

Quo Vadis UUD 1945: Refleksi 67 Tahun Indonesia Berkonstitusi

Oleh: Udiyo Basuki*

Abstract

For the modern state, the constitution must be understood as a development concept. The constitution can not be viewed as a static document, but it lives and grows as the basic principle of the state organization that always follows the developments and dynamics of society. The constitution was born from constitutionalism which provides limits of state power in one side and guarantee for the rights of people through constitutional provisions in another side. During 67 years of Indonesia's independence, the constitution give the color in the organization of state administration. Many important events woven in 3 (three) constitutions in this period, namely the Constitution of 1945, the Constitution of 1949 United Republik of Indonesia and Provisional Constitution of 1950. Departing of the view that the constitution should follow the development and dynamics of society, this paper will explore the journey of life about the constitution of the early independence to this present era. For a dynamic society, creation of awareness constitution is very important, because the constitutional talks in the future will increasingly contentious and polemical as in previous years.

Abstrak

Bagi negara modern, konstitusi harus dipahami sebagai konsep yang berkembang. Konstitusi tidak dapat dilihat sebagai sebagai dokumen yang mati atau statis, melainkan hidup dan tumbuh sebagaimana prinsip dasar penyelenggaraan negara yang selalu mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat dan jamannya. Konstitusi lahir dari paham konstitusionalisme yang memberi batasan kekuasaan negara di satu pihak dan jaminan hak-hak rakyat di pihak lain melalui aturan-aturan konstitusi. Selama 67 tahun Indonesia merdeka, selama itu pula konstitusi memberi warna dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Berbagai peristiwa penting terjalin dalam kurun berlakunya 3 konstitusi selama ini, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950. Bertolak dari pandangan bahwa konstitusi harus mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat, tulisan ini hendak menguraikan perjalanan kehidupan konstitusi dari awal kemerdekaan hingga sekarang. Bagi masyarakat yang dinamis, terciptanya kesadaran berkonstitusi sangat penting, karena pembicaraan konstitusi ke depan akan semakin mengundang perdebatan dan polemik seperti pada masa-masa sebelumnya.

Kata kunci: konstitusi, konstitusionalisme, amandemen UUD 1945, kesadaran berkonstitusi

* Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email: udiyobee@gmail.com.

A. Pendahuluan

Bulan Agustus tahun ini genap 67 tahun Indonesia merdeka. Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Mohammad Hatta menjadi tonggak dimulainya proses berkebangsaan Indonesia. Di tengah-tengah gegap gempita menuju perayaan kemerdekaan ini, maka setiap tahun ada satu hari, tepatnya sehari setelah perayaan kemerdekaan, tanggal 18 Agustus, juga menjadi hari yang sangat bermakna bagi Bangsa Indonesia karena pada tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkan konstitusi pertama Negara Republik Indonesia, UUD 1945.

Kemerdekaan pada awalnya bermakna lepas dari penjajahan bangsa asing, kemudian dapat menentukan perikehidupan kebangsaan sendiri serta pencapaian kesejajaran harkat dan martabat dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Tetapi, aspek kemerdekaan yang penting begitu suatu negara merdeka dengan pemerintahan sendiri adalah adanya upaya pencapaian keseimbangan antara kepentingan masyarakat (*society*) dan kekuasaan Negara (*“state”*). Dalam kaitan inilah maka pembicaraan konstitusi dan konstitusionalisme suatu bangsa menjadi penting. Karena pada dasarnya berbicara mengenai negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya, maka tidak mungkin terlepas dari membicarakan konstitusi sebagai landasan berpijak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bagi penyelenggaraan negara modern yang menganut sistem demokrasi, konstitusi bermakna sebagai *the supreme law of the land*, yang melandasi setiap bentuk hukum atau perundang-undangan lainnya. Ia juga dipahami sebagai konsep yang berkembang, artinya konstitusi tidak dapat dilihat sebagai dokumen yang mati atau statis, melainkan hidup, tumbuh dan berkembang, sebagaimana prinsip dasar penyelenggaraan negara yang selalu hidup mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat dan jamannya. Ia harus merupakan perwujudan dari *the living constitution*.¹

Konstitusi adalah *general consensus* atau *common agreement* dari seluruh rakyat mengenai hal-hal dasar yang terkait dengan prinsip dasar kehidupan dan penyelenggaraan negara, serta struktur organisasi suatu negara. Konstitusionalisme sendiri merupakan paham yang membatasi kekuasaan negara di satu pihak dan jaminan hak-hak rakyat di pihak lain, lewat aturan-aturan dalam konstitusi.

Memaknai 67 tahun konstitusionalisme Indonesia, tulisan ini merupakan refleksi perjalanan konstitusi dari era awal kemerdekaan

¹ Baca Udiyo Basuki, “Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia (Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945)”, dalam *Jurnal Asy-Syir’ah* No. 8 Tahun 2001, p. 98.

sampai saat ini, dