Allah SWT. Kelak, sehebat apapun saya, dan sepintar apapun saya, saya sadar betul bahwa guru pertama bagi saya adalah kedua orangtuaku. Terimakasih untuk berbagai nasehat yang telah diberikan, terimakasih untuk berbagai semangat yang telah diberikan.
7. Teruntuk saudara-saudaraku, Adi Wiraguna Imami, Asi Mawaddah Lstarai, Agi Kusuma Hasanah, dan Ani Ridho Sari kalian juga penyemangatku. Tiap kali aku merasa leleh dalam urusan kuliahku, selalu aku berfikir “aku ingin memberikan contoh yang baik buat kalian”. Dengan itu lelahku seketika hilang, dan semangatku membara untuk menyelesaikan



tulisan ini. Dan Aku berharap Semoga kalian juga bersemangat dalam urusan studinya.

Tidak ada imbalan yang penulis dapat berikan, selain ucapan terimakasih dan do'a semoga apa yang telah diberikan menjadi tabungan pahala yang berlipat ganda di sisi Allah SWT. Akhirnya penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

***Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh***

Yogyakarta, 26 Desember 2017

Penulis,

Ari Bakti Windi Aji



1. UUD 1945 (Asli) Ke Konstitusi RIS .....	91
2. Konstitusi RIS Ke UUDS 1950.....	97
3. UUDS 1950 Ke UUD 1945 (Dekrit) .....	102
4. UUD 1945 (Dekrit) Ke UUD 1945 (Amandemen) .....	106
C. Perubahan Konstitusi Yang Baik Untuk Indonesia.....	114
<b>BAB V: PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	126
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	128

## ABSTRAK

Penelitian ini berjudul PERUBAHAN KONSTITUSI: Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek perubahan Konstitusi di Indonesia. Penelitian ini muncul dikarenakan perubahan konstitusi merupakan sebuah keniscayaan yang sulit untuk dihindari. Dan begitu juga dengan konstitusi Indonesia yang mengalami perubahan beberapa kali. Penelitian berfokus pada dua permasalahan. *Pertama*, bagaimana pengaturan prosedur dan praktek perubahan konstitusi di Indonesia. *kedua*, bagaimana cara perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia. Setelah penelitian dilakukan, ternyata mengenai perihal perubahan konstitusi di Indonesia sebagian tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan oleh konstitusi itu sendiri (dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS, dari UUDS 1950 Ke UUD 1945 Dekrit), sedangkan sebagian perubahan lagi sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan oleh konstitusi itu sendiri (dari Konstitusi RIS ke UUDS 1950, dari UUD 1945 Dekrit ke UUD 1945 Amandemen 1999-2002). Adapun mengenai cara perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia adalah menggunakan metode amandemen dengan memperhatikan lembaga yang berwenang mengubahnya, tujuan perubahan, dan masyarakat. Lembaga yang diberikan wewenang untuk mengubah konstitusi sebaiknya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat karena dalam konteks Indonesia Lembaga ini memang merupakan lembaga legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kemudian mengenai tujuan Konstitusi tidak boleh keluar daripada tujuan hukum dan tujuan konstitusi itu sendiri. Kemudian, masyarakat harus diberikan ruang partisipasi pada saat perubahan konstitusi maupun setelah perubahan itu dihasilkan. pada saat perubahan sedang berlangsung, masyarakat diberikan ruang partisipasi untuk menyampaikan aspirasi sebanyak-banyaknya, keudian pada saat perubahan telah dihasilkan masyarakat diberikan ruang untuk menyetujui atau menolak hasil perubahan, apabila masyarakat sebagian besar setuju maka disahkanlah konstitusi tersebut, dan apabila masyarakat lebih dominan tidak setuju maka hasil perubahan tidak dapat disahkan.

**KATA KUNCI: Konstitusi, perubahan, pengaturan prosedur, dan praktek.**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi ketika disusun dan diadopsi, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan atau kompromi antar keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang menjadi karakteristik dari masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia mungkin mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berjalan pada waktu pembentukannya.<sup>1</sup>

Faktor utama yang menentukan pembaharuan (Perubahan) UUD adalah berbagai pembaharuan atau perubahan keadaan di masyarakat. Dorongan demokratisasi pelaksanaan negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan Undang-Undang Dasar. Jadi secara lebih sederhana dapat dikatakan masyarakatlah yang menjadi pendorong utama perubahan Undang-Undang Dasar.<sup>2</sup>

Kekuatan politik memiliki kedudukan yang penting dan dominan dalam upaya untuk melakukan perubahan UUD. Pada saat dilakukan amandemen atau perubahan banyak pergulatan kepentingan yang terjadi, dan di antara kelompok yang memiliki kepentingan tersebut merasa tidak puas sehingga diwacanakan untuk membentuk komisi konstitusi.<sup>3</sup> Ini menandakan bahwa perubahan atau

---

<sup>1</sup> Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Pasca Amandemen UUD 1945* (Malang: Setara Press, 2010), hlm 35.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm 36.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 41.

amandemen konstitusi syarat akan konflik kepentingan yang terjadi, Sehingga dengan adanya konflik kepentingan tersebut mengakibatkan ada pihak-pihak yang merasa kepentingannya tidak terakomodasi.

Menurut Hardjono, bagaimanapun sempurnanya sebuah Konstitusi atau UUD pada suatu saat tertentu akan mengalami perubahan, karena sebuah konstitusi tetap harus mengikuti perkembangan zaman.<sup>4</sup> Lebih lanjut menurut Hardjono bahwa perubahan konstitusi dalam arti penggantian juga bisa terjadi dikarenakan adanya pergantian rezim pemerintah yang menghendaki untuk mengganti konstitusi atau UUD atas dasar kepentingan kekuasaannya.<sup>5</sup>

Menurut Ni'matul Huda, Perubahan konstitusi dipengaruhi oleh seberapa besar badan yang diberikan otoritas melakukan perubahan memahami tuntutan perubahan dan seberapa jauh kemauan anggota badan itu melakukan perubahan. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung pada norma perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. Lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan harus berhasil membaca arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan.<sup>6</sup>

Adakalanya perubahan yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang memiliki kewenangan melakukan perubahan konstitusi.<sup>7</sup> Inilah

---

<sup>4</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm 43.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 44.

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm 194.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm 194.

yang menyebabkan konstitusi sering dilakukan perubahan terhadapnya, karena tuntutan perubahan yang diinginkan oleh masyarakat tersebut tidak terakomodasi oleh pihak elit politik yang diberi kewenangan atas perubahan konstitusi tersebut. Sebagian elit politik terkadang hanya dominan memperjuangkan kepentingan kelompoknya saja tanpa memperhatikan kepentingan kelompok lain secara umum.

Setiap konstitusi tertulis lazimnya selalu memuat adanya klausula perubahan itu di dalam naskahnya. Sebab, betapapun selalu disadari akan ketidak sempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk membuat atau menyusun UUD. Selain itu, konstitusi sebagai acuan utama dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan suatu kontrak sosial yang merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari komponen yang sifatnya sangat dinamis. Dengan demikian konstitusi memerlukan peremajaan secara periodik karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung akan menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.<sup>8</sup>

James Madison adalah salah satu penyusun UUD Amerika Serikat (UUD 1987) ia mengatakan *"I am not the one of the number if there any such, who think the Constitution latelly adopted a faultless works"*... demikian pula pendapat Gubernur Moris *"Nothing can be perfect. Surranded by dificulties, we did the best we could, leaving it with those should come after us to take counsel from exferience, and exercise prudently the power of amandement, wich we had provided"*.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 195.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*. Editor Moh. Fadli (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm 94-95.

Baik pendapat Madison maupun Moris tersebut di atas menggambarkan bahwa setiap konstitusi yang dihasilkan tersebut sangatlah sulit untuk dikatakan sempurna, sekalipun telah diusahakan dengan semaksimal mungkin untuk menjadi konstitusi yang sempurna. Mengingat bahwa konstitusi mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang akan mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Setiap masa memiliki perkembangan dan permasalahannya sendiri, sehingga konstitusi harus terus menyesuaikan dengan masanya agar mampu menjawab tantangan pada masanya atau zamannya.

Konstitusi tidak bisa dilepaskan dari proses sejarah pembentukannya, konstitusi merupakan hasil dari pengalaman sejarah, pemikiran filsafat yang dominan tentang keadaan sosial, politik, hukum dan ekonomi pada waktu tertentu dan masa yang akan datang.<sup>10</sup> Memang betul ada konstitusi yang diwacanakan untuk menjawab tantangan masa depan, namun selalu saja perubahan-perubahan sosial, politik, hukum dan ekonomi sangat lebih dinamis dari apa yang telah diatur dalam suatu konstitusi. Dengan demikian perubahan konstitusi dari waktu ke waktu menjadi suatu keniscayaan.

Setiap negara yang berdaulat pasti memiliki konstitusi. Dalam banyak perdebatan konstitusi terdapat dua bentuk, yakni tertulis (terkodifikasi) dan tidak tertulis (tidak terkodifikasi). Selain tertulis dan tidak tertulis, Dicey juga membedakan antara konstitusi yang memiliki sifat hukum dan tidak mempunyai sifat hukum.<sup>11</sup> Dalam konteks Indonesia, konstitusinya dapat dipersamakan

---

<sup>10</sup> Khairul Umam, *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm 57,

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung: CV Mandar Maju, 1995), hlm 5.



dengan konstitusi tertulis, atau juga disebut dengan Undang-Undang Dasar (*grounwet*) yang memiliki sifat hukum. Adapun setiap konstitusi tertulis lazimnya memuat adanya klausul perubahan dalam naskah konstitusi tersebut. Klausula perubahan ini menjadi penting karena pembentukan suatu konstitusi tidak bisa dilepaskan dari keadaan saat ia dibentuk. Sedangkan di sisi lain, terjadi banyak perubahan-perubahan dalam berbangsa dan bernegara dari berbagai sisi.

Konstitusi merupakan resultante politik, artinya kehendak-kehendak politik yang ada mengkristal menjadi konstitusi. Kehendak politik tiap orang berbeda-beda atau juga sebagian orang ada kesamaan dalam kehendak politik. kehendak politik ini pula dapat berubah-rubah sehingga dapat dikatakan sangat dinamis. Perubahan kehendak politik juga akan mempengaruhi adanya perubahan konstitusi. Kepentingan yang berubah-rubah seiring waktu dan keadaan konstalasi politik saat itu akan berpengaruh besar terhadap dampak perubahan konstitusi.

Bernegara artinya juga berpolitik. Sulit rasanya bila kita bernegara tidak berpolitik. Dalam politik yang sangat santer terdengar adalah masalah kepentingan. Kepentingan-kepentingan yang direalisasikan dalam kodifikasi hukum Tata Negara tersebut akan menjadi konstitusi yang dipersamakan dengan Undang-Undang Dasar. Tidak ada kepentingan yang abadi, melainkan kepentingan tersebut sangat dinamis beriring waktu dan keadaan saat itu. Yang menjadi salah satu faktor mengapa politik itu dinamis yakni karena setiap waktu kebutuhan dan kepentingan selalu berubah-rubah. Dengan begitu konstitusi sebagai resultante politik sangat dinamis dan akan terus berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan saat itu.

Memahami konstitusi tentu banyak pendapat yang telah ada, namun secara sederhana konstitusi dapat dikatakan sebagai kontrak sosial antara pemerintah dan yang diperintah atau dalam bahasa lain konstitusi merupakan kontrak antara rakyat dan penguasa. Menurut C.F. Strong sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda menyampaikan bahwa Konstitusi pada dasarnya merupakan kumpulan asas-asas mengenai kekuasaan pemerintah, mengenai hak-hak yang diperintah, dan mengenai hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.<sup>12</sup> Relasi antara rakyat dan penguasa ini diabadikan dalam suatu dokumen yang disebut sebagai konstitusi, Tentu kontrak ini dimaksudkan agar terjadi keharmonisan untuk hidup bersama dalam suatu negara antara rakyat dan penguasa. Selain itu, dengan adanya konstitusi tersebut juga dimaksudkan agar terjadinya harmonisasi antara kepentingan-kepentingan dan kehendak-kehendak rakyat agar sejalan serta seiyasekata dengan kehendak penguasa. Dengan demikian semua kepentingan, baik kepentingan rakyat maupun kepentingan penguasa terakomodasi oleh konstitusi tersebut, sehingga semua pihak merasa terlindungi kepentingannya.

Relasi antara rakyat dan pemerintah tersebut menghasilkan kesepakatan untuk saling melindungi kepentingan. Membahas kepentingan komunitas masyarakat yang komunal tentu sulit untuk dipahami secara utuh, dalam konteks memahami kepentingan masyarakat Indonesia sangat plural dan beraneka ragam rasanya tidak mungkin untuk mengakomodasi kepentingan semua orang, maka satu-satunya jalan yang dapat ditempuh adalah kehendak umum, tentu hal yang

---

<sup>12</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm 156.

harus diperhatikan adalah untuk menjaga kehidupan bersama dalam negara yang damai.

Kepentingan suatu komunitas masyarakat yang samapun berkemungkinan terdapat perbedaan kepentingan, apalagi kehidupan berbangsa dan negara yang plural seperti Indonesia. Dengan beranekaragamnya masyarakat Indonesia ini tentu menjadi salah satu faktor yang menjadikan kepentingan itu selalu dinamis, dan hal tersebut juga akan mempengaruhi terjadinya perubahan konstitusi yang sangat dinamis.

Konstitusi memang merupakan resultante politik karena ia merupakan kristalisasi daripada kehendak-kehendak politik, dan juga konstitusi dibentuk oleh lembaga politik. Namun di sisi lain konstitusi merupakan produk hukum yang memiliki status sebagai hukum tertinggi. adapun konsekuensi dari konstitusi sebagai hukum tertinggi adalah konstitusi akan menjiwai setiap peraturan hukum yang lebih rendah.

Sebagai produk hukum tentu konstitusi memiliki fungsi yang sama dengan hukum secara umum, yakni: a). *law as a tool of social control* (hukum sebagai alat untuk control sosial); b). *law as a tool of social emgenering* (hukum sebagai alat rekayasa sosial). Hukum di depan akan menjadi pengawal atau pemandu dan dibelakang akan menjadi pengingat.

Konstitusi yang merupakan hukum tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial. Dalam adagium hukum dijelaskan “*ubi sociates ibi ius* (dimana ada masyarakat di situ ada hukum)”. Hal tersebut menunjukkan bahwa konstitusi sebagai bangunan hukum tertinggi haruslah memperhatikan kehidupan sosial

masyarakat saat dimana ia dibentuk. Konten atau substansi yang dihasilkan oleh konstitusi sangat dipengaruhi oleh tempat dan waktu saat dimana ia sedang dibentuk. Oleh sebab itu, maka dalam waktu yang akan datang konstitusi atau bagian dari isi konstitusi menjadi tidak relevan lagi, karena waktu dan tempatnya sudah berbeda dan hal-hal baru-pun akan timbul sehingga penting kiranya untuk dilakukan perubahan pada tiap-tiap konstitusi, begitupun dengan konstitusi Indonesia.

Mengenai perubahan konstitusi di Indonesia, paling tidak Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan konstitusi, yakni dari UUD 1945 – Konstitusi RIS – UUDS 1950 – UUD 1945 Dekrit – UUD 1945 Amandemen. perubahan-perubahan tersebut dilakukan dengan maksud agar konstitusi mampu menjawab tantang zaman, memenuhi kehendak dan kepentingan yang selalu berubah-ubah sangat dinamis. Dari berbagai penjelasan tersebut akhirnya penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**PERUBAHAN KONSTITUSI: Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi di Indonesia**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan prosedur dan praktek perubahan Konstitusi di Indonesia?
2. Bagaimana konsep perubahan Konstitusi yang baik untuk Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah pengaturan prosedur perubahan konstitusi selaras dengan praktek perubahan konstitusi yang ada di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menawarkan konsep perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Penelitian yang mengupas tentang perubahan konstitusi di Indonesia tentu telah banyak yang melakukannya. Baik dalam skripsi, tesis, maupun disertasi. Berikut beberapa penelitian yang dilakukan oleh berbagai pihak yang menurut penulis setidaknya ada relevansi atau keterkaitan dengan penelitian ini:

*Pertama*, Penelitian yang dilakukan oleh Sri Sumantri dengan judul “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi”. Fokus penelitian ini untuk mengetahui apakah mengubah Undang-Undang Dasar 1945 merupakan masalah hukum atau politik. Selain itu, penelitian ini juga mengemukakan tentang sampai seberapa jauh kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar, dan Bagaimana Prosedur serta sistem perubahan diatur dalam Pasal 37 tersebut seharusnya dijalankan. Secara umum penelitian ini hanya terbatas pada Undang-Undang Dasar 1945.

*Kedua*, Penelitian yang dilakukan oleh Denny Indrayana dengan judul “Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran” Penelitian ini

terfokus pada dua hal. *Pertama*, apakah pendekatan yang rumit-berbelit tersebut memungkinkan MPR melakukan proses pembuatan konstitusi yang demokratis. *Kedua*, apakah hasilnya adalah sebuah konstitusi yang lebih demokratis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa cara atau prosedur perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak demokratis akan tetapi konstitusi yang dihasilkan adalah konstitusi yang demokratis.

Dari uraian tersebut di atas, sudah sangat jelas bahwa terkait penelitian penulis terhadap “Perubahan Konstitusi: Studi tentang Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi di Indonesia” berdasarkan pemahaman penulis bahwa penelitian ini masih dalam posisi orisinil. Penelitian yang penulis teliti terfokus pada dua hal: *Pertama*, mengenai apakah praktek perubahan konstitusi sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan atau malah sebaliknya. *Kedua*, bagaimana prosedur perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia.

## **E. Kerangka Pemikiran Teoritik dan Konsepsional**

### **1. Konstitusi**

Istilah konstitusi dalam bahasa Indonesia merupakan padanan dari kata asing *constitution* (Inggris), *constitutie/grondwet* (Belanda), *constituer* (Perancis).<sup>13</sup> Istilah konstitusi yang berasal dari bahasa Perancis *constituer* diartikan “membentuk”. Maksudnya adalah berkaitan dengan pembentukan suatu

---

<sup>13</sup> Hardjono, *Legitimasi ... op. cit.*, hlm 10.

negara. Sedangkan dalam bahasa Belanda *wet* diartikan undang-undang, dan *ground* diartikan tanah atau dasar.<sup>14</sup> Jadi *groundwet* adalah Undang-Undang dasar.

Menurut E.C.S Wade konstitusi adalah Undang-Undang Dasar yaitu naskah yang memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.<sup>15</sup>

Paham Herman Heller mengenai konstitusi : a). Konstitusimencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan belum konstitusi dalam arti hukum; b). kemudian kehidupan politik dalam masyarakat itu dicari unsur-unsur hukumnya melalui abstraksi barulah menjadi kesatuan kaidah hukum; c). Setelah itu ditulis kaidah hukum itu dalam suatu naskah yang disebut Undang-Undang Dasar.<sup>16</sup> Dalam pendapat Herman Heller ini menggambarkan bahwa konstitusi melalui proses-proses tertentu sehingga barulah menjadi konstitusi yang disebut dengan Undang-Undang Dasar. Digambarkan ada beberapa proses: kenyataan politik dalam kehidupan masyarakat – dicari unsur-unsur hukumnya – lalu dijadikan Undang-Undang Dasar.

Konstitusi menurut Paham Ferdinan Lassale terbagi menjadi dua pengertian: *pertama*, pengertian secara sosiologis konstitusi adalah faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. *kedua*, secara yuridis konstitusi adalah

---

<sup>14</sup> Nuruddin Hady, *Teori ... op. cit.*, hlm 1.

<sup>15</sup> Hardjono, *Legitimasi ... op. cit.*, hlm

<sup>16</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*. Cetakan Kesepuluh (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm 89.

suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.<sup>17</sup>

Sedangkan menurut A.A.H. Struycken, konstitusi adalah undang-undang yang memuat garis-garis besar asas-asas tentang organisasi daripada negara.<sup>18</sup> ini menunjukkan bahwa Strucken bagian dari ahli yang memiliki paham bahwa konstitusi adalah Undang-Undang Dasar.

## **2. Konfigurasi Politik**

Konfigurasi politik merupakan susunan atau konstalasi kekuatan-kekuatan politik yang secara nyata ada di masyarakat. Untuk mengidentifikasi konfigurasi politik, Benny K. Harman memulainya dengan mengemukakan sistem politik terlebih dulu. Pembagian sistem politik menurutnya terbagi ke dalam dua sistem: pluralisme dan integralisme. Sistem pluralisme merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan integralisme merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang otoriter.<sup>19</sup>

Sistem politik pluralisme menempatkan pemerintah dalam posisi yang tidak otonom. Dengan demikian, pemerintah dalam negara yang memiliki sistem politik pluralisme akan menjalankan pemerintahan dengan memperhatikan aspirasi rakyat. Namun sebaliknya, bila negara menganut sistem integralisme bahwa negara menempatkan pemerintahan bersifat otonom. Sehingga pemerintah mendominasi segala urusan rakyat. Dalam gambaran yang demikian, maka suara rakyat akan di kesampingkan.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 99.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 100.

<sup>19</sup> Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997), hlm 35.



Konfigurasi politik yang demokratis menjadi penting, karena dalam ajaran demokrasi secara sederhana sering diungkapkan dengan slogan “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.<sup>20</sup> Dengan demikian dapat dipahami bahwa rakyat memiliki posisi penting dalam konfigurasi politik yang demokratis.

Posisi rakyat memiliki kedudukan penting dalam sistem politik yang demokratis. Rakyat diberikan peluang untuk berpartisipasi dalam berbagai hal yang diperbolehkan. Rakyat bisa menyampaikan aspirasi secara bebas, sehingga setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan kehendak rakyat, maka dengan segera rakyat akan menyampaikan aspirasinya. Baik dalam bentuk dukungan maupun dalam bentuk kritikan atau bisa juga berbentuk masukan ide-ide rakyat. Dukungan, kritikan dan ide rakyat ini menjadi penting agar tercipta keharmonisan hubungan antar pemerintah dan rakyatnya.

Menurut Mahfud MD bahwa karakteristik produk hukum akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkan. Lebih lanjut Mahfud MD menambahkan bahwa meskipun dari sudut *das sollen* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun kenyataannya (*das sein*) hukumlah yang ditentukan oleh konfigurasi politik<sup>21</sup>

Selaras dengan konstitusi sebagai oproduk hukum tertinggi, sekalipun ia memiliki status atau kedudukan sebagai hukum tertinggi namun untuk memahaminya tidak bisa dilepaskan begitu saja dari kontek hukum secara umum, sehingga dengan demikian pembentukan, penetapan dan termasuk perubahan

---

<sup>20</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Cetakan Keempat (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm 3.

<sup>21</sup> Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm 4.

konstitusi juga dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada pada saat ia ditetapkan.

### **3. Prosedur Perubahan Konstitusi**

Konstitusi diartikan sebagai sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara . Dicey membedakan antara ketentuan konstitusi yang mempunyai sifat hukum dan tidak mempunyai sifat hukum. Dan dilihat dari wujudnya, konstitusi dapat dibedakan antara konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis.<sup>22</sup> Adapun konstitusi yang penulis maksud dalam penelitian ini adalah konstitusi tertulis yang mempunyai sifat hukum, atau juga konstitusi yang sama maknanya dengan Undang-Undang Dasar (*groundwet*).

Di satu pihak Undang-Undang Dasar (UUD) adalah kaidah-kaidah dasar atau kumpulan prinsip-prinsip negara yang memuat cita-cita yang ingin dicapai. UUD diharapkan mempunyai jangkauan berlaku tanpa batas waktu. Untuk memungkinkan pencapaian sasaran tersebut, UUD dirumuskan sangat umum untuk memungkinkan daya adaptasi sebesar dan sejauh-jauhnya sesuai dengan perubahan yang akan terjadi. Dan di pihak lain, kaidah-kaidah yang tertuang dalam UUD sangat dipengaruhi oleh keadaan pada waktu ditetapkan.<sup>23</sup>

Dunia selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, seiring dengan itu berbagai negara di dunia mengalami perkembangan. Perkembangan-perkembangan yang terjadi tersebut mengakibatkan banyak hal yang semula belum ada menjadi ada atau sebaliknya yang semula ada menjadi tidak ada lagi

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan ... Op. Cit.*, hlm 5.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 7.

dengan kata lain bahwa perkembangan zaman tersebut memberikan tantangan sendiri bagi tiap negara. Sebagai akibat perkembangan yang terjadi, akan ada kebutuhan baru yang tidak dimuat dalam UUD. Untuk memungkinkan perkembangannya, maka setiap UUD memuat kaidah yang memungkinkan perubahan-perubahan secara formal dalam UUD itu sendiri, yang akan menjamin perkembangannya.<sup>24</sup>

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 di dalamnya.”<sup>25</sup>

Berdasarkan penelitian terhadap seratus konstitusi negara, menurut Taifuqurrohman istilah “perubahan” itu dapat dikualifikasikan ke dalam tujuh istilah yaitu:<sup>26</sup>

- a. *Amandement* (Perubahan).
- b. *Revision* (perbaikan).
- c. *Alteration* (perubahan).
- d. *Reform* (perbaikan).
- e. *Change* (Pergantian).
- f. *Modified* (modifikasi).
- g. *Review* (tinjauan).

Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi, *pertama*, perubahan secara materil, dan *kedua*, perubahan secara formal... Adapun mengenai sistem perubahan, pada saat ini

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 8.

<sup>25</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm 59.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 59-60.

dikenal dua sistem perubahan UUD. *Pertama*, perubahan dilakukan secara langsung terhadap UUD lama. Jika ada pasal-pasal lama UUD lama perlu diubah, perubahan akan langsung dilakukan terhadap pasal itu. Dengan demikian setelah perubahan yang berlaku adalah UUD yang baru secara keseluruhan. *Kedua*, perubahan tidak dilakukan langsung terhadap UUD lama. Dengan demikian walaupun telah diadakan perubahan, tetapi UUD yang lama tetap berlaku. Perubahan melalui sistem ini dilakukan melalui terhadap amandemen UUD lama. Kemudian amandemen ini dicantumkan di bagian belakang atau akhir dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UUD.<sup>27</sup>

Mudah tidaknya perubahan dilaksanakan, mendapat perhatian yang penting dalam studi hukum tata negara. bahkan, telaah mengenai tipologi konstitusi dikaitkan oleh para ahli dengan sifat *rigid* atau fleksibelnya suatu naskah Undang-Undang Dasar menghadapi tuntutan perubahan. Jiika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi itu disebut *fleksibel*, tetapi jika sulit mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut *rigid* atau kaku.<sup>28</sup>

Perubahan UUD haruslah memiliki alasan-alasan mendasar. Artinya, UUD itu telah melalui analisis yang komprehensif.<sup>29</sup> Dan harus juga memperhatikan aspek-aspek filosofis, teoritis, dan yuridis.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 60-61.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi-Konstitusi Indonesia*, Cetakan ketiga (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 45.

<sup>29</sup> Ellydar Chaidir, *Hukum... op. cit.*, hlm 71.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan studi dokumen atau kepustakaan.

### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif deskriptif dengan menggunakan beberapa pendekatan, antara lain: pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan politik (*political aproach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

### 3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah pengaturan prosedur dan praktek perubahan konstitusi di Indonesia. penelitian ini hendak melihat berbagai perubahan konstitusi yang terjadi di Negara Republik Indonesia apakah berbagai pengaturan prosedur perubahan secara formal yang ada dalam konstitusi-konstitusi di Indonesia selaras dengan praktek perubahan yang ada, kemudian juga dimaksudkan untuk mengetahui konsep ideal perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia.

### 4. Data Penelitian atau bahan Hukum

Untuk merealisasikan penelitian ini diperlukan data pendukung yang berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang bersumber dari konstitusi atau Undang-undang dasar Republik Indonesia dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang merupakan bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>30</sup> Tentu segala bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang menurut penulis ada relevansinya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian atau Bahan hukum

Penelitian ini bersifat normatif (*legal reearch*) maka teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen atau studi kepustakaan. Kemudian data yang diperoleh diolah sedemikian rupa dan penyajiannya dilakukan dengan mendeskripsikan secara deskriptif kualitatif melalui studi kepustakaan dengan cara mengelaborasi secara sistematis dan terstruktur mengenai permasalahan dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

#### 6. Analisis Data atau Bahan Hukum

Data atau bahan hukum yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis dengan menggunakan pola deskriptif kualitatif dengan menampilkan pikiran-pikiran kritis secara sistematis, inovatif dan kreatif dengan menggunakan teori-teori yang tentu berhubungan dengan penelitian ini. Selain itu, analisis penelitian ini juga

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Mulia, 2009), hlm 141.

dilakukan dengan cara menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian ini.

Penelitian ini akan diperdalam dengan berbagai teori yang relevan dengan penelitian ini, kemudian pikiran-pikiran kritis dengan menggunakan teori-teori tersebut dimaksudkan untuk memperdalam analisis dalam penelitian ini. Sehingga dengan demikian akan diketahui, apakah perubahan konstitusi di Indonesia ini sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan oleh konstitusi itu sendiri atau malah jangan-jangan perubahan konstitusi di Indonesia tidak sesuai dengan pengaturan prosedur perubahan konstitusi yang telah ditentukan. Kemudian, penelitian ini juga untuk menemukan konsep perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembaca dalam memahami isi dari penelitian ini, penulis membuat sistematika pembahasann yang terdiri dari bab-bab sebagai berikut:

Bab pertama, Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran teoritik dan konsepsional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, membahas tentang kedudukan konstitusi dalam Negara Hukum yang meliputi; pertumbuhan dan perkembangan negara hukum, konstitusi sebagai aturan tertinggi dalam negara hukum, macam-macam konstitusi, dan fungsi konstitusi.

Bab tiga, berisi tentang perubahan konstitusi dalam negara hukum yang demokratis meliputi bahasan; konstitusi dalam masyarakat yang dinamis dan modern, konstitusi merupakan produk resultante politik, perubahan konstitusi: persoalan politik atau hukum, dan perubahan konstitusi dalam negara hukum yang demokratis.

Bab empat, merupakan penyajian data dan analisis yang meliputi; deskripsi data, pengaturan prosedur dan praktek perubahan konstitusi di Indonesia, dan konsep perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia..

Bab lima, merupakan Penutup yang berisikan kesimpulan yang didasarkan dari hasil analisis penelitian.



## BAB II

### KEDUDUKAN KONSTITUSI DALAM NEGARA HUKUM

#### A. Pertumbuhan dan Perkembangan Negara Hukum

Negara hukum sebagai sebuah konsep tentu memiliki kesejarahannya tersendiri. Setiap perkembangan zaman akan membawa pada perkembangan sejarah, karena sejarah itu berangkat dari fakta masa lalu yang ditafsirkan. Setiap fakta yang berbeda akan menghasilkan sejarah yang berbeda, atau bisa juga fakta yang sama ditafsirkan dengan frame berfikir yang berbeda maka hasilnya pun akan berbeda.

Sebelum melaju pada pembahasan mengenai negara hukum maka kita akan melihat peristilahan negara hukum. Mengenai negara hukum dikenal dengan istilah *Nomokrasi*. Kata *Nomokrasi* mungkin bisa kita bandingkan dengan *Demokrasi* yang asal katanya adalah “*demos* dan *cratos*. Sedangkan *Nomokrasi* itu terdiri dari kata *Nomos* yang artinya norma dan *cratos* adalah kekuasaan. Maksudnya adalah hukum yang berkuasa.

Dalam konteks mengenai istilah negara hukum, Marwan Efendi dalam Fajlurrahman Jurdi menegaskan bahwa padanan istilah negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kategori: <sup>1</sup> *Pertama*, Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah *rechtsstaat*, Inggris memakai istilah *The Rule of Law*, Perancis menggunakan istilah *etat de droit*, dan Amerika Serikat menggunakan istilah *government of law, but not man*. *Kedua*, istilah *rechtsstaat* dan istilah *etat de*

---

<sup>1</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2016), hlm 18.

*droit* dikenal di negara Eropa Kontinental, sementara *The Rule Of Law* dikenal di negara Anglo Saxon. *Ketiga*, istilah *socialist legality* dikenal di negara yang berpaham komunis. *Keempat*, dalam kepustakaan Indonesia selain dikenal istilah *rechtsstaat* juga ada *the rule of law*.

Adapun mengenai sejarah pemikiran tentang negara hukum muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1668 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad ke-17, dan mulai populer pada abad ke-19.<sup>2</sup> Sejarah negara hukum, sama tuanya dengan sejarah demokrasi. Namun, hampir seluruh studi tentang negara hukum dan demokrasi berhenti pada zaman *trio-philosopher*, yakni Sokrates, Plato, dan Aristoteles.<sup>3</sup>

Plato, sebagai pemikir negara hukum pada zamannya meletakkan hukum tidak dalam posisi yang ideal, melainkan ia lebih mengedepankan kecerdasan pemimpin dibanding dengan hukum, sehingga dalam paham negara hukum, Plato mengemukakan bahwa filsuf-raja tidak perlu tunduk kepada hukum karena hukum hanya digunakan untuk masyarakat yang dipimpinnya.<sup>4</sup> Lalu kemudian dalam karyanya *nomoi* ia memiliki pandangan yang berbeda lagi dari karya sebelumnya yakni ia meletakkan hukum pada posisi yang ideal. Dalam *Nomoi* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. gagasan Plato mengenai negara hukum ini didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskan dalam buku *politica*.

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm 1.

<sup>3</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Teori ... op. cit.*, hlm 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm 4.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>5</sup>

Dalam menguraikan konsepsi negara hukum klasik, Jimly Assiddiqie sebagaimana dikutip oleh Fajlurrahman juga mencatat mengenai konsepsi konstitusi. sebagai konsep pembatasan kekuasaan, konstitusi klasik masih bersifat materil. Hal ini juga tergambar dalam *politeia* dan *nomoi*. *Politeia* disepadankan dengan konstitusi dan *nomoi* adalah undang-undang biasa.<sup>6</sup>

Konsepsi negara hukum dalam sejarah klasik itu kemudian dikembangkan di abad pencerahan oleh Thomas Hobbes, Jhon Locke, Baron de Montequieu, Jean Jacques Rousseau dan sebagainya yang kemudian menjadi pijakan berkembangnya negara hukum modern.<sup>7</sup>

Menurut Hartono Mardjono,<sup>8</sup> yang memimpin suatu negara disebut sebagai negara hukum atau negara jenis lainnya tidak ditentukan oleh siapa yang memimpin negaranya, tetapi bagaimana tatanan kehidupan bernegara di negara itu diatur dan ditentukan. Bila di negara itu yang dijadikan sumber kekuasaan dan sumber tatanan adalah hukum, maka negara itu disebut negara hukum. Menurut R. Soepomo, negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.<sup>9</sup> Baik Hartono maupun Soepomo berpandangan bahwa hukumlah yang

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm 10.

<sup>8</sup> Hartono Mardjono, *Negara Hukum Yang Demokratis Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru* (Jakarta: Yayasan Koridor Pengabdian, 2001), hlm 7.

<sup>9</sup> Sirojudin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), hlm 23.

menjadi dasar bertindak, dan semua harus patuh dan tunduk atas hukum yang berlaku.

Hukum dalam suatu negara dibutuhkan sebagai *rule of the game*, aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang.<sup>10</sup> Menurut Mukthie Fadjar<sup>11</sup>, negara hukum itu minimal mempunyai tiga elemen: 1). Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, 2). Peradilan yang bebas dan tidak memihak, 3). Dianutnya asas legalitas. Negara hukum menurut I Dewa Yusa adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya.<sup>12</sup>

Sebenarnya kemunculan negara hukum pada awalnya hanya ingin menciptakan ketertiban dan keadilan saja, tapi kemudian barulah muncul konsep negara kesejahteraan. dalam negara kesejahteraan negara memiliki kewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya. Hal demikian merupakan salah satu dari faktor kesejarahan, kalau dulu negara hukum muncul merupakan bentuk perlawanan atas ketidakadilan dan kesewenang-wenangan penguasa, maka hal demikian perlahan berubah menyesuaikan dengan dinamika zamannya.

Gagasan negara hukum terlahir sebagai reaksi dari negara polis (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat itu. Dalam negara polis pada waktu itu memberlakukan asas *alles voor het volk, maar niet door het volk* (raja lah yang menentukan segala-galanya untuk rakyat, tetapi tidak oleh rakyat

---

<sup>10</sup> Hariono, dkk. *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat* (Malang: Setara Press, 2013), hlm 2.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm 5-6.

<sup>12</sup> I Dewa Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945* (Malang: Setara Press, 2016), hlm 58).

sendiri), dan asas *legibus salatus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua undang-undang).<sup>13</sup> Senada dengan itu, menurut Ni'matul Huda bahwa latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau.<sup>14</sup> Dan pendapat lain mengenai alasan munculnya gagasan negara hukum, menurut Sirojudin dan Winardi, teori negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Untuk zamannya negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk bentuk negara sebelumnya yang bersifat otoriter (*L' Etat C'est moi* = negara adalah saya).<sup>15</sup>

Konsep negara yang otoriter menempatkan raja sebagai panglima dan hukum dikesampingkan. Di sisi lain, titah raja adalah hukum yang berlaku, sehingga dalam negara yang demikian dijalankan atas kehendak raja. Negara model demikian adalah negara yang disebut dengan negara kekuasaan (*Machtstaat*).

Negara kekuasaan ini menciptakan ketidakadilan dan kesewenang-wenangan. Oleh sebab itu, maka muncul kemudian gagasan dan pemikiran mengenai konsep negara hukum. sebagaimana disebutkan oleh beberapa penulis buku hukum bahwa kemunculan negara hukum merupakan reaksi dari penguasa negara yang sewenang-wenang.

---

<sup>13</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013), hlm 1.

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm 1.

<sup>15</sup> Sirojudin dan Winardi, *Dasar-Dasar ... op. cit.*, hlm 24.

Dalam adagium hukum yang didengungkan oleh Lord Action “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutly*”<sup>16</sup> (kekuasaan berpotensi melakukan penyimpangan, akan tetapi kekuasaan yang mutlak pasti akan diselewengkan: terjemahan bebas penulis). Jadi, hakikat kekuasaan itu memang memberikan peluang untuk dilakukan penyimpangan yang disebut kesewenang-wenangan, melampaui wewenang, dan bisa jadi tidak berwenang tapi dilakukan. Oleh karena itu, maka diperlukannya pembatasan atas kekuasaan tersebut dengan apa yang disebut sebagai hukum.

Keberadaan hukum sebagai bangunan dasar untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok sosial masyarakat (*sosial groups*) menjadi tak terhindarkan. Karena kelompok-kelompok sosial itu partikular (*sosial groups particularly*), maka yang menyatukan partikularisme (*from particular to integrated*) kelompok sosial itu adalah negara. negara memiliki instrumen hukum (*law instrument*) sebagai pengatur juga sebagai rekayasa sosial.<sup>17</sup>

Negara hukum selalu berkembang ke arah yang lebih maju. Awalnya negara hukum muncul atas dasar reaksi kesewenang-wenangan pemimpin negara saat itu. Dalam hal ini, hukum hadir sebagai pelindung masyarakat kala itu sebagai upaya melindungi rakyat dari kesewenang-wenangan saja, artinya kewenangan itu dibatasi oleh undang-undang yang berlaku. Kemudian seiring kemajuan zaman maka hukum dikonsepsikan tidak hanya sebagai sarana untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa melainkan hukum hadir sebagai sarana untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam istilah penulis

---

<sup>16</sup> Yuswalina dan Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2016), hlm 34.

<sup>17</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Teori ... op. cit.*, hlm 16.

hukum yang pertama bersifat pasif, sedangkan dalam konsep hukum yang kedua adalah aktif.

Berkenaan dengan negara hukum, Utrecht membedakan antara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materiil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.<sup>18</sup>

Negara hukum sebagai konsep terbaik hingga saat ini, tetapi hukum itu tidak bisa berdiri sendiri malikan perlu pendukung yaitu demokrasi. Hukum dan demokrasi saling membutuhkan satu sama lain. Hukum tanpa demokrasi akan timbul tirani sedangkan demokrasi tanpa hukum akan menciptakan keadaan anarkis.

Suatu negara dikatakan hukum bila memenuhi syarat dan ketentuan yang berlaku. Suatu negara dikatakan negara hukum apabila sesuai dengan unsur-unsur yang menyebabkan suatu negara itu disebut sebagai negara hukum. syarat dan ketentuan inilah kemudian yang akan menjadi penentu apakah suatu negara itu disebut sebagai negara hukum atau bukan. Mengenai hal tersebut ada banyak ahli yang mengemukakan tentang ciri-ciri negara hukum.

Menurut Sudargo G. ada 3 ciri negara hukum: 1). Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap seseorang. 2). Asas legalitas. 3). Pemisahan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 19.

kekuasaan.<sup>19</sup> sedangkan Frans Magnis Suseno mengemukakan ciri negara hukum sebagai demokrasi:<sup>20</sup>

1. Fungsi kenegaraan dijalankan sesuai UUD;
2. UUD menjamin HAM;
3. Badan negara menjalankan kekuasaan taat pada hukum yang berlaku;
4. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Dalam konteks yang sama, muncul pula suatu konsep negara hukum (*rule of law*) dari Albert Ven Dicey. Adapun mengenai unsur-unsur negara hukum (*rule of law*) menurut A.V. Dicey dalam bukunya *An Introduction to The Study of The Law Constitution*.<sup>21</sup>

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of orbitary power*), dalam arti kalau seseorang hanya boleh dihukum kalau terbukti melanggar aturan hukum yang ada;
2. Kedudukan yang sama dalam dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Sementara unsur-unsur negara hukum berakar pada sejarah perkembangan suatu bangsa. Unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan HAM yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Asas kepastian hukum.  
Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin, *prediktabilitas*, dan berlaku, beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 21.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm 22.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm 23.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 29.



- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum.
  - b. Asas UU menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintah.
  - c. Asas *nonretroaktif* perundang-undangan: sebelum mengikat, UU harus diumumkan secara layak.
  - d. Peradilan bebas: obyektif-imparsial dan adil-manusiawi.
  - e. Asas *non liquet*: hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan UU tidak jelas atau tidak ada (Undang-Undang tidak boleh berlaku surut).
  - f. HAM harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam UU (UUD).
3. Asas *similia similibus* (asas persamaan).
- Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang-orang tertentu ( harus *nondiskriminatif*). Aturan hukum berlaku sama sama untuk setiap orang, karenanya harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Empat hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:
- a. Tindakan yang berwenang diatur dalam UU dalam arti materil.
  - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
  - c. Persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan.
  - d. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga.
4. Asas demokrasi.
- Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus memiliki kesempatan yang sama mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang memiliki peranan dalam pembentukan UU dan kontrol terhadap pemerintah. Adapun unsur turunannya adalah:
- a. Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
  - b. Pemerintah yang bertanggungjawab dan dapat diminta pertanggungjawaban oleh badan perm=wakilan rakyat.
  - c. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen.
  - d. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
  - e. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara.
  - f. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional bagi semua pihak.
  - g. Kebebasan berpendapat/ keyakinan dan menyatakan pendapat.
  - h. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
  - i. Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintahan dan Pejabat Pemerintah mengemban Fungsi Pelayanan Masyarakat. pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintah harus terarah kesejahteraan umum. Adapun unsurnya:

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak.
- b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan, khususnya dalam berkonstitusi.
- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*), jadi harus efisien dan efektif.
- d. Hak asasi manusia dijamin dalam UUD.

Ada banyak pecahan turunan konsep negara hukum, pada hakikatnya semua konsep negara hukum dengan unsur-unsurnya dengan maksud untuk mengupayakan terciptanya negara yang baik, pemerintahan yang baik dan rakyat yang sejahtera.

Perbedaan konsep dan unsur yang ada sebagaimana disebutkan di awal, bahwa hal tersebut terjadi dikarenakan adanya perbedaan historis lahirnya negara tersebut. Akan tetapi menurut penulis apapun konsep turunan dari negara hukum tersebut, kesemuanya memiliki maksud dan tujuan yang baik. Sebenarnya inti dari negara hukum adalah untuk mengharmonikan hidup bersama, antara yang satu dan yang lainnya terikat pada ikatan yang sama, dalam konteks ini hal demikian adalah hukum. selain sebagai ikatan untuk mengharmonikan kehendak bersama, juga hukum sebagai sarana untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan. akhirnya penulis berkesimpulan, saat ini, dengan segala kekurangan dan kelebihan konsep negara hukum adalah konsep terbaik.

## B. Konstitusi Sebagai Aturan Tertinggi dalam Negara Hukum

Konstitusi adalah fundamental laws tentang pemerintahan suatu negara dengan nilai-nilai fundamentalnya.<sup>23</sup> Sehingga dengan itu dapat dikatakan bahwa ihwal konstitusi dalam suatu negara memiliki kedudukan yang penting.

Mengenai permasalahan konstitusi Dicey membedakan antara Konstitusi dan Konvensi Konstitusi, konstitusi adalah sekumpulan hukum yang diakui oleh pengadilan, sedangkan konvensi konstitusi terdiri atas adat istiadat, perilaku, asas atau prinsip yang tidak ditegakkan atau diakui oleh pengadilan.<sup>24</sup> Namun dalam pendapat lain ada juga yang mempersamakan konstitusi hanya terbatas pada Undang-Undang Dasar.

Saat ini hampir seluruh negara memiliki konstitusi sebagai landasar hidup bernegara. Paham konstitusi (konstitusionalisme) merupakan produk sejarah. Pada zaman dimana para raja/pemimpin negara melakukan kesewenang-wenangan kepada rakyatnya, sehingga berangkat dari fenomena yang demikian kemudian lahirlah suatu paham konstitusi.

Menurut Fajrul Falah dalam Khairul Umam, pada tataran konseptual konstitusi memiliki empat (4) karakter yang mencerminkan kedudukan konstitusi tersebut, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Sebagai hukum dasar (*basic law*) dan hukum tertinggi dalam suatu negara (*supreme law of the land*)

---

<sup>23</sup> Chairil Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm 5.

<sup>24</sup> A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Cetakan ke-IV, penerjemah Nurhadi (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm 499.

<sup>25</sup> Khairul Umam, *Teori ... op. cit.*, hlm 24-25.

- b. Sebagai suatu kerangka kerja suatu sistem pemerintahan (*a frame work for government*), hal demikian menempatkan konstitusi pada tempat yang penting dalam suatu negara.
  - c. Sebagai instrumen yang legitimate dalam membatasi kekuasaan dan kewenangan pejabat pemerintah.
  - d. Sebagai perangkat yang dapat mengharmonisasikan tatanan dunia ke dalam sistem hukum nasional.
- Sebenarnya dari keempat cerminan daripada kedudukan suatu konstitusi

ini dapat lebih disederhanakan lagi. *Pertama*, pada bagian “a” menggambarkan bahwa konstitusi memiliki kedudukan sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi. *Kedua*, pada bagian “b, c, dan d” menggambarkan bahwa konstitusi memiliki kedudukan yang penting dalam suatu negara.

Kedudukan konstitusi dalam suatu negara mengalami perkembangan dari masa ke masa. Konstitusi pernah memiliki kedudukan sebagai benteng pemisah antara pemerintah dan rakyat (dalam kekuasaan feodal, oligarki, dan kekuasaan mutlak), berkedudukan sebagai penyeimbang antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah (dalam Pemerintahan Modern/Demokratis). Dalam hal ini konstitusi memiliki kedudukan sebagai alat untuk mengharmonisasi kepentingan dan kebaikan bersama. Dan kedudukan konstitusi ditentukan oleh idiologi yang melandasi negara.<sup>26</sup>

Status Konstitusi itu sebagai suatu *formal rules* yang tertinggi dan the *formal main standard* bagi segala *rule* serta kehidupan bangsa dan negara.<sup>27</sup> Dengan posisi atau kedudukan konstitusi berstatus sebagai hukum tertinggi itulah kemudian dalam pengaturannya memiliki sifat yang tidak mudah untuk diubah. Selain, itu biasanya konstitusi dilakukan perubahan terhadapnya dikarenakan

---

<sup>26</sup> Dahlan Thaib et. al.,. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Ke-13 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 17.

<sup>27</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi* (Bandung: Yapemdo, 2000), hlm 287.

konstitusi memang pada awal pembentukannya diwacanakan agar relevan dengan waktu yang akan datang.

Mengenai Undang-Undang Dasar atau Konstitusi merupakan sumber hukum, Padmo Wahjono dalam Astim Riyanto mengatakan:<sup>28</sup>

Undang-Undang Dasar Suatu Negara selain merupakan dasar daripada semua peraturan (tertulis) yang ada (*grundnorm*) maka ia merupakan pula sumber (mengalirnya) peraturan perundang-undangan terutama apabila kita lihat dari segi materi yang diatur. Ringkasnya ia merupakan sumber hukum (*ursprungsnorm*).

Status konstitusi sebagai hukum tertinggi memiliki konsekuensi tidak boleh aturan yang menyimpangi konstitusi tersebut. Sedangkan, status konstitusi sebagai sumber hukum haruslah mengilhami setiap peraturan hukum (peraturan perundang-undangan) di bawahnya.

Dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori *stufenbau*..... yang menjelaskan tentang hirarki peraturan perundangundangan. Mengenai hirarki peraturaran perundang-undangan dalam hukum Indonesia juga diatur hal yang demikian. Untuk pertama kali peraturan mengenai hirarki terdapat pada....

Menurut Jimly Assiddiqie,<sup>29</sup> karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: 1). Keadilan, 2). Ketertiban, dan 3). Perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 288.

<sup>29</sup> Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm 119.

Dalam konteks Indonesia, tujuan bernegara yang terdapat dalam alenia ke IV pembukaan UUD 1945, adapun tujuan Negara Indonesia tersebut adalah sebagai berikut: 1). Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2). Memajukan kesejahteraan umum, 3). Mencerdaskan kehidupan bangsa, 4). Ikut melaksanakan ketertiban dunia (berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial).

Mengenai kedudukan konstitusi, Kelsen berpendapat: *the hierarchical structure of the legal order of state is roughly as follows: presupposing the basic norm, the constitution is the highest level within national law.*<sup>30</sup> jadi, menurut Kelsen konstitusi itu memiliki dua kedudukan: *pertama*, konstitusi berkedudukan sebagai hukum/norma dasar (*basic norm*). *Kedua*, konstitusi memiliki kedudukan sebagai hukum tertinggi. Hal inilah pula yang bisa jadi mengilhami Kelsen dalam mengemukakan konsepnya tentang hirarki peraturan perundang-undangan.

Konsep mengenai hirarki atau tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga menggunakannya, mengenai hirarki peraturan perundang-undangan ini pernah dimuat dalam beberapa regulasi, diantaranya: pernah dimuat dalam TAP MPR, kemudian pernah juga dimuat dalam Undang-Undang. di Indonesia, sampai saat ini regulasi dalam bentuk apapun masih menempatkan “Konstitusi/Undang Undang Dasar sebagai hukum tertinggi (*the highest law*).

Mengenai posisi atau kedudukan konstitusi, Hans Kelsen menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, penerjemah: Raisul Muttaqien, Cetakan Ke VI (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 124.

<sup>31</sup> Hans Kelsen, *Teori ... op. cit.*, hlm 166.

Pemerolehan norma-norma suatu tatanan hukum dari norma dasarnya dilakukan dengan membuktikan bahwa norma-norma khusus telah dibuat menurut norma dasar... jika kita bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin secara kebetulan kita sampai pada suatu konstitusi yang secara historis pertama kali ada dan telah ditetapkan oleh seorang individu pemegang kekuasaan atau Majelis. Validitas konstitusi yang pertama merupakan postulat terakhir, postulat tertinggi, pada postulat itulah validitas semua norma dari tatanan hukum kita bergantung.

Dalam penjelasan Kelsen tersebut ditegaskan bahwa konstitusi merupakan dasar validitas atau syahnya suatu norma khusus (peraturan perundang-undangan) yang ada di bawahnya. Artinya tiap peraturan harus menggantungkan diri pada ketentuan konstitusi. ketika suatu peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya tidak mengaitkan atau menggantungkan dengan norma dasar (konstitusi) maka peraturan perundang-undangan itu tidak valid, akan tetapi bila peraturan perundang-undangan itu ada kerkaitannya dengan konstitusi maka peraturan perundang-undangan tersebut adalah valid. Dan begitulah seterusnya sampai ke peraturan perundang-undangan ke bawahnya, semisal dari Konstitusi ke Undang-undang dan seterusnya ke bawah.

Semua norma hukum ini termasuk ke dalam satu tatanan hukum itu saja karena validitasnya dapat ditelusuri langsung atau tidak langsung pada konstitusi yang pertama. Bahwa konstitusi yang pertama adalah suatu norma hukum yang mengikat adalah dipostulasikan, dan rumusan dari postulasi ini merupakan norma dasar dari tatanan hukum.<sup>32</sup> Tatanan hukum itu kalau disamakan dengan bangunan hukum maka yang terdasar daripada suatu bangunan itu adalah fondasi hukum, maka suatu fondasi dalam sebuah bangunan akan menjadi tumpuan setiap cabang, yang menjadi fondasi atau dasar dari hukum adalah konstitusi. oleh karena itu,

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm 167.

setiap norma hukum harus bertumpu pada fondasi hukum yang disebut dengan konstitusi.

Untuk menentukan suatu norma hukum itu dikatakan valid atau tidak maka kita akan melihat kepada sumbernya, yaitu konstitusi. Ketika suatu norma hukum dibuat berlandaskan konstitusi maka norma hukum tersebut valid, dan apa bila tidak berlandaskan konstitusi maka norma hukum tersebut tidak valid. Mengenai hal ini Kelsen berpendapat: pertanyaan apakah suatu norma khusus valid dapat dijawab dengan merujuk kepada konstitusi yang pertama. jika konstitusi yang pertama ini valid, semua norma yang dibentuk secara konstitusional juga valid.<sup>33</sup> Dalam hal ini pendapat Kelsen tersebut menegaskan bahwa sebagai sumber konstitusi juga memiliki konsekuensi sebagai penentu atas valid atau tidaknya suatu norma khusus (dalam pandangan penulis norma khusus tersebut adalah norma hukum.

Lebih lanjut pendapat Hans Kelsen mengenai posisi konstitusi dalam pembentukan norma hukum:<sup>34</sup>

Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga, sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum yang lainnya, dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antar norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 177.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 179-182.



yang satu sama lainnya hanya dikordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk satu kesatuan tatanan hukum ini.

Tata urutan atau susunan hirarkis tatanan hukum suatu negara secara umum dapat dikemukakan sebagai berikut: Dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi menempati urutan tertinggi di dalam hukum nasional. Konstitusi di sini dipahami bukan dalam arti formal, melainkan dalam arti material. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah di bawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit. Konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.

Konstitusi material tidak hanya dapat menentukan organ-organ dan prosedur pembentukan undang-undang, tetapi juga, sampai derajat tertentu, isi dari hukum yang akan datang. Konstitusi dapat menentukan secara negatif bahwa hukum tidak boleh memuat isi tertentu, misalnya bahwa parlemen tidak boleh mengesahkan (rancangan) undang-undang yang membatasi kebebasan beragama. Dalam cara negatif ini, yang dapat ditentukan oleh konstitusi tidak hanya isi undang-undang, tetapi juga semua isi norma lain dari tatanan hukum, semisal keputusan pengadilan dan administratif. Namun demikian, konstitusi dapat juga menentukan secara positif isi undang-undang yang akan datang; konstitusi, seperti misalnya Konstitusi Amerika Serikat, dapat menetapkan “bahwa dalam segenap penuntutan pidana, terdakwa harus mendapatkan hak atas pemeriksaan pengadilan yang cepat dan terbuka untuk umum, oleh seorang juri pemerintah dan distrik yang tidak memihak di wilayah terjadinya kejahatan, sebuah distrik yang sebelumnya harus sudah ditetapkan oleh hukum, dan sebagainya dan sebagainya”. Ketentuan konstitusi ini menetapkan isi hukum-hukum yang akan datang yang berkaitan dengan acara pidana.

### C. Fungsi Konstitusi

Konstitusi muncul menjadi suatu paham kemudian diterapkan dalam bernegara tentu bukan tanpa sebab, ia memiliki alasan tersendiri mengapa paham konstitusi itu lahir. Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengaturnya jalan pemerintahan.<sup>35</sup>

Menurut Montesqueu, kekuasaan perlu dipisahkan dengan jelas oleh hukum dasar (konstitusi) dan ditetapkan dalam masing-masing fungsi yurisdiksinya. Hanya dalam kondisi semacam itulah kebebasan bisa dipertahankan.<sup>36</sup> Dengan diadakannya pemisahan yang jelas dan ditetapkan masing-masing fungsi yurisdiksi daripada alat-alat negara atau lembaga-lembaga pemerintah agar tidak terjadi kewenangan tunggal nan mutlak yang akan menyebabkan kesewenang-wenangan. selain itu, hal demikian dikonsepsikan oleh Montesqueu dimasukan pula agar alat negara atau lembaga negara tersebut dibatasi kewenangannya. Dengan kewenangan yang jelas maka ia tidak boleh mengerjakan selain kewenangan yang diberikan kepadanya (lembaga negara) tersebut, sehingga dengan adanya pembagian kewenangan secara jelas maka secara otomatis hal demikian akan menjadi pembatas bagi kewenangan masing-masing lembaga negara.

Ide pembatasan wewenang penguasa ini lahir atas dasar antitesa terhadap pemerintahan pada negara-negara sebelum menggunakan sistem demokrasi konstitusional. pada saat itu negara dimana masih menjadikan raja sebagai hukum

---

<sup>35</sup>Dahlan Tahib et. al., *Teori ... op. cit.*, hlm17.

<sup>36</sup>Nuruddin Hady, *Teori ... op. cit.*, hlm 19.

bukan hukum yang menjadi raja sehingga raja/pemimpin negara saat itu memerintah atas sekenadaknya bukan atas dasar kehendak rakyat dan hukum. dengan gambaran sedemikian peliknya mengenai pemerintahan saat itu maka lahirla gagasan konstitusionalisme.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar (Konstitusi) memiliki fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.<sup>37</sup>

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya *Constitution Government and Democracy* sebagaimana dikutip dalam buku Dahlan Thaib, Ni'matul Huda, dan Jazim Hamidi, konstitusionalisme adalah:<sup>38</sup>

merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Kata Carl J. Friedrich : “*constitutionalism by dividing power provides a system of effective restraints upon governmental action*” (dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah).<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm 18.

<sup>38</sup> Nuruddin Hady, *Loc. cit.*

<sup>39</sup> Lihat Astim Riyanto, *Teori ... op. cit.*, hlm 337.

Pembatasan kekuasaan atau kewenangan ini menjadi penting dikarenakan bahwa dalam kekuasaan yang tanpa batas akan menciptakan kesewenang-wenangan. selaras dengan itu, dalam adagium hukum yang didengungkan oleh Lord Action menyatakan bahwa “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutly*” (kekuasaan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang mutlak pasti akan disalahgunakan). Untuk mengantisipasi daripada kekuasaan yang sewenang-wenang itu, maka diperlukan pembatasan terhadap kekuasaan.

Gagasan konstitusionalisme telah timbul lebih dahulu daripada konstitusi itu sendiri. konstitusionalisme dalam arti penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas, telah timbul di Abad Pertengahan (*Middle Ages*) Eropa. Pada 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta* (Piagam Besar). Dalam *Charter of English Liberties* ini Raja John menjamin pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan.<sup>40</sup>

Berbicara mengenai fungsi konstitusi berkaitan erat dengan fungsi negara. mengenai hubungan antara konstitusi dan fungsi negara maka konstitusi memiliki fungsi sebagai *framework*<sup>41</sup> atau kerangka kerja dalam menjalankan tugas negara. Konstitusi dikatakan sebagai kerangka kerja tidak lepas dari muatannya yang mengandung nilai-nilai fundamental dalam suatu negara.

Diantara banyak teori mengenai fungsi negara dijumpai ajaran yang dianggap baru yang mengatakan fungsi negara itu ada dua, yang disebut dengan

---

<sup>40</sup> Dahlan Thaib et. al., ... *op. cit.*, hlm 19.

<sup>41</sup> Astim Riyanto, *Teori... Op.,cit.*, hlm 319.

nama “Dwi Praja” (*Dichotomi*), yaitu: 1). *Policy making*, dan 2). *Policy executing*.<sup>42</sup>

Ada perbedaan antara konsep *policy making* dan *policy executing*. *Policy making* (*policy makers*) menentukan kebijakan negara, tujuan-tujuan kenegaraan yang di anggap baik pada suatu ketika atau saat untuk masyarakat seluruhnya, sedangkan *policy executing* (*policy executers*) berusaha untuk mencapai yang sudah diputuskan oleh *policy making* (*policy makers*). Jadi, tujuan atau objek tidakannya masing-masing berbeda, yaitu yang pertama menentukan tujuan yang baik untuk negara, sedangkan yang kedua menentukan daya upaya, alat-alat untuk mencapai tujuan itu.<sup>43</sup>

Selain memiliki fungsi sebagai pembatasan kekuasaan, dan *framework* dalam bernegara, konstitusi juga berfungsi sebagai kontrak sosial (perjanjian sosial). Bentuk-bentuk perjanjian sosial ini adalah pelopor-pelopornya konstitusi modern. Konstitusi pada hakikatnya harus dianggap sebagai suatu bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat. Suatu bentuk persetujuan bersama antara pemerintah dan yang diperintah, antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian tata kekuasaan itu harus bersendi dari persetujuan rakyat.<sup>44</sup>

Dari segi waktu menurut Max Boli Sabon<sup>45</sup>, dikenal dua fungsi utama konstitusi, yaitu: 1). Fungsionalisasi konstitusi sebelum suatu negara dibentuk (fungsi *a-priori*) dan 2). Fungsionalisasi konstitusi setelah suatu negara dibentuk (fungsi *a-posteriori*). Dalam fungsinya yang pertama, konstitusi dipandang

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm 322.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm 324-325.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 339.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm 340.

sebagai perjanjian masyarakat untuk membentuk negara. Dalam fungsinya yang kedua, konstitusi dipandang sebagai akte pendirian negara (*constitution as a birth certificate*) sebagai bukti bahwa organisasi politik yang namanya negara itu adalah suatu badan hukum (*rechtspersoon*) yang layak bertindak dalam lalu lintas hukum. Kadua fungsi konstitusi ini yang disebut “fungsi ganda konstitusi”.

Berkaitan dengan fungsi Konstitusi atau Undang-Undang dasar L.J. Van Apeldoorn menyatakan:<sup>46</sup>

Undang-Undang Dasar adalah suatu pengertian sepanjang masa berubah. Timbulnya dari ajaran rasionalistis hukum kodrat. Berpangkal pada pokok pikiran, bahwa manusia pada mulanya hidup dalam keadaan alam (*status naturalis*), suatu keadaan yang tak mempunyai pemerintahan dan tak mempunyai hukum positif, ajaran ini mencari keterangan sebab-musabab dan alasan untuk adanya negara, yaitu untuk tertib hukum (*status civilis*). Dan mereka berpendapat, bahwa keterangan sebab-musabab itu terletak dalam perjanjian masyarakat, yakni perjanjian yang dibuat antara manusia satu sama lain, dalam mana mereka membentuk kekuasaan pemerintahan atau mendirikan suatu negara. Syarat-syarat untuk itu, jadi isi perjanjian masyarakat itu, disebut Undang-Undang Dasar.

Mengenai fungsi konstitusi, Sri Soemantri Martosoewignyo mengemukakan bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal.<sup>47</sup> Kemudian, dokumen formal ini nantinya menjadi rujukan dalam menjalankan urusan bernegara.

Mengenai fungsi konstitusi terdapat pula fungsi konstitusi menurut Komisi Konstitusi, adapun fungsi Konstitusi menurut Komisi Konstitusi sebagaimana dikutip oleh Anwar adalah sebagai berikut:<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm 342.

<sup>47</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: PT Alumni, 1987), hlm 21.

<sup>48</sup> Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* (Malang: Intrans

- a. 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.
- b. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu, sikap kepatuhan satu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
- c. Konstitusi sebagai hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan bentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara organ legislatif dan, eksekutif, dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman.
- d. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*checks and balances*) antara pemerintah pusat dan daerah.
- e. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam.

---

Publishing, 2011), hlm 63-65. Lihat pula Majelis Permusyawaratan Rakyat, Buku I, Nakah Akademik Kajian Komprehensif Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar negara RI Tahun 1945 (Jakarta: 2004), hlm 12-13.

- f. Konstitusi sebagai perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dan kebebasan warga negara. konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. hal ini pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, *non diskriminatif*, dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).

Berkenaan dengan fungsi konstitusi, menurut Jimly Assiddiqie fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:<sup>49</sup>

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan organ negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (dalam sistem demokrasi yang memiliki kewenangan adalah rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbolik unity*).
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*).
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).
9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup dalam bidang sosial dan ekonomi.

Adapun fungsi konstitusi menurut Astim Riyanto,<sup>50</sup> bila dilihat dari segi waktu, fungsi konstitusi dalam arti undang-undang dasar itu adalah sebagai syarat/kelengkapan berdirinya negara bagi negara yang belum terbentuk, atau sebagai akta pendirian negara bagi negara yang sudah terbentuk sebelum undang-undang dasarnya ditetapkan. Terlepas dari waktu ditetapkannya, sebelum atau sesudah negara terbentuk, yang jelas fungsi konstitusi sebagai itu adalah dokumen formal nasional, dasar pembatasan dan pengeendalian kekuasaan pemerintah,

---

<sup>49</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 33-34.

<sup>50</sup> Astim Riyanto, *Teori ... op. cit.*, hlm 350.



prinsip dasar pemerintahan suatu negara, penjamin kepastian hukum dalam praktek penyelenggaraan negara, pengaturan lembaga, pengatur pemerintah.

Fungsi konstitusi menurut Thomas Paine adalah: a). *A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government, and a government without a constitution is power without right.* b). *A constitution is a thing antecedent to government; and a government is only the creature of a constitution.*<sup>51</sup>

Berdasarkan pendapat Paine tersebut, Titon Slamet Kurnia mengomentari pendapat Paine poin (a) bahwa isu eksistensial konstitusi pada hakikatnya berkenaan dengan legitimasi kekuasaan pemerintah sebagai representasi atau personifikasi negara dalam memerintah. Sedangkan atas pendapat Paine poin (b) Titon Slamet Kurnia menyatakan bahwa pendapat yang kedua adalah bentuk penekanan pada aspek fungsional dari kedudukan atau posisi konstitusi ada lebih dahulu dari pemerintahan, dan pemerintah tidak lain hanyalah ciptaan konstitusi.<sup>52</sup>

Sedangkan menurut penulis sebenarnya dari berbagai pendapat mengenai fungsi konstitusi, baik dari para ahli maupun dari para peneliti terdahulu sebenarnya fungsi konstitusi itu hanya satu saja yakni “sebagai pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, baik nanti ia berbentuk hukum yang harus ditaati atau prinsip-prinsip politik yang harus diikuti”. Adapun konstitusi suatu negara akan kehilangan maknanya bila ternyata secara praktis pembatasan-pembatasan kewenangan itu tidak ada, pemerintahannya sewenang-

---

<sup>51</sup> Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm 7.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm 7.

wenang dan kebebasan rakyatnya dibelenggu. Oleh sebab itulah, menurut penulis fungsi konstitusi itu hanya satu saja yakni pembatasan kewenangan/kekuasaan.

#### **D. Macam-Macam Konstitusi**

Pendiskusian mengenai ihwal macam-macam konstitusi tentu akan sampai pada pembicaraan mengenai pengelompokkan (klasifikasi) konstitusi karena dengan pengelompokkan konstitusi kita dapat membedakan konstitusi satu dengan yang lain dan dapat pula mempersamakan antara konstitusi satu dengan yang lainnya, dan pada akhirnya dari pengelompokkan itu akan menghasilkan berbagai macam konstitusi. sekarang ini hampir tidak ada negara-negara di dunia ini yang tidak memiliki konstitusi, dan untuk melakukan pengkalisikasian terhadap konstitusi ini maka sangat berkaitan erat dengan bentuk dan sistem pemerintahan suatu negara. oleh karena itu, ketika kita ingin melakukan pengklasifikasian terhadap konstitusi maka tentunya harus membandingkan antara konstitusi negara yang satu dengan konstitusi negara yang lainnya.<sup>53</sup>

Banyak ahli yang mengklasifikaikan konstitusi dalam berbagai macam varian konstitusi. Menurut Wheare,<sup>54</sup> bahwa dalam melakukan pengelompokan konstitusi masih menunjukkan tidak memadai dan tidak realistisnya berbagai pengelompokkan atas konstitusi tertentu, akan tetapi sekalipun dalam pengklasifikasian/pengelompokkan konstitusi masih terdapat banyak kekurangan namun paling tidak dengan adanya pengelompokkan konstitusi lebih mempermudah kita untuk memahami konstitusi.

---

<sup>53</sup> Nuruddin Hadi, *Teori ... op. cit.*, hlm 17.

<sup>54</sup> K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Penerjemah Imam Baehaqie, Cetakan ke-5 (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm 48.

Upaya pengklasifikasian konstitusi sebenarnya sudah sering dilakukan pada zaman dahulu, Aristoteles, mula-mula membagi konstitusi ke dalam 2 (dua) kelas, yaitu: 1). Konstitusi yang baik, dan 2). Konstitusi yang buruk atau 1). Konstitusi yang benar, dan 2). Konstitusi yang salah.<sup>55</sup> Adapun konstitusi yang dikaji oleh Aristoteles pada saat itu kurang lebih sebanyak 158 konstitusi Yunani dan Barbar. Dengan 158 konstitusi yang diteliti maka dihasilkanlah pengelompokan hanya terbatas pada dua kelompok saja, yakni : *pertama*, konstitusi yang baik atau benar. *Kedua*, konstitusi yang buruk atau salah. Kesimpulan demikian sangat sederhana dan masih sangat umum sekali. Lalu kemudian, seiring perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan saat ini banyak sekali para ahli hukum tata negara atau ahli hukum konstitusi yang melakukan klasifikasi terhadap konstitusi.

Macam-macam konstitusi menurut Wheare sebagaimana dikutip oleh Anwar adalah sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible constitution and rigid constitution*);
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*);
- d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
- e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive and parliamentary executive constitution*);
- f. Konstitusi republik dan konstitusi monarki (*republican constitution and monarchical constitution*);

---

<sup>55</sup> Nuruddin Hady, *Teori ... op. cit.*, hlm 18.

<sup>56</sup> Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* (Malang: Intrans Publishing, 2011), hlm 66.

Karl Lowenstein mengelompokkan beberapa klasifikasi konstitusi, yang dinamakannya sebagai:<sup>57</sup>

- a. Klasifikasi konstitusi absolute/mutlak dibedakan antara *written* dan *unwritten, rigid* dan *flexible constitution*.
- b. Klasifikasi konstitusi berdasarkan sistem pemerintahan dan negara, dibedakan antara *republican* dan *monarchical, federal* dan *unitary constitution*.
- c. Klasifikasi yang dipandang relevan, yakni dikotomi antara *original* dan *derivative constitution*, antara *ideological, pragmatic*, dan *utilitarian constitution*.
- d. Akhirnya, ia menghasilkan satu “klasifikasi ontologi” mencakup: 1). Konstitusi normatif, yakni normanya mengandung proses politik, dan proses politik sesuai dengan norma-norma konstitusi; 2). Konstitusi nominal, yakni adanya kesenjangan norma-norma konstitusi dengan realitas politik; 3). Konstitusi semantik, yakni norma konstitusi yang mengatur distribusi kekuasaan politik sengaja dikaburkan.

Ivan Kovacz<sup>58</sup> mengembangkan klasifikasi konstitusi merujuk pada struktur politik dan perkembangan politik, sehingga menghasilkan klasifikasi konstitusi yang membedakan antara “konstitusi borjuis” dan “konstitusi sosialis”. Konstitusi sosialis terdiri dari dua tipe yakni konstitusi tipe Uni Soviet dan tipe Demokrasi Rakyat. konstitusi juga ia klasifikasi menjadi tiga sub bagian:

- a. *Constitutions from the first phase of the socialist evolution;*
- b. *Constitutions from the second phase (completion) from the socialist evolution;*
- c. *Constitution from the third phase of socialist evolution (transfer to comunism)*

Mengenai klasifikasi konstitusi J.A. Hawgood dalam bukunya modern *Modern Constitution Since 1787* menyampaikan tentang jenis-jenis konstitusi. ia

---

<sup>57</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hlm 30.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm 31.

membagi konstitusi ke dalam tiga jenis konstitusi, yakni: 1). Konstitusi revolusi (*revolutionary constitution*), 2). Konstitusi parlementer (*parlemanterian constitution*), dan 3). Konstitusi neo nasional (*neo national constitution*).<sup>59</sup>

Sedangkan Hans Kelsen, membagi konstitusi ke dalam tiga klasifikasi, yaitu: 1). Konstitusi rigid dan konstitusi flexibel (*rigid constitution and flexible constitution*), 2). Konstitusi kerajaan dan konstitusi republik (*monarchical constitution and republican constitution*), 3). Konstitusi demokratik dan konstitusi otokratik (*democratic constitution and autocratic constitution*).<sup>60</sup>

Jimly Assiddiqie mengemukakan tentang konstitusi berdasarkan sifatnya adalah sebagai berikut: 1). Ada yang bersifat lentur (*flexible*) atau kaku (*rigid*), 2). Ada yang bersifat tertulis atau tidak tertulis, dan 3). Ada yang bersifat formal atau materiil.<sup>61</sup> Walaupun yang disampaikan terbatas mengenai sifat konstitusi akan tetapi dari sifat tersebut secara tidak langsung juga mengemukakan tentang macam-macam konstitusi, bahwa berdasarkan sifatnya konstitusi dapat diklasifikasi sebagaimana tersebut di atas.

Ukuran yang biasanya dipakai oleh para ahli untuk menentukan apakah Undang-undang Dasar atau Konstitusi itu bersifat luwes atau kaku adalah: 1). Apakah terhadap naskah konstitusi itu dimungkinkan untuk dilakukan perubahan dan apakah cara mengubahnya cukup mudah atau sulit, dan 2). Apakah konstitusi itu mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan zaman.<sup>62</sup> Sedangkan mengenai konstitusi tertulis dan tidak tertulis dikarenakan adanya pengaruh dari

---

<sup>59</sup> Astin Riyanto, *Teori ... op. cit.*, hlm 425.

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm 424.

<sup>61</sup> Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm 110.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm 113-114.

aliran kodifikasi.<sup>63</sup> Dengan demikian dapatlah kita pahami bahwa yang dimaksud tertulis atau tidak tertulis lebih tepat untuk disebut dengan terkodifikasi dan tidak terkodifikasi. Sebut saja misalnya Inggris, sebagai salah satu negara yang disebut sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis, akan tetapi kalau kita telusuri lebih jauh Inggris memiliki *Magna Carta* merupakan aturan tertulis yang bagi Inggris adalah bagian dari konstitusi mereka sehingga dengan demikian dapat dikatakan Inggris memiliki konstitusi tertulis, namun demikian tetap saja Inggris disebut sebagai negara yang konstitusinya tidak tertulis dikarenakan konstitusinya tidak terkodifikasi. Dengan demikian, penulis berkesimpulan apa yang dimaksud dengan konstitusi tertulis dan tidak tertulis lebih tepat disebut sebagai konstitusi terkodifikasi dan konstitusi tidak terkodifikasi.

Sedangkan Klasifikasi konstitusi menurut Astim Riyanto yang disarikannya dari berbagai macam pendapat ahli Hukum Tata Negara / Ahli hukum Konstitusi adalah sebagai berikut:<sup>64</sup> 1). Konstitusi bernaskah dan konstitusi tidak bernaskah (*documentary constitution and non-documentary constitution*), 2). Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible constitution and rigid contitution*), konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*), konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*), 5). Konstitusi pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem parlementer (*presidential executive contitution and parliamentary executive constitution*), 6). Konstitusi republik dan konstitusi kerajaan (*republican constitution and monarchical*

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm 118.

<sup>64</sup> Astim Riyanto, *Teori ... op. cit.*, hlm 425-426..

*constitution*), 7). Konstitusi demokratik dan konstitusi otokratik (democratic constitution and autocratic constitution).

**BAB III**  
**PERUBAHAN KONSTITUSI**  
**DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS**

**A. Konstitusi Dalam Masyarakat Yang Dinamis dan Modern**

Konstitusi dan masyarakat sangat sulit untuk dipisahkan. Secara hakikat memang sebenarnya konstitusi sebagai hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* (sarana kontrol sosial) artinya hukum yang menentukan karakteristik dalam masyarakat, akan tetapi hukum itu bisa berkembang dan berubah sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Perubahan konstitusi dalam negara yang sudah lama berdiri sulit untuk dihindarkan karena seiring zaman kondisi sosial masyarakat dalam suatu negara bisa jadi berubah-ubah karena perkembangan masyarakat itu sangat dinamis.

Untuk memahami tema besar bahasan ini paling tidak ada beberapa relasi yang harus kita pahami. *Pertama*, relasi antara konstitusi dan masyarakat yang dinamis. *Kedua*, relasi konstitusi dengan masyarakat yang modern.

Masyarakat yang dinamis artinya dalam masyarakat tersebut ada dinamika yang menyebabkan perubahan-perubahan tertentu mengenai kondisi masyarakat tersebut. Bila kita korelasikan dengan konstitusi, maka sebenarnya relasi antara konstitusi dengan masyarakat yang dinamis sifatnya mengikuti dinamika perkembangan yang terjadi dalam masyarakat tersebut. Sehingga konstitusi dalam masyarakat yang dinamis akan menyebabkan konstitusi ini dapat berubah menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat.



Dinamika perubahan masyarakat juga berkonsekuensi pada adanya dinamika perubahan konstitusi. Menurut Mahfud MD, Perubahan konstitusi perlu dilakukan karena munculnya kebutuhan baru, dan karena ada masalah-masalah dulu yang terlewatkan.<sup>1</sup> Ini penggambaran bahwa konstitusi bisa saja berubah apabila ada kebutuhan baru, dan kebutuhan baru ini bisa terjadi apabila ada perubahan dalam masyarakat. Semisal, dari rezim pemerintahan yang otoritarian beralih pada rezim pemerintahan yang demokratis, tentu hal ini merupakan perubahan politik yang terjadi dalam masyarakat kita, dan dengan demikian tentu perlu adanya pengaturan-pengaturan tentang demokrasi dalam konstitusi yang barangkali dalam aturan terdahulu belum dimuat. dan begitupun dengan perubahan-perubahan yang lainnya. Semisal, ekonomi dan lain sebagainya.

Kemudian, bila kita perhatikan relasi antara konstitusi dengan masyarakat modern maka akan menampilkan suatu bahasan mengenai pergeseran paradigma konstitusi. Dalam masyarakat yang baru mulai melek konstitusi maka waktu itu konstitusi difungsikan sebagai alat pembatasan terhadap kekuasaan penguasa, akan tetapi konstitusi dalam masyarakat yang modern bertambah fungsinya tidak hanya sebagai pembatas kekuasaan penguasa melainkan juga sebagai alat pijakan yang digunakan untuk mensejahterakan masyarakat.

Secara historis bahwa konstitusi awal mulanya sebagai pembatasan dari kekuasaan yang sewenang-wenang, semisal Konsitusi Madinah untuk menciptakan keharmonisan hidup bersama antar kelompok-kelompok yang ada di yatsrib (Madinah) saat itu, sehingga dengan adanya konstitusi madinah tersebut

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm 192.

dimaksudkan agar setiap kelompok yang ada di madinah saat itu tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang, Juga, misalkan *Bill of Right* dikatan sebagai salah satu konstitusi Inggris yang merupakan wujud perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Dengan adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah dimaksudkan agar adanya kepastian di dalam cara penyelenggaraan pemerintahan daripada negaranya dalam suatu sistem ketatanegaraan yang tertentu sehingga dapat dibatasi tindakan para penguasanya dan dengan demikian hak-hak dari para anggota masyarakatnya dapat dijamin dari tindakan yang sewenang-wenang dan dapat dijamin pula kepentingannya.<sup>2</sup> Ini merupakan penggambaran awal kemunculan konstitusi tersebut, hanya sebatas untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa atau pemerintah.

Seiring berjalannya waktu berubah pula paradigma mengenai konstitusi tersebut. Yang pada awal mulanya memiliki paradigma hanya terbatas sebagai pembatasan dan perlindungan maka kemudian paradigma tersebut bergeser lebih jauh yakni pembatasan, perlindungan dan pensejahteraan. Jadi suatu konstitusi tersebut dimaksudkan sebagai alat yang mendasari pemerintah untuk melakukan kegiatan pensejahteraan masyarakat.

Masyarakat modern itu dinamis. Selalu berkembang dan berubah. Hubungan konstitusi dan masyarakat yang dinamis dan modern dapat kita lihat dari ungkapan Novendri M. Nggilu yang mengatakan bahwa konstitusi harus

---

<sup>2</sup> Juniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm 36-37.

mampu merespon kondisi masyarakat yang dinamis. Dengan kata lain, adalah sesuatu yang lazim dalam sebuah paham konstitusional modern.<sup>3</sup>

Menurut Venter, konsep konstitusi itu sendiri sifatnya dinamis. Jhnon P. Wheeler, Jr., terang-terangan berpendapat bahwa perubahan suatu konstitusi adalah sebuah keniscayaan. Romano Prodi bahwa mengatakan, konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas yang terus berubah-ubah.<sup>4</sup>

Watak konstitusi nasional yang terus berubah disoroti oleh Venter yang berpendapat bahwa:<sup>5</sup>

... Konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berfikir, yang untuknya konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.

Mengenai perubahan, Thomas Jefferson juga menitik beratkan suatu akan terjadi disebabkan oleh pemikiran manusia yang berkembang, termasuk pula perubahan hukum. hukum secara umum juga termasuk hukum konstitusi. Pendapat lengkapnya adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

... Hukum-hukum dan lembaga-lembaga harus seiring dengan perkembangan pemikiran manusia. Ketika pemikiran manusia menjadi lebih maju, lebih tercerahkan, ketika temuan-temuan baru dibuat, kebenaran-kebenaran baru ditemukan, dan sikap-sikap serta pendapat-pendapat berubah, sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi, lembaga-lembaga pun harus ikut maju agar tidak ketinggalan zaman.

Bahasan mengenai masyarakat dan hukum, menurut C.F Strong, bahwa baik kebiasaan (*custom*), hukum tidak tertulis, maupun hukum tertulis, ketiga

---

<sup>3</sup> Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm 38.

<sup>4</sup> Denny Indrayana, *Amandemen ... op. cit.*, hlm 71.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 71-72.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm 72.

bagian hukum ini memiliki kesepakatan dasar yang sama, yakni kehendak masyarakat akan perdamaian dan kemajuan.<sup>7</sup> Suatu masyarakat yang diorganisir atas hukum haruslah bergerak maju. Namun harus disadari pergerakan tersebut harus tidak terlalu cepat. Masyarakat memiliki dua aspek, yaitu aspek diam atau statis dan aspek bergerak atau dinamis.<sup>8</sup>

Pendapat Strong tersebut menyatakan bahwa masyarakat membutuhkan hukum sebagai sarana perdamaian dan kemajuan. Kemudian, masyarakat selain aspek statis juga memiliki aspek dinamis atau bergerak sehingga dengan adanya gerak dalam masyarakat tersebut menyebabkan perubahan, maka dengan itu harus juga hukum itu mampu merespon perubahan. Begitupun dengan hukum konstitusi. ia juga harus mampu merespon perubahan masyarakat yang dinamis tersebut, agar konstitusi tersebut tidak ketinggalan zaman.

Mengenai perubahan sosial yang terjadi, Soerjono Soekanto mengintrodusir beberapa sebab terjadinya perubahan sosial. Adapun pernyataan lengkapnya sebagai berikut:<sup>9</sup>

Perubahan-perubahan sosial yang terjadi di dalam suatu masyarakat dapat terjadi oleh bermacam-macam sebab. Sebab-sebab tersebut dapat berasal dari masyarakat itu sendiri (sebab-sebab interen) maupun dari luar masyarakat tersebut (sebab-sebab ekstern). Sebagai sebab-sebab interen antara lain dapat disebutkan, misalnya penambahan penduduk atau berkurangnya penduduk, penemuan-penemuan baru, pertentangan (*conflict*), atau mungkin karena terjadinya suatu revolusi. Sebab-sebab ekstern dapat mencakup sebab-sebab yang berasal dari lingkungan alam fisik, pengaruh kebudayaan masyarakat lain, peperangan, dan seterusnya. Suatu perubahan sosial lebih mudah terjadi apabila suatu masyarakat sering mengadakan kontak dengan masyarakat lain atau telah mempunyai sistem pendidikan yang maju. Sistem lapisan sosial yang terbuka, penduduk yang heterogen serta ketidakpuasan masyarakat terhadap bidang kehidupan tertentu, dapat pula memperlancar proses perubahan-perubahan sosial...

---

<sup>7</sup> C. F. Strong, *Konstitusi ... op. cit.*, hlm 185.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 186.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok ... op. cit.*, hlm 112-113.

Hukum pada hakikatnya disusun dan disahkan oleh bagian kecil dari masyarakat yang pada suatu ketika mempunyai kekuasaan dan wewenang. Walaupun mereka terdiri dari orang-orang yang dapat dianggap mewakili masyarakat, namun adalah tak mungkin untuk mengetahui, memahami, menyadari, dan merasakan kepentingan-kepentingan seluruh masyarakat atau bagian terbesar dari masyarakat. Oleh karena itu, perbedaan antara kaidah hukum di satu pihak, dengan kaidah-kaidah sosial lainnya di lain pihak merupakan ciri yang tak dapat dihindari dalam masyarakat.<sup>10</sup> Hukum baru dikatakan tertinggal apabila hukum sudah tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat.<sup>11</sup> Apabila hukum sudah tertinggal dari keadaan masyarakat, juga tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, maka pada saat yang demikian seringkali hukum akan menimbulkan hambatan-hambatan pada bidang-bidang tersebut (bagian yang tidak relevan dengan kondisi masyarakat).<sup>12</sup>

Konstitusi merupakan kontrak sosial antara pemerintah dan masyarakat, itulah sebab konstitusi itu dapat berubah seiring dengan perubahan masyarakat. Menurut Soetandyo, kontrak sosial “hanyalah” kesepakatan tentang cara dan sarana yang diputuskan guna menjamin bagaimana hak tetap bisa dilindungi dan bagaimana kekuasaan publik bisa dibentuk demi terlindungnya hak-hak manusia dalam statusnya sebagai warganegara itu. Kontrak sosial adalah kesepakatan yang rasional untuk menentukan seberapa luas kebebasan warga (yang pada dasarnya tak

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm 116.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm 116.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 117.

terbatas) dan di lain pihak seberapa besar kewenangan pejabat negara (yang pada dasarnya terbatas).<sup>13</sup>

Kontrak sosial adalah suatu proses perjanjian dan kesepakatan yang melahirkan apa yang disebut konstitusi.<sup>14</sup> Batas-batas kewenangan yang dinyatakan secara normatif dalam dan oleh konstitusi itu sesungguhnya tak hanya dimaksudkan untuk menyeimbangkan besaran kekuasaan masing-masing lembaga negara terhadap sesamanya, akan tetapi juga untuk menegaskan batas-batas kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut di hadapan hak kebebasan warganegaranya.<sup>15</sup>

Suatu konstitusi baru bisa disebut konstitusi dalam arti yang sebenarnya apabila konstitusi itu berasal dari kesepakatan warga dan kemudian daripada itu juga berisikan jaminan akan terlindunginya hak-hak kebebasan warga yang asasi dalam kehidupan bernegara.<sup>16</sup>

Perubahan sosial secara umum menampakkan diri dalam bentuk perubahan-perubahan yang menimbulkan akibat-akibat sosial. Akibat sosial ini adalah sedemikian rupa sehingga terjadi perubahan dalam bentuk, susunan serta hubungan yang berbeda dari semula ada. Di sini terjadi pergeseran dalam pola hubungan di antara orang dengan orang atau kelompok dengan kelompok dalam masyarakat atau unsur-unsur dalam suatu sistem.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-kajian Sosial dan Hukum* (Malang: Setara Press, 2013), hlm 70.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 71.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 71-72.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm 73.

<sup>17</sup> Satjipto Rahrdjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 36.

Perubahan sosial akan menimbulkan problem sosial, yang bisa dirumuskan sebagai suatu ketidaksesuaian antara ukuran-ukuran yang diterima dalam pergaulan sosial dengan kenyataan sosial yang dijumpai di situ.<sup>18</sup>

Perubahan sosial berdasarkan iramanya, adalah sebagai berikut: 1). Perubahan yang beringsut; 2). Perubahan yang luas atau menyeluruh; 3). Perubahan yang revolusioner.<sup>19</sup>

Salah satu tugas daripada hukum ialah merumuskan hubungan-hubungan di antara anggota masyarakat. Dan perumusan-perumusan tersebut dilakukan dengan cara mengangkatnya dari bahan-bahan yang terdapat dalam masyarakat. Oleh sebab itu apabila terjadi perubahan sosial, maka perumusan oleh hukum positif yang diangkat dari bahan hubungan-hubungan dalam masyarakat tentunya akan berbeda dari perumusannya yang terdahulu.<sup>20</sup> Begitu juga dengan hukum konstitusi. Konstitusi juga dapat berubah karna ada perubahan kondisi masyarakat.

## **B. Konstitusi Merupakan Produk Resultante Politik**

Konstitusi merupakan landasan yang digunakan dalam melaksanakan urusan bernegara. Berbicara negara tentu erat kaitannya dengan kekuasaan, karena dalam bernegara terbagi menjadi banyak kekuasaan-kekuasaan untuk menjalankan pemerintah secara umum. Dalam teori kalsik tentang kekuasaan menurut pandangan Montesqueiu paling tidak ada tiga kekuasaan dalam negara, yakni: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 37.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 39.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm 35.

Pengaturan tentang wewenang atau kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi, sehingga setiap tindakan pemerintah dalam arti luas (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) harus sesuai dengan amanat konstitusi. dalam hal ini kita dapat memahai betapa dekatnya konstitusi tersebut dengan urusan politik, mengingat bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga politik. Pertanyaan kemudian bagaimana konstitusi itu dihasilkan?

Menurut Bagir Manan, baik sebagai kaidah hukum maupun maupun sebagai pernyataan prinsip-prinsip dan cita-cita, UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya, adalah resultante dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial, yang ada pada saat UUD tersebut ditetapkan.<sup>21</sup>

Menurut Wheare, konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya.<sup>22</sup>

Mengenai perubahan konstitusi yang sarat akan kepentingan politik kiranya dapat kita lihat pendapat Soewoto Mulyosudarmo, dalam hal ini ia

---

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan ... op. cit.*, hlm 7.

<sup>22</sup> K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi ... op. cit.*, hlm 104.



mengomentari tentang perubahan konstitusi Indonesia, yakni amandemen UUD 1945. Adapun pendapatnya sebagai berikut:<sup>23</sup>

perubahan konstitusi ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi... dari rumusan finalisasi hasil kesepakatan PAH I menggambarkan adanya pertarungan kepentingan sehingga tidak tercapai rumusan tunggal. Perbedaan yang dapat dilihat dari alternative perubahan yang diusulkan betapa menggambarkan kurangnya berpegang pada paradigm perubahan.

Menurut Jimly Assiddiqie, bahwa konstitusi memuat tentang kepentingan-kepentingan yang dari waktu ke waktu kepentingan-kepentingan tersebut mengalami perubahan. Disesuaikan dengan kerangka piker dan pengalaman. Pendapat lengkapnya sebagai berikut:<sup>24</sup>

Setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan Undang-Undang Dasar pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang.

Menurut Harun Alrasid, bahwa langkah awal reformasi adalah reformasi konstitusi.<sup>25</sup> Ini pendapat yang dikemukakan oleh Harun Alrasid saat reformasi tengah berlangsung yang dimotori oleh mahasiswa dan masyarakat. Awalnya gambaran politik yang ada sebelum reformasi yakni orde baru dianggap otoriter, maka dari itu ditumbangkanlah rezim orde baru tersebut dan digantikan dengan era reformasi. Dalam gambaran ini menunjukkan bahwa ada perubahan kondisi negara, dari semula otoriter diusahakan menuju demokrasi. Pada saat yang demikianlah Harun Alrasid berpendapat kiranya perlu diadakan reformasi

---

<sup>23</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan ... op. cit.*, hlm 84.

<sup>24</sup> Jimly Assihiddiqie, *Konstitusi ... op. cit.*, hlm 30.

<sup>25</sup> Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm 49.

konstitusi, artinya antara perubahan konstitusi dengan perubahan situasi yang ada sangat memiliki hubungan yang erat. Konstitusi bisa berubah karena ada perubahan kondisi politik dan sosial masyarakat. Perubahan kondisi menyebabkan adanya perubahan kepentingan, itulah sebab pada saat yang demikian perlu melakukan perubahan terhadap UUD, agar kiranya UUD tersebut tidak ketinggalan zaman. Tapi perlu dicatat poin perubahan itu terjadi karena ada perubahan keadaan yang pada akhirnya menyebabkan adanya perubahan kepentingan.

Dalam mengomentari perubahan UUD 1945 dalam konteks amandemen pertama UUD 1945, Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalin menyatakan:<sup>26</sup>

Untuk kepentingan itu (perubahan UUD 1945: versi penulis) berbagai pihak yang *concern* terhadap pentingnya perubahan UUD 1945 membentuk semacam tim atau sejenisnya yang khusus bertugas untuk itu. Namun demikian, sesuai mekanisme konstitusional di Indonesia, maka proses perubahan UUD 1945 harus melalui lembaga tertinggi negara yaitu MPR. Alur pemikiran demikian membawa kita kepada pembahasan mengenai konfigurasi politik dari aneka ragam kekuatan politik yang mengisi kursi-kursi anggota MPR tersebut. Hal ini penting dicermati karena proses perubahan UUD 1945 dalam lembaga MPR merupakan proses politik, keputusannya merupakan keputusan politik, walaupun materinya masuk kategori hukum.

Untuk menggambarkan lebih jelas kalau konstitusi merupakan resultante politik. masih dalam konteks konstitusi Indonesia, lebih tepatnya mengenai ihwal amandemen UUD 1945. Bahwa empat dari lima besar partai politik hasil pemilu 1999 yaitu Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN mendukung gagasan perubahan UUD 1945. Tetapi partai yang meraih suara terbesar pada Pemilu 1999 yaitu PDI-P sampai bulan Agustus 1999 masih menolak gagasan perubahan UUD 1945.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalin, *Reformasi ... op. cit.*, hlm 51.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 51-52.

Menegaskan penolakan PDI-P terhadap upaya perubahan UUD 1945 dapat dilihat dari Pidato Ketua Umum DPP PDI-P Megawati Sukarno Putri pada tanggal 27 Juli pada penetapan hasil pemilu 1999. Ia menyatakan, bahwa “terhadap tuntutan amandemen, kata setuju atau tidaknya baru dapat saya berikan ketika secara khusus pasal-pasal apa saja, mengapa, dan dengan tujuan apa amandemen perlu dilakukan telah berada dalam kejelasannya. Pidato tersebut dikomentari oleh Slamet Yusuf Effendi Yusuf dan Umar Besalim, bahwa dari pernyataan politiknya itu nampak tidak secara tegas PDI-P mendukung gagasan perubahan UUD 1945, atau hanya akan mendukung gagasan itu apabila sesuai dengan keinginan PDIP.<sup>28</sup>

Perubahan konstitusi tidak cukup dijamin dengan besaran pelaku perubahan memahami tuntutan perubahan. Namun factor kemauan (*good will*) menjadi sangat penting karna terkait berbagai kepentingan. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung dari norma amandemen yang membuka peluang perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan.<sup>29</sup> Jadi factor keinginan dalam perubahan konstitusi menjadi penting. Tanpa ada keinginan sekalipun konstitusi itu memberikan peluang yang sangat besar untuk dilakukan perubahan maka tidak akan ada perubahan konstitusi karna tidak ada keinginan dari lembaga yang berwenang. Keinginan itu dekat sekali dengan kepentingan, dan kepentingan itu merupakan ciri utama dari politik. itulah sebab konstitusi itu disebut *resultante politik* atau *kesepakatan politik*.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 53.

<sup>29</sup> Soewoto Mulyosudarmio, *Pembaharuan ... op. cit.*, hlm 84.

Mahfud MD, juga menyatakan hal yang sama dalam konteks amandemen UUD 1945, bahwa konstitusi merupakan hasil kompromi politik. adapun pendapat lengkapnya sebagai berikut:<sup>30</sup>

Tetapi melakukan mandemen atau UUD 1945 bukanlah masalah yang mudah sebab masalah ini akan sangat tergantung kepada parpol-parpol dan kekuatan politik yang akan tergabung di MPR.

Ni'matul Huda memberikan gambaran, bahwa setiap keinginan atau kepentingan mengalami perubahan, maka perubahan tersebut juga akan mengakibatkan terjadinya perubahan konstitusi. Pendapat lengkapnya adalah sebagai berikut:<sup>31</sup>

Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Namun reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraann yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.

Konstitusi di Jerman menggunakan istilah *Verfassung*. Kata *verfassung* di Jerman merujuk pada kondisi nyata sosial politik.<sup>32</sup> Kondisi sosial pada waktu pembentukan memiliki pengaruh besar terhadap konstitusi yang dibentuk.

Kekuatan sosial memiliki peranan penting dalam penyusunan, pembentukan ataupun perubahan konstitusi karena konstitusi tersebut sangat erat kaitannya dengan masyarakat. Menurut Dennis C. Muller dalam bukunya *Constitutional Democracy* menyatakan bahwa *a constitution as a form of social*

---

<sup>30</sup> Mahfud MD, *Amandemen ... op. cit.*, hlm 82.

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Gagasan ... op. cit.*, hlm 193.

<sup>32</sup> Muhammad Fajrul Falakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ke 2, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014), hlm 41.

*contract joining the citizens of the state and defining the state itself.*<sup>33</sup> Mengenai kontrak sosial ada beberapa tokoh lain yang banyak menjelaskan tentang Teori Sosial, diantaranya J.J. Rousseau, Thomas Hobbes, Jhon Lock. Hakikat dari kontrak sosial itulah kemudian yang membentuk relasi-relasi antara rakyat dan pemerintah, posisi rakyat dan posisi pemerintah, singkatnya bahasan mengenai kontrak sosial erat kaitannya dengan kekuasaan atau politik dalam bahasa lainnya.

Sekalipun konstitusi erat kaitannya dengan politik tetapi tidak kemudian konstitusi itu disebut politik. Barangkali tidak salah juga kalau andaikan konstitusi disebut sebagai hukum politik atau hukumnya orang-orang yang berpolitik. Artinya setiap kegiatan perpolitikan harus berdasar atas hukum konstitusi dan tidak boleh keluar darinya. Sehingga bagaimanapun kentalnya pembentukan konstitusi dari elemen-elemen politik yang nyata dalam masyarakat tetapi hasilnya adalah tetap hukum.

Dalam konteks Indonesia, konstitusi dipersamakan dengan UUD, diantara yang berpendapat demikian salah satu ahli hukum tata negara Sri Soemantri. Dan ada juga yang berpendapat demikian, semisal I Gde Pantja Aswata. Mengenai konstitusi Indonesia, ada beberapa konstitusi yang pernah ada sebelum akhirnya (sekarang) berlakunya UUD 1945 hasil amandemen ke-4 (empat). Posisi UUD 1945 merupakan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di

---

<sup>33</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 28.

Indonesia. Dan ia menempati kedudukan yang tertinggi dalam semua hirarki peraturan perundang-undangan.<sup>34</sup>

Di sisi lain, norma-norma yang terkandung dalam UUD 1945 menunjukkan karakter norma yang bersifat *rechtsnormen*, *naar buieten werken*, *algemeenheid in ruine zin* dan *danerhaftig*, sehingga dari perspektif ilmu perundang-undangan menunjukkan bahwa UUD 1945 sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup> Hal demikian dipertegas oleh Ruiter, menurutnya ada tiga unsur yang terkandung di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: 1). *Rechtsnormen* (norma hukum), 2). *Nae buiten werken* (berlaku keluar), 3). *Algemeenheid in rume zin* (bersifat umum dalam arti luas).<sup>36</sup>

Pada intinya, bahwa konstitusi merupakan produk resultante politik, atau hasil kesepakatan politik antar golongan-golongan yang memiliki kepentingan, terutama bagi golongan-golongan kepentingan yang ada di lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi. Namun, sekalipun konstitusi merupakan produk hasil kesepakatan politik tetapi konstitusi tersebut tetaplah ia merupakan hukum.

### **C. Perubahan Konstitusi: Permasalahan Politik atau Hukum**

Perubahan konstitusi seiring waktu akan terjadi pada tiap-tiap konstitusi yang ada. *Pertama*, tiap-tiap zaman memiliki keunikannya dan permasalahannya masing-masing, sehingga apa yang dirasa perlu untuk diatur dalam konstitusi pada

---

<sup>34</sup> I Gde Pantja Aswata dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm 57-58.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm 4.

<sup>36</sup> Taufiq

waktu tertentu bisa jadi pada waktu kemudian sudah tidak relevan lagi. *Kedua*, ada hal-hal yang dari awal semestinya memang penting untuk diatur dalam konstitusi akan tetapi hal tersebut luput dari perhatian, sehingga hal demikian menuntut perubahan konstitusi.

Perubahan-perubahan konstitusi yang ada menarik untuk dipertanyakan; apakah perubahan konstitusi merupakan permasalahan politik atau hukum?. Mengeani jawaban atas hal demikian kiranya perlu juga kita untuk menggali ciri utama dari keduanya. Ciri utama dari politik adalah kepentingan. Bahwa dalam ungkapan politis yang terkenal “tidak ada kawan dan lawan yang abadi yang ada hanyalah kepentingan yang abadi”. Hal demikian tentu merupakan ciri utama dari politik yaitu kepentingan abadi. Dan perlu diingat bahwa yang namanya kepentingan sifatnya sangat dinamis sekali, artinya bisa berubah-ubah. Sedangkan hukum sebaliknya, bahwa dalam hukum ada ketentuan-ketentuan atau norma-norma dasar yang harus diikuti yang bersifat keharusan, selain itu hukum ini sifatnya lebih dominan statis.

Mengenai perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum atau politik kiranya kita dapat melihat pendapat Sri Soemantri sebagai salah satu ahli hukum tata negara Indonesia. menurut Sri Soemantri bahwa perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum yang mengandung aspek politik, hal demikian dapat dilihat dalam penjelasannya sebagai berikut:<sup>37</sup>

Dari pendapat sarjana-sarjana di atas, bahwa wewenang MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar termasuk ruang lingkup Hukum Tata Negara Indonesia dan atau Hukum Konstitusi Indonesia. dengan demikian,

---

<sup>37</sup> HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm 133-134.

kita dapat menarik kesimpulan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar adalah masalah hukum.

Walaupun dari uraian-uraian tersebut sudah dapat disimpulkan mengenai tempat “perubahan Undang-Undang Dasar”, masih perlu ditinjau kaitannya dengan ilmu politik.

... dari uraian sarjana ilmu politik tersebut, dapat dikemukakan bahwa kekuasaan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam arti luas merupakan tindakan yang nyata dari kekuasaan negara...

... bahwa masalah pelaksanaan kekuasaan MPR merupakan objek penyelidikan ilmu politik ...

Dengan demikian kekuasaan MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar merupakan bidang studi ilmu politik. Walaupun demikian tinjauan yang dilakukan bukan bersumber pada peraturan-peraturan melainkan dari perbuatan-perbuatannya/tindakan-tindakannya.

Dari uraian itu semua dapat ditarik kesimpulan, bahwa wewenang mengubah undang-Undang Dasar adalah masalah hukum yang mengandung aspek politik.

Dalam konteks Indonesia, perubahan konstitusi sudah terjadi beberapa kali, dan untuk perubahan yang terakhir dengan cara amandemen sebanyak empat kali. Akan tetapi perubahan-perubahan yang terjadi masih saja tampaknya belum dapat diterima oleh berbagai golongan.

Untuk menjelaskan hal demikian, kiranya dapat kita lihat dalam teks pidato pengukuhan jabatan Guru Besar atas nama Subardjo:<sup>38</sup>

Permasalahan yang muncul kemudian adalah adanya tiga arus gerakan atas UUD 1945. *Pertama*, arus gerakan yang kencang didengar walaupun dukungan publik tidak cukup kuat yaitu wacana agar bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945 yang asli, dengan alasan sudah diamandemen empat kali keadaan Indonesia bukan semakin baik melainkan semakin memburuk dan memancing kekhawatiran akan terjadi disintegrasi bangsa. *Kedua*, arus yang menghendaki adanya amandemen kelima UUD 1945 untuk memperbaiki hasil amandemen pertama, kedua, ketiga, dan keempat sehingga lembaga negara mempunyai fungsi konstitusional dan politik yang berarti.

*Ketiga*, arus yang bertumpu di gedung DPR sSenayan (anggota DPR 2004-2009) yang bersikap tidak setuju kembali ke UUD 1945 yang asli dan tidak setuju dilakukan amandemen kelima dalam waktu dekat. Dengan alasan UUD 1945 yang berlaku sekarang merupakan hasil kerja keras dan

---

<sup>38</sup> Subardjo, *Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Untuk Memperkuat Sistem Presidensial dan Sistem Bikameral* (Auditorium Kampus UAD 1, 26 januari 2010), hlm 2-3.



luar biasa untuk sementara diberlakukan dulu nanti biarlah difikirkan lagi oleh anggota legislatif hasil pemilu 2009.

Bahwa dalam penjelasan Subardjo tersebut memberikan gambaran bahwa dalam perubahan konstitusi itu sangat dipengaruhi oleh konstalasi politik pada saat itu. Karena sebagaimana dijelaskan tadi bahwa setidaknya ada tiga golongan yang masing-masing memiliki kepentingan terhadap perubahan konstitusi. Sehingga proses menuju perubahan konstitusi tidak bisa dilepaskan dari apa yang namanya politik, akan tetapi pada perubahan konstitusi sesungguhnya bisa jadi lebih tepat apa yang disebut Oleh Sri Soemantri bahwa Perubahan Konstitusi adalah hukum yang ada dimensi politiknya.

Perubahan konstitusi yang terjadi kadang kala tidak sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan. akan tetapi perubahan konstitusi itu ditentukan pula oleh keinginan pihak yang berwenang dalam hal itu. Mengenai hal demikian, lebih rinci ada baiknya kita menyimak pendapat Soewoto Mulyosudarmo:<sup>39</sup>

Perubahan konstitusi dipengaruhi oleh seberapa besar badan yang diberikan otoritas melakukan perubahan memahami tuntutan perubahan dan seberapa jauh kemauan anggota badan itu melakukan perubahan. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung pada norma perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan harus berhasil membaca arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan. Dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan yang harus dipatuhi oleh pembuat perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi politik hukum perubahan konstitusi. kesulitannya perubahan yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senaiiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan

---

<sup>39</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Malang: In Trans, 2004), hlm 39.

oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi.

Dari pemaparan tersebut di atas kiranya dapat kita pahami bahwa dalam perubahan konstitusi ada tiga hal yang kadang-kadang terjadi. *Pertama*, kadang kala perubahan konstitusi itu sesuai dengan pengaturan prosedur yang sudah ditentukan oleh hukum. *kedua*, perubahan konstitusi kadang kala ditentukan oleh kekuatan politik yang ada sehingga perubahan yang terjadi tidak sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan. *ketiga*, kadang kala perubahan konstitusi itu terjadi ditentukan oleh kekuatan politik yang berwenang untuk mengubahnya telah pula sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan akan tetapi tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Konstitusi atau UUD yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bkanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassung anderung*), inilah prinsipnya negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).<sup>40</sup> Hal ini menjelaskan bahwa sesungguhnya prosedur perubahan yang didasarkan atas prosedur yang telah diatur dalam konstitusi tersebut merupakan hal yang baik dan sesuai dengan hukum. kemudian, memang secara praktis ada perubahan-perubahan yang di luar prosedur hukum itu yang dalam pendapat di atas disebutkan bahwa perubahan di luar prosedur yang ditentukan adalah bertentangan dengan negara hukum yang demokratis dan tidak dibenarkan. Akan tetapi penulis dalam bahasan ini tidak dalam maksud untuk

---

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 ... op. cit.*, hlm 202.

menilai suatu perubahan konstitusi yang ada benar atau salah, melainkan hanya dalam batas untuk mengidentifikasi apakah perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum atau politik.

Pendapat bahwa ada perubahan konstitusi di luar prosedur hukum yang telah diatur, dalam hal itu, Wheare berpendapat: “perubahan UUD akibat dorongan kekuatan (*forces*) yang terjadi dapat berbentuk: *pertama*, kekuatan-kekuatan yang melahirkan perubahan keadaan (*circumstances*) tanpa mengakibatkan perubahan bunyi yang tertulis dalam UUD, melainkan terjadi perubahan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. *Kedua*, kekuatan-kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik perubahan formal (*formal amendemen*), putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.<sup>41</sup> Ada yang menarik dari pendapat Wheare tersebut, bahwa: *pertama*, perubahan yang dilakukan oleh kekuatan politik itu ternyata tidak hanya mengubah substansi pasal tertulisnya melainkan perubahan bunyi atau pemaknaan. Sehingga tiap rezim yang berkuasa bisa saja memiliki gaya yang berbeda meskipun menjalankan kekuasaan atas konstitusi yang sama. haln tersebut bisa terjadi atas perbedaan bunyi yang diberikan atau perubahan makna dalam memahani konstitusi tersebut, padahal secara tertulis tidak ada perubahan apapun. *Kedua*, perubahan yang didorong oleh kekuatan politik tersebut terkadang ada juga yang menyebabkan perubahan secara formal, atau sesuai dengan prosedur formal yang telah ditentukan hukum.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 203.

Menurut Bagir Manan, amandemen terhadap UUD tidak saja ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat-saat tertentu. Sepanjang kekuatan politik atau sosial yang dominan merasa puas atau berdiam diri terhadap UUD yang ada, maka tidak ada perubahan atau amandemen.<sup>42</sup> Jadi, sebenarnya dalam upaya perubahan konstitusi ada dua dimensi: *pertama*, dimensi hukum, yang mana cara ini sesuai dengan prosedur perubahan yang telah ditentukan. *kedua*, dimensi politik, yang mana politik ini menjadi penyebab dalam terjadinya perubahan konstitusi. Dalam dimensi politik ini, kadangkala perubahan yang terjadi bisa sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Semisal ia hanya menjadi faktor pendorong perubahan, akan tetapi perubahan yang diadakan sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Namun di sisi lain, perubahan yang didasari oleh kekuatan politik kadangkala keluar jauh dari pengaturan prosedur yang telah ditentukan atau dalam kata lain tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada.

Pembahasan-pembahasan mengenai perubahan konstitusi yang telah penulis paparkan di atas dapatlah kiranya diambil kesimpulan bahwa perubahan konstitusi: *pertama*, selama perubahan konstitusi yang ada sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan adalah merupakan permasalahan hukum. *kedua*, perubahan konstitusi yang tidak sesuai dengan prosedur hukum adalah merupakan permasalahan politik.

---

<sup>42</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 3.

Mengenai suatu kesimpulan bahwa perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur hukum yang ada merupakan permasalahan politik kiranya dapat dipertanyakan kembali. Semisal apakah hal demikian benar-benar murni permasalahan politik?. Sebenarnya kalau kita amati dengan seksama sulit rasanya untuk mengatakan hal demikian benar-benar murni permasalahan politik karena konstitusi itu sendiri sebagai objek yang diubah merupakan produk hukum. mengingat konstitusi itu merupakan hukum tertinggi dari segala hukum yang ada dalam suatu negara tersebut. Jadi aneh rasanya apabila perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur merupakan permasalahan politik. Barangkali yang lebih tepatnya, perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur merupakan permasalahan politik yang memiliki unsur hukum atau sebaliknya merupakan permasalahan hukum yang memiliki unsur politik.

#### **D. Perubahan Konstitusi Dalam Negara Hukum Yang Demokratis**

Konsep negara hukum yang demokratis saat ini memang merupakan konsep yang sangat ideal. Hukum dan demokrasi merupakan dua hal yang saling berhubungan erat satu sama lain dan saling membutuhkan, hukum tanpa demokrasi akan menciptakan kesewenang-wenangan, sedangkan demokrasi tanpa hukum akan menciptakan anarki. Perpaduan antara konsep hukum dan demokrasi bila dipadukan dengan kata negara maka akan menghasilkan konsep negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi berdasarkan hukum.

Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan

luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Oleh karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum.<sup>43</sup> jadi negara hukum yang demokratis itu tetaplah diatur oleh hukum, namun di sisi lain juga memberikan peluang yang besar bagi partisipasi publik.

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setia peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat. hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan pemerintah secara bertentangan dengan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis.<sup>44</sup>

Pada prinsipnya negara hukum merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, artinya segala bentuk keputusan harus didasarkan dengan hukum. sedangkan demokrasi merupakan upaya membuka partisipasi dari rakyat, sehingga setiap keputusan yang diambil tidak hanya menguntungkan penguasa

---

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 58.

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ... op. cit.*, hlm 160.

melainkan juga menguntungkan rakyat. jadi tetap semuanya diatur dengan hukum tapi hukum yang dibuat membuka ruang-ruang partisipasi rakyat, baik saat hukum itu dibuat maupun saat hukum itu diterapkan.

Menegeani perubahan konstitusi, menurut C. F. Strong dalam bukunya *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, menyatakan:<sup>45</sup>

Majelis konstitusi, yang memahami bahwa urusan perundangan-undangan yang sebenarnya akan dibagi dan diserahkan kepada badan lain, berupaya konstitusi yang diresmikannya itu sebagai sekumpulan pedoman untuk bertindak di masa mendatang. Jika dikendaki, sebagaimana bisanya terjadi, majelis konstitusi dapat mengambil alih kekuasaan untuk merubah konstitusi dari luar tangan legislatif biasa dengan keputusannya sendiri. segala kemungkinan yang akan terjadi tak mungkin diramalkan sehingga mejelis konstitusi harus menetapkan suatu cara amandemen.

Metode atau cara amandemen merupakan hal yang penting dalam perubahan konstitsi. Hal demikian menjadi penting, selaras dengan pendapat Whear, bahwa banyak perubahan penting dalam jalannya konstitusi terjadi tanpa perubahan ketentuan yang mengatur pemerintah, baik aturan hukum atau adat kebiasaan... dan perubahan semacam ini sulit untuk digambarkan atau dinilai,terutama karena ia tidak statis.<sup>46</sup>

Mengenai perubahan konstitusi, Wheare berpendapat bahwa ada beberapa macam cara dalam perubahan konstitusi, yakni: *pertama*, amandemen formal<sup>47</sup>; *kedua*, penafsiran hukum<sup>48</sup>; *ketiga*, kebiasaan dan tradisi.<sup>49</sup> Inilah cara-cara atau metode-metode dalam melakukan perubahan konstitusi menurut Wheare.

---

<sup>45</sup> C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Penerjemah SPA Teamwork (Bandung: Nusamedia, 2004), hlm 212.

<sup>46</sup> K. C. Where, *Konstitusi-Konstitusi ... op. cit.*, hlm 126.

<sup>47</sup> K. C. Wheare, *Konstitusi ... op. cit.*, hlm 127.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm 151.

Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi, *pertama*, perubahan secara material, dan *kedua*, perubahan secara formal. Perubahan secara material dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, antara lain: penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan secara formal ditentukan oleh konstitusi itu sendiri.<sup>50</sup>

Menurut C. F. Strong ada empat cara perubahan, yakni perubahan-perubahan konstitusi yang dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. Melalui lembaga legislatif biasa, tetapi di bawah batasan-batasan tertentu.

Perubahan semacam ini dapat dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut:

- a. Batasan yang paling sederhana adalah diwajibkan adanya kuorum tetap anggota untuk mempertimbangkan usulan amandemen dan dalam pengesahan juga harus ditentukan batasan kuorum.
- b. Jika ada keinginan untuk melakukan perubahan UUD maka lembaga legislatif dibubarkan. Kemudian setelah itu diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif baru. Maka setelah anggota legislatif baru terpilih telah ada, kemudian barulah diadakan perubahan UUD oleh anggota legislatif yang baru tersebut.
- c. Apabila dalam suatu negara tersebut terdapat dua lembaga legislatif, maka kedua lembaga legislatif tersebut harus mengadakan sidang

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm 184.

<sup>50</sup> Chaidir Ellydar dan Fahmi Sudi, *Hukum Perbandingan Konstitusi* (Yogyakarta: Totalmedia, 2010), hlm 46.

<sup>51</sup> C. F. Strong, *Modern ... op. cit.*, hlm 209-211.



gabungan, dan keputusan sidang gabungan dalam melakukan perubahan konstitusi tersebut harus diambil dari suara mayoritas atau suara terbanyak.

2. Pengambilan suara rakyat melalui referendum atau plebisit.

Cara yang kedua ini dengan mengikut sertakan langsung rakyat dalam mengambil keputusan dalam perubahan UUD. Bila rakyat setuju terhadap perubahan maka dihasilkan UUD baru, namun apabila rakyat menolak maka tidak ada perubahan.

3. Persetujuan suara mayoritas atau seluruh unit federasi.

Perubahan semacam ini hanya ada di negara federal, dan tidak ditemukan dalam negara kesatuan karena ini memang menjadi khasnya perubahan di negara federal. Dalam hal persetujuan suara mayoritas atau seluruh unit federasi ini bisa langsung dengan persetujuan rakyat unit federasi dan bisa juga melalui lembaga legislatif negara federal.

4. Dilakukan oleh suatu lembaga khusus.

Perubahan semacam ini diadakan dengan membentuk lembaga baru, dan tujuan dari dibentuknya lembaga baru ini hanya terbatas untuk melakukan perubahan UUD saja. Kemudian setelah perubahan itu dilakukan maka kehadiran lembaga ini sudah tidak dibutuhkan lagi.

Pendapat mengenai perubahan UUD yang lebih sederhana disampaikan oleh Jellinek yang membedakan antara *Vervassungänderung* (perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri) dan *Vervassungswandlung* (perubahan dengan cara yang tidak disebut dalam UUD

tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, *Coup d'etat*, *convention*, dan sebagainya).<sup>52</sup>

Menurut Ismail Sunny mengenai perubahan UUD, bahwa roses UUD dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu: 1). Perubahan resmi, 2). Penafsiran hakim, 3). Kebiasaan ketatanegaraan/kenvensi.<sup>53</sup>

Menurut Padmo Wahjono mengenai perubahan UUD ada dua aspek, yakni:<sup>54</sup>

1. Mengenai tata caranya dalam hal ini dapat dengan lembaga khusus (misalnya konstituante) atau dengan cara prosedur khusus.
2. Mengenai yang dapat diubah dalam hal ini dapat terbatas atau tidak terbatas.

Pendapat Mirian Budiadjo mengenai perubahan konstitusi, bahwa ada bermacam-macam prosedur untuk mengubah UUD antara lain adalah sebagai berikut:<sup>55</sup>

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD dan jumlah minimum anggota legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS 1949).
2. Referendum atau *pelbisit* (Swiss, Australia)
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat:  $\frac{3}{4}$  dari lima puluh negara bagian harus menyetujui; India).

---

<sup>52</sup> Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum ... op. cit.*, hlm 50.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm 51.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm 51.

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dsar Ilmu Politik*, hlm 105.

4. Musyawarah khusus (*special convention*) (ada di beberapa negara Amerika Latin).

Prosedur perubahan konstitusi atau UUD memiliki pengaruh terhadap substansi hasil perubahan. Itulah sebab prosedur perubahan konstitusi atau UUD menjadi penting.

Saat ini konsep negara yang diidealkan adalah perpaduan antara konsep negara hukum dan demokrasi atau sering disebut dengan negara hukum yang demokratis (*constitutional democratis*). Lalu pertanyaan kemudian bagaimana perubahan konstitusi dalam negara hukum yang demokratis?

Di negara demokrasi proses pembuatan dan perubahan UUD harus dilakukan secara demokratis, diterima dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai paham, aspirasi dan kepentingan.<sup>56</sup> Jadi konsekuensi negara yang memiliki sistem politik yang demokratis harus pula menggunakan sistem tersebut dalam perubahan UUD.

Menurut Haysom, ada empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yakni:<sup>57</sup>

1. *By a democratically constituted assembly;*
2. *By democratically elected parliament;*
3. *By populer eferendum;*
4. *By popularly supported constitutional commission.*

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm 52.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm 52.

Menurut Ni'matul Huda mengenai perubahan konstitusi atau UUD yang demokratis, bahwa UUD yang baik selalau menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassungänderung*). Itulah prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).<sup>58</sup>

Menurut Sri Soemantri, dalam mengubah UUD harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat difikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan tersebut.<sup>59</sup>

Untuk melakukan perubahan terhadap Konstitusi ada beberapa hal yang harus diperhatikan, Denny Indrayana berpendapat bahwa ada empat aspek utama dalam proses pembuatan konstitusi: 1). Waktu pembuatan konstitusi, 2). Cara pembuatan konstitusi, 3). Lembaga pembuat konstitusi, dan 4). Partisipasi masyarakat.<sup>60</sup>

Dalam mengatur waktu untuk membuat konstitusi, orang harus ingat bahwa waktunya tidak boleh terlalu lama atau terlalu singkat. Rentang waktu yang terlalu panjang untuk membuat konstitusi hanya akan semakin menambah ketidakpastian dalam transisi kekuasaan yang otoriter, di samping memperbesar kemungkinan hilangnya momentum konstitusional negara yang bersangkutan untuk membuat konstitusi masa transisi. Tetapi, kalau waktunya terlalu pendek

---

<sup>58</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dnamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 10-11.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm 12.

<sup>60</sup> Denny Indrayana, *Amandemen ... op. cit.*, hlm 78.

tentunya juga tidak bijaksana.<sup>61</sup> Sebaiknya memang ada alokasi waktu tertentu untuk membuat konstitusi. Ini sangat penting demi memberikan mandat yang jelas kepada lembaga pembuat konstitusi. alokasi waktu yang spesifik membantu lembaga itu untuk menata rencana kerjanya. Selain itu, alokasi waktu semacam itu dapat menekan lembaga yang bersangkutan untuk menyelesaikan pekerjaannya tepat waktu.<sup>62</sup>

Mengenai pembuatan konstitusi, menurut Boni Blanime-Blanc menggolongkan menjadi tiga proses: proses konsensual (*consensual*), disensual (*dissensual*), dan gagal (*stillborn*).<sup>63</sup> Adapun dari ketiga proses ini yang terbaik adalah konsensual. Karena proses konsensual ini melibatkan semua kelompok masyarakat atau setidaknya melibatkan sebagian besar kelompok masyarakat. sedangkan proses disensual tidak melibatkan semua kelompok politik.<sup>64</sup> Oleh sebab itu hal demikian dapat memicu ancaman bagi sistem politik yang baru akan meningkat, terutama dari barisan sakit hati.<sup>65</sup> Dan yang paling buruk adalah proses yang gagal (*stillborn*), artinya konstitusi tersebut tidak dapat diberlakukan karena gugur terlebih dahulu sebelum disahkan. Kegagalan ini terjadi karena perbedaan-perbedaan kelompok-kelompok politik yang ada terlalu dalam, sehingga orang tak mungkin membentuk sebuah koalisi yang dominan.<sup>66</sup> Dikarenakan kesepakatan gagal, maka konstitusi baru juga gagal untuk diberlakukan. Itulah yang dinamakan proses yang gugur (*stillborn*).

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm 83.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm 84.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm 87.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm 87.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm 88.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm 88.

Bahasan mengenai lembaga dalam pembuatan konstitusi memiliki arti penting. Memilih lembaga yang tepat untuk membuat konstitusi adalah hal yang krusial dalam menciptakan sebuah konstitusi yang demokratis. Pilihannya akan ikut menentukan diterima/tidaknya atau dianggap sah/tidaknya hasil-hasil yang ditelurkan oleh proses pembuatan konstitusi itu nantinya. Dalam kutipan Renato Crist, dan dikutip juga oleh Deny Indarayana, Carl Schmitt mengatakan bahwa sebuah konstitusi sah “apabila kekuasaan dan kewenangan lembaga konstituen yang mengeluarkan keputusan itu diakui oleh rakyat”.<sup>67</sup>

Bahasan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembuatan atau perubahan konstitusi sangatlah penting. Selain konstitusi sebagai aturan main pemerintah dalam menjalankan tugasnya, konstitusi juga mengikat dan mengatur masyarakat. Sehingga tidak *fair* bila dalam pembuatan atau perubahan konstitusi masyarakat tidak diikutsertakan. Menurut Deny Indrayana, partisipasi publik sangatlah penting dalam pembuatan sebuah konstitusi yang demokratis, karena mampu memperkuat rasa memiliki di pihak rakyat.<sup>68</sup>

Dari berbagai pendapat yang telah penulis kemukakan, maka perubahan konstitusi dalam negara hukum yang demokratis tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, perubahan konstitusi harus sesuai dengan prosedur yang telah ditentukannya sendiri, karena hal demikianlah sesuai dengan perubahan konstitusi menurut hukum (*vervassunganderung*). *Kedua*, lembaga yang melakukan perubahan harus mendapat legitimasi dari rakyat. *Ketiga*, pembuatan atau

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm 96.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm 110.

perubahan konstitusi haruslah mengikutsertakan masyarakat. Dengan partisipasi masyarakat itulah maka masyarakat akan merasa memiliki konstitusi baru tersebut.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Data**

Mengenai data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yang diambil dari berbagai aturan hukum yang mengikat, kemudian juga menggunakan bahan hukum sekunder yang diambil dari berbagai literatur-literatur hukum terkait dengan penelitian ini.

Penelitian ini membahas tentang perubahan konstitusi Indonesia, maka dari itu data yang diambil terutama bahan hukum primer merupakan aturan hukum yang berlaku di Indonesia, adapun mengenai bahan hukum sekunder dapat diambil dari berbagai literatur, baik literatur luar maupun literatur yang ada di Indonesia, yang terpenting adalah literatur tersebut ada hubungannya dengan penelitian ini.

Secara historis, perubahan konstitusi di Indonesia telah terjadi beberapa kali. Pada tanggal 17 Agustus 1945 diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia, kemudian sehari setelahnya, yakni tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia bersidang dan berhasil menetapkan dan mengesahkan Rancangan Undang-undang Dasar, hasil karya Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia, dengan beberapa perubahan dan tambahan.<sup>163</sup> Adapun jumlah anggota yang menetapkan dan mengesahkan adalah berjumlah 27 orang

---

<sup>163</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: PT Bina Aksara, 1966), hlm 27.



anggota.<sup>164</sup> Kemudian, pada tanggal 23 Oktober – 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB). Dalam konferensi ini terdapat tiga pihak, yakni Indonesia, Belanda, dan BFO. Konferensi ini menghasilkan tiga kesepakatan, yang salah satunya adalah didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat.<sup>165</sup> Kesepakatan tidak hanya sampai pada pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat, melainkan pada tanggal 27 Desember 1945 mulai diberlakukannya Undang-Undang Dasar baru yang diberi nama “Konstitusi Republik Indonesia Serikat”.<sup>166</sup>

Bentuk susunan “federal” (serikat) bukanlah bentuk yang berakar pada kehendak rakyat, akibatnya dimana-mana timbul tuntutan untuk kembali dalam bentuk susunan kesatuan.<sup>167</sup> Maka pada 19 Mei 1950 telah tercapai suatu keputusan bersama yang pada pokoknya disetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan daripada Negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi Agustus 1945, dan untuk itu akan diperlukan sebuah Undang-Undang Dasar Sementara untuk negara kesatuan ini.<sup>168</sup> Kemudian dengan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 (LN RIS tahun 1950 No. 56), ditetapkanlah perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-undang Dasar sementara.<sup>169</sup> Undang-undang

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, hlm 27.

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm 62.

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm 63.

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm 70.

<sup>168</sup> *Ibid.*, hlm 70-71.

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm 71-72.

Federal No. 7 tahun 1950 ini disahkan dan diumumkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950.<sup>170</sup>

Pada tanggal 5 Juli 1959 diberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Pada tanggal 5 Juli 1959 tersebut telah dikeluarkannya Dekrit yang kita kenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam diktumnya yang kedua menetapkan: Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara (1950).<sup>171</sup> Kemudian, dari kurun waktu 1999 – 2002 telah diadakan perubahan (amandemen) Undang-undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Pada Rapat Paripurna Kedua Belas (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 1999 tanggal 19 Oktober 1999 meratifikasi Perubahan Pertama UUD 1945.<sup>172</sup> Kemudian, pada tanggal 19 Agustus 2000 dalam Rapat Paripurna Kesembilan Sidang Tahunan MPR 2000 meratifikasi Perubahan Kedua UUD 1945.<sup>173</sup> Kemudian, pada tanggal 9 November 2001 dalam Rapat Paripurna Ketujuh (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 2001 meratifikasi Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>174</sup> Kemudian, pada tanggal 10 Agustus 2002, dalam Rapat Tahunan Keenam (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 2002 diadakan ratifikasi Perubahan Keempat UUD 1945.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>171</sup> J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia* (Jakarta: PT Inti Idayu Press, 1983), hlm 87.

<sup>172</sup> Denny Indrayana, *Amandemen ... op. cit.*, hlm 181.

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm 207.

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm 256.

<sup>175</sup> *Ibid.*, hlm 295.

Konstitusi modern mengatur cara perubahannya sendiri. hal demikian sama halnya dengan konstitusi-konstitusi Indonesia. Juga memiliki cara perubahannya sendiri yang ditentukan oleh konstitusi itu sendiri.

Uud 1945 asli, baik yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia, maupun yang ditetapkan melalui dekrit memuat pengaturan prosedur yang sama. Pasal 37 UU 1945 mengatur cara perubahannya, yakni: jumlah yang harus hadir untuk mengubahnya 2/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Adapun lembaga yang berwenang merubahnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sedangkan untuk mengambil keputusan harus dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang hadir.<sup>176</sup>

Mengenai perubahan konstitusi RIS diatur dalam pasal 190, dan 191. Konstitusi RIS hanya dapat diubah dengan Undang-Undang Federal. Lembaga yang berwenang untuk melakukan perubahan adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.<sup>177</sup> Usul mengubah konstitusi hanya dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Senat sekurang-kurangnya 2/3 jumlah suara anggota yang hadir. Jika itu dirundingkan lagi menurut pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah suara anggota yang hadir.<sup>178</sup> Kemudian setelah konstitusi itu diubah, maka pemerintah harus mengumumkannya.<sup>179</sup> Dan naskah konstitusi yang diubah tersebut diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah.<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> Lihat Pasal 37 UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan Oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan UUD 1945 ang ditetapkan berdasarkan Dekrit.

<sup>177</sup> Lihat Pasal 190 Ayat 1 Konstitusi RIS.

<sup>178</sup> Lihat Pasal 190 Ayat 3 Konstitusi RIS.

<sup>179</sup> Pasal 191 Ayat 1 Konstitusi RIS.

<sup>180</sup> Pasal 191 Ayat 2 Konstitusi RIS.

Mengenai perubahan UUDS diatur dalam pasal 140 dan 141. Untuk mengubah UUDS ini harus menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Perubahan UUDS ini dilakukan dengan Undang-undang.<sup>181</sup> Lembaga yang diberikan kewenangan untuk merubah UUD yakni Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar yang terdiri dari (Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan Anggota-anggota Komite Nasional Pusat yang tidak menjadi anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara.<sup>182</sup> Kemudian, Pemerintah harus dengan segera mengesahkan rancangan perubahan Undang-undang Dasar yang telah diterima oleh Majelis Perubahan Undang-undang Dasar.<sup>183</sup> Kemudian, perubahan dalam Undang-Undang Dasar diumumkan oleh Pemerintah.<sup>184</sup> Kemudian, Naskah Undang-undang Dasar yang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah.<sup>185</sup>

Mengenai perubahan UUDS 1950 juga diatur dalam pasal 134 dan 137 UUD 1950. Pasal 134 mengatur tentang lembaga yang diberikan wewenang menetapkan Undang-Undang Dasar sebagai pengganti UUDS 1950 adalah Konstituante dan Pemerintah. Kemudian, pasal 137 mengatur tentang mekanisme pengambilan keputusan, korum, dan pengesahan, serta pengumuman. Keputusan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 Anggota Konstituante, Korum 2/3 dari suara anggota yang hadir, pengesahan dilakukan oleh Presiden sebagai Pemerintah. Kemudian, setelah disahkan maka diumumkan oleh Pemerintah.

---

<sup>181</sup> Lihat Pasal 140 Ayat 1 UUDS 1950.

<sup>182</sup> Lihat pasal 140 Ayat 2 UUDS 1950.

<sup>183</sup> Lihat Pasal 140 Ayat 3 UUDS 1950.

<sup>184</sup> Lihat Pasal 141 Ayat 1 UUDS 1950.

<sup>185</sup> Lihat Pasal 141 Ayat 2 UUDS 1950.

## **B. Pengaturan Prosedur dan Praktek Perubahan Konstitusi di Indonesia**

### **1. UUD 1945 (asli) Ke Konstitusi RIS.**

Secara historis mengenai lahirnya konstitusi pertama Negara Republik Indonesia atau UUD 1945, tidak bisa dilepaskan dari proses perumusan dasar negara. Awalnya bermula pada tanggal 7 September 1944 Pemerintah Jepang mengumumkan janji untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia. Janji tersebut diulangi pada tanggal 1 Maret 1945. Pernyataan pernyataan Pemerintah yang dikeluarkan pada 1 Maret 1945 diikuti dengan pembentukan panitia yang bertugas mempersiapkan kemerdekaan (tepatnya membuat rancangan UUD). Panitia tersebut dikenal sebagai BPUPKI (*Dokuritzu Zunbi Tjoosakai*) yang beranggotakan 62 orang, diketuai oleh Radjiman Widiyodiningrat.<sup>186</sup>

Tugas pokok badan ini menyusun rancangan UUD, tetapi kemudian badan ini menghabiskan sebagian besar waktu sidang-sidang pertamanya untuk memperdebatkan dasar negara. Radjiman ketika memulai sidang I panitia tanggal 29 Mei 1945 meminta para anggota untuk membicarakan terlebih dulu dasar Indonesia merdeka sebelum membicarakan UUD.<sup>187</sup>

Perdebatan mengenai dasar negara sangat alot, sehingga dengan itu maka dibentuklah panitia sembilan yang terdiri dari: Soekarno, Hatta, AA. Marimisi, Abikusno Tjokrosuyoso, A. Kahar Muzakir, Agus Salim, Achmad Subardjo, Yamin, dan Wahid Hasyim. Tugasnya mencari kesepakatan tentang dasar negara yang telah diperdebatkan selama empat hari sidang I (29 Mei – 1 Juni 1945). Kemudian, pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia Sembilan berhasil mencapai

---

<sup>186</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik ... op. cit.*, hlm 36.

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm 36.

kompromi dengan mnyetujui sebuah naskah “Mukoddimah” UUD yang dikenal sebagai Piagam Jakarta atau “The Jakarta Charter”. Hasil kesepakatan atau *modus vivendi* dinyatakan diterima dalam sidang II BPUPKI tanggal 11 Juli 1945. Setelah itu, Soekarno panitia kecil yang diketuai oleh Soepomo untuk menyusun rancangan UUD pada tanggal 13 Juli 1945. Isi materi hampir sama dengan dengan rancangan UUD yang diusulkan Yamin pada tanggal 29 Mei 1945. Setelah diperdebatkan selama empat hari, akhirnya tanggal 16 Juli 1945 BPUPKI menyetujui rancangan UUD yang yang akan dijadikan konstitusi tertulis Indonesia merdeka.<sup>188</sup>

Janji Jepang untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia hanya tinggal janji, yang mana janji kemerdekaan tersebut tidak dapat direalisasikan oleh Jepang. Hal tersebut, dikarenakan Jepang terpaksa menyerah kepada Sekutu pada tanggal 5 Agustus 1945. Kejadian itu membawa konsekuensi bahwa usaha “memerdekakan” Indonesia menjadi tanggung jawab para Pemimpin Indonesia sendiri.<sup>189</sup> Maka kemudian, pada tanggal 17 Agustus 1945, atas nama bangsa Indonesia Sukarno-Hatta menyatakan kemerdekaan Indonesia. Dan kemudian, hari berikutnya pada tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkanlah UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia dan berlaku untuk seluruh wilayah negara Republik Indonesia.<sup>190</sup> Jadi, saat Indonesia diproklamirkan kemerdekaannya belumlah memiliki konstitusi atau UUD, melainkan Indonesia baru memiliki UUD sehari setelah diproklamirkan kemerdekaannya.

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm 37.

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm 38.

<sup>190</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 4.

Saat berlakunya UUD 1945 tersebut sebenarnya terjadi beberapa perubahan secara substansial tanpa mengubah teks atau bunyi pasal dari UUD 1945 tersebut. Semisal dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X yang pada intinya memberikan kewenangan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sehingga yang dalam UUD 1945 mestinya dalam menentukan kewenangan legislatif harus bersama-sama dengan Presiden, maka dengan adanya Maklumat tersebut kewenangan legislatif mutlak di tangan KNIP.

Selain itu, ada lagi Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945 yang diantaranya menyatakan bahwa tanggung jawab adalah di dalam tangan menteri. Dari penjelasan resmi yang dikeluarkan oleh menteri penerangan tanggal 24 November 1945 mengenai tanggung jawab menteri itu ternyata bahwa yang dikehendaki adalah tanggung jawab menteri kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif sehari-hari yang untuk sementara tugasnya dijalankan oleh Komite Nasional.<sup>191</sup> Padahal dalam UUD 1945 sistem Pemerintahan Presidensil, yang dalam sistem Presidensil mestinya menteri kabinet bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada DPR. Maka dari itu dengan adanya Maklumat Pemerintah ini sistem pemerintahan Indonesia dari Sistem Presidensil berubah menjadi Sistem Pemerintahan Parleментар. Dalam sistem Parleментар maka para menteri kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen atau di Indonesia dikenal dengan DPR.

Dua maklumat tersebut, baik Maklumat Wakil Presiden No X, maupun Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November keduanya sama-sama merubah

---

<sup>191</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm 40.

substansi daripada UUD 1945 sekalipun tanpa merubah kata atau bunyi pasal UUD 1945 itu sendiri. Sebenarnya, secara yuridis formal UUD 1945 memiliki cara atau mekanisme perubahannya sendiri, yang telah ditentukan oleh UUD 1945 itu sendiri.

Dalam pasal 37 UUD 1945 yang terdiri dari dua ayat, dinyatakan bahwa: (1) untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota yang hadir.<sup>192</sup> Dari pasal 37 tersebut ada beberapa hal yang dapat kita cerna dalam perubahan UUD 1945.

*Pertama*, lembaga yang berwenang dalam melakukan perubahan UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari itu, dapat diartikan sebaliknya bahwa tidak ada lembaga lain yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 selain lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). *Kedua*, bahwa dalam mekanisme untuk melakukan perubahan harus sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  anggota MPR hadir, dan apabila tidak mencapai angka demikian maka anggota MPR tidak dapat melakukan perubahan. *Ketiga*, bahwa ada angka Korum dalam mengambil keputusan dalam perubahan UUD tersebut harus memenuhi angka  $\frac{2}{3}$  dari anggota MPR yang hadir. Jadi, tiga ketentuan ini harus terpenuhi dalam melakukan perubahan UUD 1945.

Sebagaimana penulis jelaskan dalam beberapa penjelasan di atas, bahwa ada beberapa maklumat yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara substansial

---

<sup>192</sup> Lihat Pasal 37 UUD 1945 yang asli, artinya UUD 1945 sebelum amandemen.



mengubah makna UUD 1945 tanpa mengubah kata atau bunyi pasal tersebut. Sehingga dapat penulis katakan bahwa perubahan UUD yang dilakukan oleh pemerintah melalui maklumat-maklumat tersebut tidak sesuai dengan mekanisme perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam pasal 37 UUD 1945 tersebut.

Mengenai perubahan UUD 1945 tidak hanya sampai perubahan yang disebabkan oleh maklumat saja, melainkan perubahan yang terjadi adalah melalui pergantian UUD 1945. Artinya baik nama maupun pasal-pasal dan substansinya berubah. Secara historis, sejak tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia, akan tetapi hal demikian tidak bertahan lama, karena pada tanggal 27 Desember 1949 diberlakukannya Konstitusi republik Indonesia Serikat (KRIS).

Empat tahun setelah negara di bawah UUD 1945 yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, Pemerintah Indonesia terpaksa harus melakukan perubahan fundamental atas bentuk negara, sistem pemerintahan, dan undang-undang dasarnya. Kondisi yang dialami negara baru Indonesia ini ternyata akibat politik Pemerintah Belanda yang ingin berkuasa kembali di Indonesia setelah balatentara Jepang menyerah kepada Sekutu. Belanda berusaha mendirikan negara-negara, seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Pasundan, dan negara Jawa Timur. Sejalan dengan usaha Belanda itu, maka terjadilah Agresi Militer yang terkenal dengan agresi I pada tahun 1947, dan agresi II pada tahun 1948. Melihat tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Belanda mengundang keprihatinan Dunia, akibatnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendesak kepada Pemerintah Belanda dan

Pemerintah Indonesia untuk melakukan perundingan, yang kemudian dikenal dengan sebutan “Konferensi Meja Bundar”. Konferensi Meja Bundar ini berlangsung dari tanggal 23 Agustus sampai 2 November 1949, dan dihadiri oleh wakil-wakil dari republik Indonesia, BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overlag*), dan Nederland serta sebuah komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia<sup>193</sup>

Selama berlangsungnya Konferensi Meja Bundar di Den Haag itu, dibentuk panitia ketatanegaraan dan hukum tata negara, yang antara lain membahas rancangan konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat. Panitia ini telah menyelesaikan pekerjaannya, dan pada tanggal 29 Oktober 1949, antara wakil-wakil Republik Indonesia dan BFO, negara-negara federal yang telah dibentuk Belanda menandatangani Piagam Persetujuan tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>194</sup>

Adapun perubahan dari UUD 1945 ke KRIS sebagaimana telah dijelaskan tadi, paling tidak ada beberapa poin penting: *Pertama*, perubahan yang dilakukan tidak atas dasar keinginan Pemerintah Indonesia sendiri, melainkan perundingan atau kompromi antara pemerintah Belanda dan pemerintah Indonesia. Jadi, Lembaga yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 ke KRIS adalah wakil-wakil dari republik Indonesia dan BFO. *Kedua*, mengenai persetujuan atas perubahan UUD 1945 ke KRIS sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa ada tiga lembaga, yakni: wakil dari Republik Indonesia, BFO, dan negara-negara federal yang telah dibentuk Belanda.

---

<sup>193</sup> <sup>193</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum ... op. cit.*, hlm 120-121.

<sup>194</sup> *Ibid.*, hlm 122.

Melihat realita demikian, mengenai perubahan konstitusi dari UUD 1945 ke KRIS ternyata tidak sesuai dengan pengaturan prosedur formil yang telah diatur dalam pasal 37 UUD 1945. Mestinya apabila hendak melakukan perubahan UUD 1945 haruslah berdasar atas apa yang sudah ditentukan oleh UUD 1945 sebagaimana tertera dalam pasal 37 UUD 1945 tersebut.

## **2. Konstitusi RIS (KRIS) ke UUDS 1950**

Sejak tanggal 27 Desember 1949 telah diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) sebagai UUD Negara Republik Indonesia serikat saat itu. Kalau kita melihat historis pemberlakuan KRIS ini memang tidak murni atas keinginan rakyat Indonesia ataupun Pemerintah Indonesia, melainkan ada campur tangan dari Pemerintah Belanda, yang disinyalir bahwa Belanda bermaksud untuk menguasai kembali Indonesia. Sehingga dalam waktu yang singkat dilakukanlah perubahan Konstitusi RIS tersebut.

Mengenai prosedur Perubahan Konstitusi RIS telah diatur secara yuridis formal dalam beberapa pasal, diantaranya pasal 190 dan pasal 191 Konstitusi RIS tersebut. *Pertama*, Konstitusi RIS dapat diubah dengan UU Federal. *Kedua*, Lembaga yang berwenang untuk mengusulkan Perubahan adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dan baru boleh mengusulkan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang menghadiri. *Ketiga*, usul untuk mengubah Konstitusi ini hanya dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Senat dengan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah suara yang hadir. Jika dirundingkan kembali menurut pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah suara anggota yang

hadir. *Keempat*, perubahan Konstitusi harus diumumkan oleh Pemerintah. Kemudian, Naskah Konstitusi yang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah, sekedar perlu, bab-babnya, bagian-bagian tiap bab dan pasal-pasal nya diberi nomor berturut dan penunjukan-penunjukannya diubah.<sup>195</sup>

Keberlakuan Konstitusi RIS ini tidak bertahan lama, ia diberlakukan sejak tanggal 27 Desember 1949 dan diganti UUD yang baru pada tanggal 17 Agustus 1950, dan pengganti Konstitusi RIS ini dikenal dengan UUDS 1950. Jadi, keberlakuan Konstitusi RIS ini tidak sampai dalam hitungan 1 (satu) Tahun. Lalu pertanyaan kemudian bagaimana perubahan itu terjadi.

Menurut Nuruddin Hadi, mengenai perubahan KRIS ke UUDS 1950, adapun lebih lengkapnya sebagai berikut:<sup>196</sup>

Sistem ketatanegaraan berdasarkan Konstitusi RIS 1949 ini tidak berlangsung lama, karena Konstitusi tersebut tidak lahir dari kehendak rakyat, akan tetapi merupakan kehendak dari pihak luar, yaitu dalam hal ini Belanda. Sehingga dimana-mana timbul tuntutan untuk kembali pada negara kesatuan. Tuntutan tersebut semakin lama semakin menguat yang dengan ditandai dengan satu persatu negara atau daerah bagian yang menggabungkan diri kembali menjadi Negara RI. Pada akhirnya tinggal 3 (tiga) negara bagian saja, yakni: 1). Negara RI, 2). Negara Indonesia Timur, 3). Negara Sumatera Timur.

Pada akhirnya diadakan musyawarah antara pemerintah Indonesia Serikat dan Pemerintah RI. Dalam musyawarah tersebut, Pemerintah negara Indonesia Serikat bertindak untuk mewakili Pemerintah negara Indonesia Timur dan Sumatera Timur. Dalam musyawarah tersebut dicapai satu kesepakatan bersama, yaitu persetujuan pada tanggal 19 Mei 1950 yang inti kesepakatan tersebut adalah dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan Negara kesatuan sebagai jelmaan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, dan untuk itu diperlukan UUD Sementara yaitu dengan cara mengubah Konstitusi RIS 1949. Untuk melaksanakan persetujuan tersebut, dibentuklah sebuah Panitia bersama antara kedua pemerintahan masing-

---

<sup>195</sup> Lihat Pasal 190 dan 191 Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

<sup>196</sup> Nuruddin Hadi, *Teori ... op. cit.*, hlm 107.

masing diketuai oleh Prof. Soepomo untuk RIS dan A. Halim untuk Republik Indonesia.

Adalah tugas panitia ini merencanakan sebuah rancangan UUD Sementara bagi Negara Kesatuan RI. Akhirnya pada tanggal 20 Juli 1950 disetujui rancangan tersebut dan selekas-lekasnya disampaikan oleh Pemerintah Republik Indonesia Serikat kepada DPR dan Senat serta oleh Pemerintah RI kepada Badan Pekerja Nasional Pusat untuk disahkan. Sehingga pada 17 Agustus 1950 Negara kesatuan RI sudah terbentuk. Kemudian, dengan UU Federal No. 7 Tahun 1950 (LN RIS Tahun 1950, No. 56), ditetapkanlah perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS.

Mengenai Perubahan Konstitusi RIS ke UUDS, hal yang sama juga diungkapkan oleh Hendarmin Ranadireksa dalam bukunya *Bedah Konstitusi Lewat gambar Dinamika Konstitusi Indonesia*: bahwa pada 19 Mei 1950, Persetujuan antara RIS dan RI tercapai kesepakatan 12 pokok pikiran yang berkaitan dengan kembali ke negara berbentuk kesatuan dan perlunya memiliki UUD sebagai dasar pelaksanaan berbangsa dan bernegara... untuk menjalankan (membentuk) UUD baru, Pemerintah RIS dan RI mengangkat suatu Panitia Perencanaan Undang-Undang Dasar negara kesatuan yang apabila telah selesai akan ditinjau oleh RIS kepada Senat dan DPR RIS dan oleh RI kepada BPKNIP dengan tidak memberikan kesempatan untuk melakukan amandemen apapun.<sup>197</sup>

Pada tanggal 14 Agustus 1950, Senat dan DPR RIS menerima perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara Republik Indonesia yang ditandatangani oleh Presiden RIS, Ir. Soekarno, Perdana Menteri Drs. Moh. Hatta, dan Menteri Kehakiman RIS Prof. Dr. Mr. Supomo, dan diumumkan oleh Menteri Kehakiman. Dan pada tanggal 17 Agustus 1950 negara RIS berganti menjadi Republik

---

<sup>197</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Edisi Ketiga, (Bandung: Fakusmedia, 2016), hlm 71.

Indonesia yang berbentuk kesatuan. Dan pada tanggal itu juga (17 Agustus 1950) UUDS RI 1950 resmi diberlakukan.<sup>198</sup>

Dari beberapa penjelasan mengenai perubahan dari Konstitusi RIS menuju UUDS 1950 terdapat beberapa hal penting yang perlu dicermati dalam perubahannya sebelum nanti sampai pada satu kesimpulan, bahwa perubahan yang ada (dari KRIS ke UUDS 1950) sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada atau tidak. Maka hal-hal yang perlu diperhatikan tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, bahwa perubahan konstitusi RIS secara prosedural formal hanya dapat dilakukan dengan melalui UU federal, untuk itu sebagaimana dijelaskan tadi bahwa perubahan KRIS ini melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950. Sehingga untuk syarat yang pertama ini telah terpenuhi. *Kedua*, lembaga yang berhak melakukan usul perubahan KRIS secara prosedural formal adalah DPR dan Senat, kemudian kalau kita perhatikan dengan seksama bahwa lembaga yang melakukan usul perubahan ini sebagaimana dijelaskan tadi adalah atas kompromi antara pemerintah RIS dan RI. Awalnya kompromi tersebut sampai pada kesimpulan untuk kembali pada negara Indonesia yang berbentuk kesatuan, kemudian dengan berubah bentuk dari RIS dan Kesatuan tersebut tentu harus ada UUD yang menjadi dasar dalam menjalankan pemerintahan di negara kesatuan tersebut. Oleh sebab itu, maka ditunjuklah Panitia Perancang UUD guna untuk menjadi dasar dalam pelaksanaan pemerintahan pada negara Indonesia yang berbentuk kesatuan. Jadi lembaga yang mengusulkan adalah pemerintah RIS dan RI kemudian ditindak lanjuti oleh Panitia Perancang UUD. Dan pada tanggal 14 Agustus 1950

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, hlm 72.

rancangan UUD ini disetujui oleh DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat.<sup>199</sup> Maka dapatlah dikatakan bahwa Lembaga yang diberikan wewenang dalam melakukan perubahan konstitusi dalam konteks ini telah sesuai dengan yang ditentukan.

*Ketiga*, mengenai persetujuan, bahwa dijelaskan usul untuk mengubah Konstitusi RIS dapat diterima oleh DPR ataupun Senat dengan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah suara anggota yang hadir. Jika usul dirundingkan lagi maka DPR hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya 3/4. Dalam hal persetujuan ini, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pada tanggal 14 Agustus 1950 baik Senat maupun DPR RIS menerima Perubahan KRIS menjadi UUDS 1950. *Keempat*, mengenai perubahan dalam Konstitusi diumumkan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, sebagaimana dijelaskan tadi bahwa Pemerintah telah mengumumkan tentang perubahan Konstitusi tersebut, yang mana dalam hal tersebut telah dilaksanakan oleh Menteri Kehakiman yang pada saat itu dijabat oleh Prof Supomo.

Dari berbagai penjelasan yang dikemukakan mengenai perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) ke Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), penulis berkesimpulan bahwa perubahan tersebut telah sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan oleh Konstitusi RIS.

---

<sup>199</sup> Ni'matul Huda, *Gagasan ... Op., Cit.*, hlm 167.

### 3. UUDS 1950 Ke UUD 1945

Dilihat dari nama resminya Undang-Undang Dasar ini memuat kata “sementara” pada nama resminya, yakni Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Oleh sebab itu tidak mengejutkan bahwa Undang-Undang Dasar ini bersifat hanya sementara dan akan diubah atau digantikan dengan Undang-Undang Dasar yang baru. Berbeda halnya dengan kedua Undang-undang Dasar sebelumnya (UUD 1945 dan KRIS 1949), yang sifatnya juga sementara namun tidak disebutkan secara langsung kata “sementara” pada nama resminya.

Selain daripada nama resminya yang menggunakan kata “sementara”, sifat kesementaraannya itu dapat juga dilihat dalam pasal 134 UUDS 1950 yang menyatakan: “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan mengganti Undang-Undang dasar ini.

Kalau dilihat dengan seksama bahwa keberlakuan Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan memang hanya untuk sementara waktu saja, sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama bahwa diadakan usaha untuk menetapkan Undang-Undang Dasar yang baru sebagai penggantinya.

UUDS 1950 ini memuat aturan mengenai perubahannya, secara prosedur formil mengenai perubahannya diatur dalam pasal 140 dan 141 UUDS 1950. Pada intinya dalam pasal-pasal tersebut mengatur tentang perubahan UUDS 1950 sebagai berikut: *Pertama*, Badan yang melakukan perubahan UUDS 1950 ini adalah suatu badan yang bernama “Mejelis Perubahan Undang-Undang Dasar” yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) dan Anggota-



anggota Komite Nasional Indonesia Pusat yang tidak menjadi Anggota-anggota DPRS. *Kedua*, Pemerintah harus dengan segera mengesahkan rancangan perubahan Undang-undang Dasar yang telah diterima atau disepakati oleh Majelis Perubahan Undang-undang Dasar.<sup>200</sup> *Ketiga*, Kemudian apabila rancangan UUD yang baru itu telah disahkan oleh Pemerintah maka kemudian harus diumumkan oleh pemerintah.

Mengenai perubahan UUDS 1950 ini memang tidak hanya diatur dalam pasal 140 dan 141 saja, melainkan juga diatur dalam pasal 134 dan 137. Pasal 137 UUDS 1950 mengatur tentang lembaga yang berwenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Kemudian, pasal 37 UUDS 1950 mengatur tentang beberapa hal. *Pertama*, keputusan tentang rancangan Undang-Undang Dasar yang baru dapat dilakukan jika sekurang-kurangnya 2/3 anggota Konstituente harus hadir. *Kedua*, Undang-Undang dasar baru berlaku apabila telah diterima sekurang-kurangnya 2/3 dari suara Anggota yang hadir. *Ketiga*, kemudian apabila Konstituente telah menerima rancangan Undang-undang Dasar, maka rancangan itu dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah. Setelah disahkan maka Undang-undang Dasar diumumkan oleh Pemerintah.

Memang secara yuridis formal baik pasal 140 dan 141 UUDS 1950 maupun pasal 134 dan 137 UUD 1950 mengatur tentang perubahan UUDS 1950. Pasal 140 dan 141 lebih ke arah perubahan dalam bentuk yang umum, namun pasal 134 dan 137 UUDS 1950 perubahan ke arah yang spesifik, yakni

---

<sup>200</sup> Lihat Pasal 140 UUDS 1950

pembentukan UUD yang baru sebagai pengganti UUDS 1950. Oleh sebab itu, maka dalam konteks perubahan dalam arti penetapan Undang-undang Dasar yang baru sebagai pengganti UUDS 1950 lebih tepat memang menggunakan pasal 134 dan 137 UUDS 1950.

Mengenai Badan Konstituante yang dimasuk dalam pasal 143 UUDS 1950 ini pada saat itu (tahun 1950) belum ada, maka untuk memenuhi ayat pasal 143 UUD 1950 ini guna untuk menetapkan Undang-Undang dasar yang baru, maka telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilihan umum ini diadakan berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 1953. UU ini berisi dua pasal. *Pertama*, berisi ketentuan mengenai perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950. *Kedua*, berisi ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya UUDS 1950 itu menggantikan Konstitusi RIS, yakni tanggal 17 Agustus 1950. Atas dasar UU inilah diadakan Pemilu tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada 10 November 1956.<sup>201</sup>

Setelah terbentuknya Konstituante maka kemudian yang dilakukan selanjutnya adalah upaya untuk menetapkan Undang-Undang Dasar baru yang akan menjadi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang semula berdasarkan KRIS berbentuk Federal, kemudian berdasar UU Federal No. 7 Tahun 1950 berubah kembali pada bentuk negara kesatuan yang dasar sementara adalah UUDS 1950. Sehingga, dengan UUDS 1950 yang bersifat

---

<sup>201</sup> Putera Asmoto, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm 132.

sementara itu, maka perlu dengan segera untuk ditetapkan UUD yang baru sebagai dasar bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sementara Konstituante yang telah bersidang selama kurang lebih dua tahun belum dapat menyelesaikan tugasnya maka dalam situasi tanah air yang demikian dikawatirkan akan timbul perpecahan. Dan kegagalan konstituante untuk memecahkan masalah pokok dalam menyusun UUD baru, disebabkan karena tidak tercapainya quorum 2/3 seperti yang diharuskan.<sup>202</sup>

Untuk mengatasi hal tersebut, maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama Pemerintah, Presiden memberikan amanatnya di depan sidang pleno Konstituante yang berisi anjuran agar Konstituante menetapkan saja UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap bagi Republik Indonesia. Ternyata setelah diadakan beberapa kali sidang dan diadakan pemungutan suara, quorum yang diharuskan oleh pasal 137 ayat (2) UUDS 1950 tidak tercapai. Hal ini telah dilaksanakan dengan tiga kali pemungutan suara.<sup>203</sup>

Melihat situasi yang demikian peliknya mengenai quorum yang tak bisa dicapai selama tiga kali pemungutan suara, melihat situasi yang demikian dikawatirkan akan membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pada tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkannya Dekrit Presiden atau dikenal dengan (Dekrit Presiden 5 Juli 1959), dengan dikeluarkannya dekrit tersebut maka berlaku kembali Undang-Undang Dasar 1945 untuk yang kedua kalinya.

---

<sup>202</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1983), hlm 95-96.

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm 96.

Jadi, kalau kita lihat secara historis mengenai perubahan UUDS ke UUD 1945 (asli) tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan. Melainkan, perubahan tersebut dilakukan sepihak oleh Presiden Sukarno dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

#### **4. UUD 1945 (Dekrit) Ke UUD 1945 (Amandeman)**

Karena Sukarno sebagai Presiden Saat itu menganggap gagal badan Konstituante dalam menetapkan Undang-undang Dasar yang baru, maka dengan itu ia kembalikan lagi Undang-Undang dasar 1945 sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka, sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut berlaku kembali UUD 1945 untuk kali keduanya.

Alasan mengapa UUD 1945 itu penting untuk dilakukan perubahan terhadapnya dikarenakan pembuatannya yang sangat amat kilat, hal demikian dapat dilihat dari pidato Bung Karno yang menyatakan:<sup>204</sup>

Pada hari ini kita menyusun Undang-Undang dasar yang kemerdekaannya kemarin, menurut kehendak rakyat, telah dipermaklumkan dengan proklamasi,...

Tuan-tuan sekalian tentu mengetahui dan mengakui, bahwa kita ini duduk di dalam suatu zaman yang beralih seperti sebagai kilat cepatnya. Maka berhubung dengan itu saya minta kepada tuan-tuan sekalian, supaya kitapun bertindak di dalam sidang sekarang ini dengan kecepatan kilat. Janganlah kita terlalu tertarik oleh kehendak yang kecil-kecil, tetapi marilah kita menurut garis besar-besar saja yang mengandung sejarah.

Saya minta lagi kepada tuan-tuan sekalian, supaya misalnya mengenai hal Undang-undang Dasar, sedapat mungkin kit mengikuti garis-garis besar yang telah dirancang oleh Dokuritu Zyunbi Tyoosakai dalam sidangnya yang kedua. Perobahan yang penting-penting saja kita adakan dalam sidang kita sekarang ini. Urusan yang kecil-kecil hendaknya kita kesampingkan, agar kita sedapat mungkin pada hari ini pula telah selesai dengan pekerdjaan menyusun Undang-undang Dasar dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

---

<sup>204</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Kedua 1971.

Inilah kutipan dari pidato Bung Karno saat acara pembukaan rapat Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, dan sebagaimana kita ketahui pula bahwa pada hari itu juga (18 Agustus 1945) Undang-Undang Dasar 1945 telah disahkan oleh Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia. sehingga dari itu apa yang disebut Sukarno dengan “kilat” itu benar-benar terjadi, sehingga dengan itu dapat kita simpulkan bahwa Undang-undang dasar 1945 adalah Undang-Undang Dasar kilat, artinya dibuat dengan cepat seperti kilat yang begitu cepat. Sehingga dengan itu, maka tidak heran kalau dalam waktu kemudian banyak sekali terdapat berbagai kekurangan yang ada di dalam UUD 1945 tersebut.

Memang secara timing atau waktu, pada saat itu (1959) UUD 1945 berlaku untuk kali kedua. Pada saat berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 yang memberlakukan adalah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, akan tetapi berbeda dengan UUD 1945 yang berlaku untuk kali kedua, yakni diberlakukan oleh Presiden Republik Indonesia dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959. Namun, secara substansial tidak ada yang berubah. Saat dikembalikan keberlakuan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tersebut, maka UUD 1945 berlaku seluruhnya seperti semula.

Kembali lagi pada bahasan bahwa UUD 1945 ini merupakan UUD yang kilat, artinya dibuat dengan begitu cepat. Sehingga banyak kekurangan di dalamnya, maka dengan itu perubahan menjadi suatu keniscayaan untuk melakukan perbaikan-perbaikan terhadapnya.

Mengenai perubahan UUD 1945, hal demikian telah diatur secara prosedural formal dalam pasal 37 UUD 1945. Adapun lebih lengkapnya adalah sebagai berikut;

Pasal 37:

1. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota yang hadir.

Dari pasal 37 UUD 1945 tersebut, maka untuk mengubah UUD 1945 ada beberapa hal yang mesti jadi perhatian kita: *Pertama*, lembaga yang berwenang melakukan perubahan UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedua*, saat usul perubahan itu diadakan maka sekurang-kurangnya harus hadir  $\frac{2}{3}$  anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. *ketiga*, usul perubahan tersebut baru dikatakan kuorum apabila disetujui oleh  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir. Jadi ketiga syarat ini harus terpenuhi dalam melakukan perubahan UUD 1945 tersebut.

Keberlakuan UUD 1945 yang kata Bung Karno kilat ini sungguh lumayan sangat lama, kalau kita merujuk pada Dekrit yang dikeluarkan 5 Juli 1959 untuk menghitung keberlakuan UUD 1945 untuk kali keduanya, dan kemudian baru diadakan perubahan setelah reformasi 1998, tepatnya perubahan UUD 1945 itu baru diadakan pada tahun 1999. Maka kalau kita hitung rentang waktu keberlakuannya sejak Dekrit kurang lebih berkisar 40 Tahun. jadi ini waktu yang cukup lama.

Pada saat Orde Baru berkuasa UUD 1945 itu disakralkan, sehingga sangat sulit sekali untuk dilakukan perubahan terhadapnya. akan tetapi hal demikian berakhir pada saat MPR melakukan Sidang Istimewah pada tahun 1998 yang menghasilkan 12 (dua belas) Tap MPR.<sup>205</sup> Satu diantaranya menghasilkan Tap MPR No VIII Tahun 1998 tentang Pencabutan Tap MPR No IV Tahun 1983 tentang Referendum.

Dengan dicabutnya Tap MPR Tahun 1983 tentang Referendum, maka UU No. 5 Tahun 1995 tentang Referendum, dengan sendirinya ikut gugur. Kebijakan Orde Baru untuk mencegah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 secara resmi dihapus sudah. Langkah-langkah amandemen kembali menjadi lebih sederhana, karena dikembalikan ke prosedur yang diatur di bawah pasal 37 UUD 1945, yang menyatakan dua pertiga anggota MPR harus menghadiri rapat amandemen, dan dua pertiga dari yang hadir itu menyetujui usulan amandemen.

Berkenaan dengan maksud diadakannya perubahan uUD 1945, maka pada tanggal 6 Oktober 1999, semua fraksi sepakat untuk mengamandemen, bukan untuk memperbaharui, UUD 1945. Kesepakatan ini adalah satu momentum sejarah karena MPR sudah lama menjadi salah satu lembaga terkemuka yang selalu menolak upaya-upaya untuk mengubah UUD 1945. Di sisi lain, kesepakatan ini membawa pesan yang terang benderang bahwa reformasi konstitusi dibatasi.<sup>206</sup>

Menurut Deny Indrayana, bahwa perubahan pertama UUD 1945 waktunya sangat singkat sekali. Sebenarnya waktu bagi MPR untuk membahas soal

---

<sup>205</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Anatara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), hlm 170.

<sup>206</sup> *Ibid.*, hlm 183.

reformasi konstitusi ini adalah sebelum dan selama Sidang Umum, yaitu tanggal 1 samapi dengan 21 Oktober 1999. Tetapi, nayasanya, dari 21 hari yang ditentukan, hanya 12 hari yang dialokasikan untuk tujuan itu. Bagi sebuah negara di mana “perdebatan-perdebatan seputar masalah konstitusi sudah selalu ditolah selama empat dasawarsa.<sup>207</sup> Dengan waktu hanya 12 hari tersebut maka jelaslah bahwa waktu yang digunakan untuk melakukan reformasi konstitusi sangat singkat.

Waktu yang singkat itu masih juga dibagi-bagi lagi menjadi empat tahap perubahan pertama, Sidang Umum MPR 1999, adapun mengenai pembagian waktu sidang tersebut adalah sebagai berikut:<sup>208</sup>

1. Pembahasan di tingkat Badan Pekerja (BP) pada tanggal (6 dan 14 Oktober 1999);
2. Pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc (PAH) III untuk Amandemen pada tanggal (7-13 Oktober 1999);
3. Pembahasan di Komisi C Sidang Umum (SU) MPR 1999 pada tanggal (17-18 Oktober 1999); dan
4. Pembahasan di Rapat Paripurna Sidang Umum MPR 1999 pada tanggal (17-19 Oktober 1999).

Menyadari begitu ketat dan padatnya jadwal Sidang Umum MPR 1999, fraksi-fraksi sepakat bahwa penyelesaian amandemen harus ditunda hingga tahun berikutnya dan akan diratifikasi pada tanggal 18 Agustus 2000. Tanggal ini memiliki makna simbolik: Mustafa (Golkar) mengatakan bahwa 18 Agustus 2000

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, hlm 181-182.

<sup>208</sup> *Ibid.*, hlm 181.



bertepatan dengan ulang tahun ke-55 UUD 1945.<sup>209</sup> Dikarenakan perubahan UUD 1945 belum rampung, maka pada saat dilakukan Sidang Umum MPR pada tahun 1999, selain mengesahkan Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarno Putri sebagai Presiden dan Wakil Presiden, Sidang Umum MPR bulan November 1999 juga memutuskan bahwa MPR akan menggelar sidang-sidang tahunan sejak tahun 2000.<sup>210</sup> Sidang tahunan yang direncanakan itu dimaksudkan untuk melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945 yang belum rampung pada tahun 1999. Adapun sidang tahunan MPR dilaksanakan pada tanggal 7 sampai 18 Agustus 2000. Dan pada tahun 2000 ini menghasilkan perubahan yang kedua.

Amandemen UUD 1945 yang diwacanakan akan rampung pada tahun 2000 tersebut ternyata tidak dapat dicapai. Diantara penyebabnya adalah dikarenakan penolakan-penolakan mereka terhadap ide negara Islam serta ketakutan-ketakutan mereka bahwa perdebatan yang sedang berlangsung itu mengarah ke sana, sebab itulah maka kelompok nasionalis sekuler di MPR sengaja mengulur-ulur proses itu, dan memaksa MPR untuk menunda finalisasi amandemen-amandemen tersebut, dari yang seharusnya diselesaikan pada tahun 2000 menjadi tahun 2002.<sup>211</sup>

Melanjutkan amandemen UUD 1945 yang belum selesai tersebut, maka pada tahun berikutnya, yakni 2001 proses amandemen UUD 1945 dilanjutkan. Sebagaimana biasanya, seperti perubahan pertama dan kedua, perubahan ketiga juga dilakukan dengan empat tahap sebagai berikut:<sup>212</sup>

---

<sup>209</sup> *Ibid.*, hlm 81.

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm 202.

<sup>211</sup> *Ibid.*, hlm 241.

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm 254.

1. *Pertama*, Badan Pekerja menyiapkan bahan-bahan untuk Sidang Tahunan MPR 2001, dan selanjutnya badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).
2. *Kedua*, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I Sidang Tahunan MPR 2001 ditugasi untuk melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945.
3. *Ketiga*, Komisi A dibentuk untuk Sidang Tahunan MPR 2001, guna membahas lebih lanjut draft Perubahan Ketiga yang disiapkan oleh PAH I.
4. *Keempat*, pada tanggal 9 November 2001, pada Rapat Paripurna ketujuh Sidang Tahunan tersebut, MPR meratifikasi perubahan ketiga.

Jadi, pada tahun 2001 telah dilakukan perubahan yang ketiga terhadap UUD 1945. Lalu pertanyaan kemudian, apakah perubahan itu sudah selesai? Ternyata perubahan yang diratifikasi pada tahun 2001 tersebut belum selesai. Diantara penyebabnya adalah masih ada beberapa perdebatan yang belum selesai. Oleh karena itu dilanjutkan lagi untuk perubahan yang keempat pada tahun berikutnya, yakni tahun 2002.

Berkenaan dengan amandemen keempat, seperti halnya dengan tiga amandemen sebelumnya, pembahasan-pembahasan Perubahan keempat dilakukan dalam empat tahap sebagai berikut:<sup>213</sup>

1. *Pertama*, Badan Pekerja MPR menyiapkan semua bahan untuk Sidang Tahunan MPR 2002. Badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH);
2. *Kedua*, salah satu dari PAH itu, yakni PAH I, ditugasi untuk meneruskan amandemen Konstitusi;
3. *Ketiga*, Komisi A dibentuk di tengah masa Sidang Tahunan MPR 2002 untuk membahas lebih dalam rancangan Perubahan Keempat hasil ramuan PAH I;
4. *Keempat*, pada tanggal 10 Agustus 2002, dalam Rapat Paripurna Keenam (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 2002, MPR meratifikasi Perubahan Keempat.

Jadi, pada Agustus 2002 MPR telah berhasil meratifikasi perubahan keempat UUD 1945, sejauh ini itulah perubahan terakhir UUD 1945. Dengan

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, hlm 293.

diratifikasinya Perubahan UUD 1945 yang keempat, maka selamatlah Indonesia dari potensi kekosongan atau krisis konstitusi.

Gambaran mengenai perubahan-perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali tersebut, menunjukkan pada kita bahwa perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara amandemen, dan lembaga yang melakukan amandemen adalah MPR, dan yang menyetujui perubahan adalah MPR. Maka gambaran yang demikian itu, menurut penulis sesuai dengan pengaturan prosedur perubahan konstitusi yang dimatkan dalam pasal 37 UUD 1945 yang asli.

### **C. Perubahan Konstitusi Yang Baik Untuk Indonesia**

Perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan yang sulit untuk dihindari. Dengan asumsi bahwa konstitusi merupakan produk politik, yang di dalamnya penuh dengan kepentingan-kepentingan, maka dari itu perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan yang tak dapat dihindari.

Tak hanya Indonesia, banyak negara telah mengalami perubahan konstitusi. semisal, Perancis yang terkenal dengan ahlinya dalam melakukan perubahan terhadap konstitusi, kemudian Amerika, Swiss, Austria, Jerman, dan banyak negara lainnya. Gambaran-gambaran demikian menunjukkan bahwa tiap negara yang memiliki konstitusi tertulis sulit untuk menghindari perubahan terhadap konstitusinya.

Indonesia sebagai negara berdaulat yang memiliki konstitusi juga sama, yakni akan mengalami apa yang dinamakan dengan perubahan konstitusi. Dan Indonesia sudah mengalami hal tersebut. Sejak Indonesia merdeka per tanggal 17 Agustus 1945 hingga saat ini, paling tidak tercatat telah terjadi beberapa

perubahan konstitusi, baik melalui pergantian maupun perubahan dalam arti amandemen. Adapun perubahan-perubahan konstitusi yang dialami oleh Indonesia adalah sebagai berikut: dari UUD 1945 asli – Konstitusi RIS – UUDS 1950 – UUD 1945 asli atas dasar dekrit – dan UUD 1945 amandemen (1999-2002).

Dikatakan oleh Wheare mengenai perubahan konstitusi modern pada umumnya bersifat kaku. Hal demikian dimaksudkan untuk melindungi satu dari empat tujuan berikut: *pertama*, Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan serampangan; *kedua*, rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat; *ketiga*, dalam sistem federal kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak; *keempat*, hak individu atau masyarakat – misalnya, hak minoritas Bahasa, Agama atau Kebudayaan – mesti dilindungi.<sup>214</sup>

Kekakuan dalam perubahan konstitusi tersebut tidak dimaksudkan untuk mempersulit perubahan, melainkan kekakuan tersebut dimaksudkan agar perubahan yang dihasilkan merupakan perubahan konstitusi yang berkualitas. Bukan perubahan yang sembarangan dan semaunya.

Perubahan konstitusi itu disebabkan oleh banyak hal, bisa oleh kepentingan antar berbagai kelompok masyarakat, bisa juga karena kondisi yang sudah tak relevan lagi dengan keadaan waktu saat konstitusi itu dibentuk, dan bisa juga dipengaruhi oleh lembaga yang berwenang untuk melakukan perubahan konstitusi tersebut. Dan untuk sebab yang terakhir tersebut sangat efektif dalam

---

<sup>214</sup> K. C. Wheare, *Konstitusi- Konstitusi ... op. cit.*, hlm 127-128.

melakukan perubahan. Terkadang, tuntutan perubahan dari masyarakat sangat kuat, kadang pula tuntutan keadaan sangat kuat untuk perubahan, tetapi selama lembaga yang berwenang tidak mau melakukan perubahan maka selama itu perubahan tidak akan terjadi. Namun sebaliknya perubahan bisa saja terjadi apabila lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi menghendaki perubahan, meskipun masyarakat dan keadaan tidak menginginkan perubahan.

Hakikat dari sebuah konstitusi adalah perjanjian atau kontrak sosial antara pemerintah dan masyarakat (rakyat), maka dari itu sudah sepatutnyalah apabila rakyat diberikan posisi yang sama dengan pemerintah dalam upaya melakukan perubahan konstitusi. usulan-usulan masyarakat atau rakyat harus didengarkan dan diperhatikan dengan seksama. Memperhatikan kepentingan, kemauan, dan usulan rakyat menjadi penting dikarenakan yang hidup dalam ikatan konstitusi tidak hanya pemerintah saja, melainkan juga mengikat semua elemen, termasuk masyarakat.

Mengingat perubahan konstitusi merupakan hal yang sulit untuk dihindari, maka Wheare dalam bukunya yang berjudul konstitusi-Konstitusi Modern, dalam bahasan mengenai bagaimana konstitusi berubah, mengupas beberapa cara yang digunakan dalam melakukan perubahan konstitusi, yakni sebagai berikut: *Pertama*, dengan cara amandemen.<sup>215</sup> *Kedua*, dengan cara penafsiran hukum.<sup>216</sup> dan *Ketiga*, dengan cara kebiasaan dan tradisi.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> *Ibid.*, hlm 127.

<sup>216</sup> *Ibid.*, hlm 151.

<sup>217</sup> *Ibid.*, hlm 184.

Mengenai perubahan konstitusi, C.F. Strong juga berpendapat bahwa umumnya ada 2 metode amandemen konstitusi yang paling banyak dipergunakan di antara negara-negara dengan konstitusi kaku; pertama, dilakukan oleh lembaga legislatif dengan batasan khusus; kedua, dilakukan oleh rakyat dalam situasi khusus. Dua metode yang lain – suara mayoritas dari seluruh unit negara federal merupakan metode khas negara federal, meskipun tidak universal; dan konvensi istimewa pada umumnya hanya bersifat permisif (boleh dipakai siapa saja dan dimana saja).<sup>218</sup>

Antara pendapat Wheare dan Strong mengenai bagaimana konstitusi berubah memiliki perbedaan. Menurut penulis apa yang disampaikan Wheare barangkali lebih umum daripada apa yang disampaikan Strong mengenai perubahan konstitusi. apa yang disampaikan oleh Wheare mengenai metode perubahan konstitusi, sedangkan apa yang disampaikan oleh Strong adalah prosedur atau proses perubahan konstitusi. tetapi kedua-duanya memiliki persamaan dalam pandangan mengenai perubahan konstitusi, dengan cara amandemen.

Mengenai perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia kiranya lebih tepat bila menggunakan metode amandemen. Metode ini (amandemen) menjadi penting dikarenakan dengan menggunakan metode amandemen, maka perubahan konstitusi yang dilakukan akan lebih sistematis, teratur, terencana, dan terukur.

Setelah memiliki metode amandemen, maka pertanyaan kemudian; bagaimana amandemen yang ingin dilakukan?. Pertanyaan demikian dimaksudkan

---

<sup>218</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi ... op. cit.*, hlm 211.

agar amandemen tersebut dapat menghasilkan perubahan konstitusi yang baik. sebagaimana dikatakan oleh Vivien hart: sebuah konstitusi yang demokratis bukan lagi sekedar konstitusi yang membakukan pemerintahan yang demokratis, melainkan juga sebuah konstitusi yang dibuat dalam sebuah proses yang demokratis.<sup>219</sup> Sebenarnya apakah yang dikatakan Vivien tidak langsung mengarah kepada konstitusi yang baik tetapi mengenai konstitusi yang demokratis. Namun bila kita cermati dengan seksama apa yang disampaikan Vivien pada intinya ada korelasi antara proses dengan apa yang dihasilkan, sehingga dapat disimpulkan konstitusi yang dibuat dengan proses yang baik maka akan menghasilkan konstitusi yang baik. Dengan demikian proses menjadi penting.

Argumen lain tentang mengapa pembuatan konstitusi proses menjadi penting adalah karena adanya fakta bahwa proses mempengaruhi substansi konstitusi.<sup>220</sup> Jadi baik dan buruknya kualitas suatu konstitusi juga dipengaruhi oleh apa yang disebut peroses pembuatan konstitusi.

Setelah mengambil langkah amandemen dalam perubahan konstitusi Indonesia, maka selanjutnya bagaimana cara meng-amandemen konstitusi yang baik? sehingga dengan amandemen yang baik tadi akan menghasilkan konstitusi yang baik. Untuk menghasilkan konstitusi yang baik, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam amandemen.

*Pertama*, lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan amandemen konstitusi. ini menjadi penting untuk diperhatikan, karena dalam banyak banyak kesempatan bahwa dalam melakukan amandemen dan

---

<sup>219</sup> Denny Indarayana, *Amandemen ... op. cit.*, hlm 85.

<sup>220</sup> *Ibid.*, hlm 87.

mengesahkannya adalah lembaga negara. mengenai lembaga ini ada terdapat banyak perbedaan di berbagai negara. untuk Indonesia mengenai lembaga ini ada beberapa lembaga yang berbeda dalam tiap konstitusi, diantara beberapa lembaga tersebut adalah: Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam UUD 1945 asli, DPR dan Senat dalam Konstitusi RIS, Majelis Perubahan UUD dalam UUDS 1950, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam UUD 1945 Dekrit.

Kalau kita lihat secara substansial mengenai beberapa nama lembaga yang pernah disebutkan dalam konstitusi Indonesia, untuk saat ini yang ada di dalam konstitusi Indonesia yang diberlakukan (UUD 1945 Amandemen) hanya ada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. Untuk kedua nama lembaga lainnya yang pernah disebutkan oleh konstitusi Indonesia DPR dan Senat sudah tidak ada lagi, barangkali DPR masih ada tapi senat sudah tidak ada lagi, karena Senat hanya dikenal dalam negara federal, dan tidak dikenal dalam negara yang berbentuk kesatuan seperti Indonesia. sedangkan satu lembaga lagi, Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar, yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) dan Komite Nasional Pusat (KNIP), lembaga ini sudah tidak ada lagi, dan juga tidak ada lagi lembaga KNIP.

Dari berbagai penjelasan mengenai lembaga itu, menurut saya yang lebih tepat untuk melakukan perubahan yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR ini merupakan lembaga legislatif yang terdiri dari DPR dan DPD. Di beberapa negara selain Indonesia dalam melakukan perubahan menggunakan lembaga



legislatif, semisal Belgia, dan Denmark, kedua negara ini dalam melakukan perubahan konstitusinya juga dilakukan oleh lembaga legislatif.<sup>221</sup>

*Kedua*, tujuan dalam perubahan konstitusi sangat penting, karena tanpa tujuan yang jelas, maka perubahan tersebut tak ada gunanya. Konstitusi merupakan bagian daripada hukum, walaupun secara hirarki konstitusi memiliki kedudukan sebagai hukum tertinggi. Oleh sebab itu, maka tujuan konstitusi juga tidak keluar daripada tujuan hukum. setiap hukum yang ada haruslah mencerminkan tujuannya yang berupa: kepatian, keadilan dan kemanfaatan. Maka dalam menetapkan tujuan perubahan haruslah mencerminkan daripada ketiga tujuan hukum tersebut.

Tujuan yang ditetapkan dalam perubahan konstitusi menjadi penting, karena dengan ditetapkannya tujuan perubahan maka mudah diketahui arah perubahan konstitusi tersebut. Dengan demikian, bagi para pihak yang berkepentingan (pemerintah, kelompok-kelompok masyarakat, maupun individu-individu dalam masyarakat) dapat dengan mudah mengetahui apakah arah perubahan tersebut merugikan posisi mereka. sehingga dengan demikian pula para pihak yang berkepentingan terhadap perubahan dapat dengan tepat mengambil keputusan.

*Ketiga*, setelah lembaga, dan tujuan. kemudian yang perlu diperhatikan adalah masyarakat atau rakyat dimana konstitusi itu berlaku. Mengapa rakyat ini menjadi penting untuk diperhatikan? Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa konstitusi itu, tidak hanya mengikat pemerintah, tetapi juga semua elemen,

---

<sup>221</sup> K. C. Wheare, *Konstitusi- Konstitusi ... op.cit.*, hlm 129.

termasuk masyarakat atau rakyat. oleh sebab itu maka pendapat, aspirasi, dan keinginan rakyat sangat perlu diperhatikan.

Mengenai hubungan masyarakat dan hukum, menurut Satjipto Rahardjo bahwa sulit untuk memahami hukum suatu bangsa dengan baik, apabila hukum dilepaskan dari lingkungan dan habitat, dalam hal masyarakat di mana hukum berada dan dijalankan.<sup>222</sup> Artinya masyarakat memiliki posisi penting dalam pembuatan, perubahan dan penetapan hukum. perubahan kondisi sosial, menyebabkan berubah pula kepentingan dan keinginan masyarakat, maka juga tidak menutup kemungkinan terjadi perubahan hukum. Hukum tidak pernah berhenti, satgna, melainkan terus tumbuh, berubah, dan berkembang.<sup>223</sup> Sesungguhnya hukum tidak menabuhkan perubahan. Tanpa perubahan, hukum akan ditinggalkan masyarakat.<sup>224</sup> Agar hukum konstitusi itu memiliki daya ikat dan daya guna jadi harus memperhatikan kebutuhan masyarakat.

Pergaulan hidup manusia diatur oleh pelbagai macam kaidah atau norma, yang pada hakikatnya bertujuan untuk menghasilkan kehidupan bersama yang tertib dan tentram.<sup>225</sup> Begitu pula dengan norma hukum konstitusi yang ada, yakni sama dengan tujuan ketertiban dan ketentraman hidup persama.

Menurut Sir Henry Maine, bahwa perkembangan hukum dari status ke kontrak adalah sesuai dengan perkembangan dari masyarakat yang sederhana dan homogen ke masyarakat yang telah kompleks susunannya dan bersifat heterogen.

---

<sup>222</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 27-28.

<sup>223</sup> *Ibid.*, hlm 58.

<sup>224</sup> *Ibid.*, hlm 59.

<sup>225</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cetaka Ketiga, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm 59.

Pada masyarakat yang-masyarakat yang sudah kompleks, seseorang mempunyai beberapa kebebasan dalam membuat suatu kontrak atau untuk ikut dalam suatu kontrak tertentu. Yang mengikatnya adalah ketentuan-ketentuan dalam kontrak tersebut.<sup>226</sup>

Kontrak yang dihasilkan dalam hukum konstitusi mengikat semua pihak. Baik pemerintah maupun masyarakat, semuanya terikat dengan konstitusi. oleh sebab itu, akan menjadi tidak adil apabila hukum konstitusi itu mengikat rakyat, sedangkan dalam pembuatannya, perubahannya, dan penetapannya tidak mengikut sertakan rakyat. karna dengan tidak menyertakan rakyat dalam pembentukan, perubahan, dan penetapannya akan berpotensi merugikan masyarakat atau rakyat.

Menurut Mahfud MD, dalam pembangunan hukum, ada dua strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif. Pada pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga pemerintah (Pemerintah dan Parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya, pada strategi pembangunan hukum hukum responsif, peran besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat *positivisti-instrumentalis*, yaitu menjadi alas yang ampuh bagi pelaksana ideologi dan program negara. hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. sedangkan

---

<sup>226</sup> *Ibid.*, hlm 94.

strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat.<sup>227</sup>

Barangkali yang dimaksud Oleh Mahfud MD adalah produk hukum setingkat UU, karena mengemukakan peranan Pemerintah dan Parlemen. Mengingat bahwa UU dibuat oleh Pemerintah dan Parlemen. Tetapi dari penjelasan tersebut bila dihubungkan dengan Pembentukan, perubahan dan penetapan konstitusi, ada poin penting yang perlu diperhatikan yakni masyarakat atau rakyat yang terdiri dari kelompok sosial dan individu dalam masyarakat. hal demikian harus diperhatikan, agar nantinya hasil perubahan konstitusi yang ditetapkan kemudian akan menjadi konstitusi yang responsif terhadap kepentingan masyarakat secara luas.

Selain itu, ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh dan berkembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan ke dua esensinya. Esensi pertama ialah konsep “negara hukum” yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itupun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Mahfud MD, *Politik ... op. cit.*, hlm 29.

<sup>228</sup> Soetandya Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: ELSAM, 2002), hlm 405.

Pemaparan di atas menegaskan bahwa pokok pertama dari hadirnya paham konstitusi adalah untuk menegakkan negara hukum, yang mana hukum di atas kekuasaan, sehingga hukum mengendalikan kekuasaan, dan bukan kekuasaan yang mengendalikan hukum. Dengan pola demikian maka kondisi suatu negara akan menjadi baik, dan terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa. Kemudian, bahwa ide paham konstitusi ini ditujukan untuk menyeimbangkan hak dan kewajiban antara penguasaan dan yang berkuasa atau antara pemerintah dan yang diperintah, atau antara pemerintah dan masyarakat. Karena ini mengatur dua kelompok (Pemerintah dan Masyarakat), maka seharusnya dalam pembentukan, perubahan maupun penetapan harus mengajak serta masyarakat, dan tidak dilakukan oleh satu pihak saja (pemerintah).

Memberikan porsi masyarakat dalam menentukan suatu konstitusi dengan cara perubahan adalah hal yang sangat penting, karena konstitusi itu sendiri menentukan hak dan kewajiban masyarakat. Setelah masyarakat diikutsertakan, kemudian timbulah pertanyaan bagaimana keikutsertaan masyarakat dalam menentukan perubahan konstitusi Indonesia?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, menurut penulis ada dua cara bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan perubahan konstitusi Indonesia. *Pertama*, masyarakat diberikan ruang partisipasi dalam penentuan materi konstitusi tersebut, dengan cara mendengarkan pendapat-pendapat masyarakat secara umum, kemudian segala hal yang menjadi kepentingan dan kebutuhan masyarakat diakomodasi sedemikian rupa dengan merumuskannya dalam pasal-pasal konstitusi atau UUD. *Kedua*, setelah hasil materi perubahan selesai diakomodasi dan dicantumkan

dalam pasal-pasal konstitusi atau UUD, maka kemudian diambillah suatu keputusan oleh lembaga yang berwenang. Namun sebelum keputusan itu diambil oleh lembaga yang berwenang, maka penentuan apakah hasil perubahan itu akan ditetapkan menjadi konstitusi atau UUD baru, kiranya haruslah terlebih dahulu memintakan persetujuan seluruh masyarakat Indonesia melalui referendum. Dengan dua cara inilah maka sebenarnya penulis ingin sampaikan, bahwa diawal ditengah (dalam proses perubahan) masyarakat diberikan ruang partisipasi, dan diakhir (penentuan apakah perubahan disetujui atau tidak) masyarakat juga diberikan ruang partisipasi. Sehingga dengan cara demikian tidak akan merugikan masyarakat secara umum.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN**

Berbagai penjelasan mengenai pembahasan mengenai perubahan konstitusi: studi tentang pengaturan prosedur dan praktek perubahan konstitusi di Indonesia, maka menghasilkan dua kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, perubahan konstitusi di Indonesia yang terjadi selama ini ternyata antara pengaturan prosedur yang ada dengan praktek perubahan menghasilkan suatu kesimpulan, bahwa sebagian perubahan konstitusi di Indonesia tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan, yakni perubahan dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS, dan dari UUDS 1950 ke UUD 1945 Dekrit. Sedangkan sebagian lagi menunjukkan bahwa perubahan konstitusi di Indonesia sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan, yakni dari Konstitusi RIS ke UUDS 1950, dan dari UUD 1945 Dekrit ke UUD 1945 Amandemen 1999-2002.

*Kedua*, dalam hal perubahan konstitusi perlu dirumuskan perubahan konstitusi yang baik untuk Indonesia, maka menurut Penulis kiranya dalam perubahan konstitusi sebaiknya Indonesia menggunakan metode amandemen. Kemudian dalam hal amandemen haruslah memperhatikan beberapa hal sebagai berikut; a). Lembaga yang diberikan kewenangan amandemen dalam konteks Indonesia tepat kiranya bila diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), selain secara historis lembaga ini memang dirancang untuk membentuk dan mengubah UUD, selain itu memang lembaga ini merupakan lembaga

legislatif yang terdiri dari DPR dan DPD, karena hakikatnya dalam pembentukan hukum memang menjadi dominannya lembaga legislatif; b). Dalam upaya perubahan konstitusi haruslah memiliki tujuan yang jelas, dan tidak boleh keluar dari cerminan tujuan hukum: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan; c). memperhatikan kepentingan masyarakat, dengan cara: *pertama*, saat proses perubahan diberikan kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya; *kedua*, saat pengambilan keputusan atas hasil perubahan diberikat kewenangan menentukan sikap setuju atau tidak dengan hasil perubahan melalui referendum.



## DAFTAR PUSTAKA

### I. Daftar Buku

- Anwar, Chairil. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 1999.
- Asmoto, Putera. *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- . *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- . *Konstitusi-Konstitusi Indonesia*, Cetakan ketiga. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Cetakan Kesepuluh. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Malang: Intrans Publishing, 2011.
- Chaidir, Ellydar. *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Dewa Gede Atmadja, I. *Teori Konstitusi dan Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2015.
- Dewa Yusa, I. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press, 2016.
- C. F . Strong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Diterjemahkan oleh SPA Teamwork. Bandung: Nusamedia, 2004.
- Fajrul Falakh, Muhammad. *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Cetakan Keempat. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Gde Pantja Aswata, I. dan Na'a, Suprin. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, 2008.

- Hady, Nuruddin. *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Pasca Amandemen UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.
- Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Hariono, dkk. *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Malang: Setara Press, 2013.
- Huda, Ni'matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- . *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- . *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- . *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2011.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.
- Juniarto. *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Teori Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2016.
- K. Harman, Benny. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997.
- Kelsen, Hans *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Cetakan Keenam. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Kusnadi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1983.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Mulia, 2009.
- Manan, Bagir. *Membedah UUD 1945*. Editor Moh. Fadli. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: CV Mandar Maju, 1995.

- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Mardjono, Hartono. *Negara Hukum Yang Demokratis Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru*. Jakarta: Yayasan Koridor Pengabdian, 2001.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- . *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mulyosudarmo, Soewoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Malang: In Trans, 2004.
- Muntoha. *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif Sebuah Sintesa*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Edisi Ketiga Bandung: Fakusmedia, 2016.
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo, 2000.
- Slamet Kurnia, Titon. *Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Sirojudin dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cetaka Ketiga. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, HRT. *Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016.
- Soemantri Martosoewignjo, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: PT Alumni, 1987.

- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Syahuri, Taufiqurrahman. *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan. et. al. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Ketigabelas. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Umam, Khairul. *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi*. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- V. Dicey, A. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Cetakan ke-IV, penerjemah Nurhadi. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Wignjosoebroto, Soetandya. *Hukum: Paragidma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM, 2002.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Kedua 1971.
- Yuswalina dan Budianto, Kun. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Intrans Publishing, 2016.

## **II. Makalah**

- Subardjo, Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Untuk Memperkuat Sistem Presidensial dan Sistem Bikameral. *Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar*, Fakultas Hukum UAD, Yogyakarta, 26 Januari 2010.

## **III. Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.
- Indonesia. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen 199-2002). Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi RI, 2014.

Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Indonesia. Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950, Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 Nomor 56 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.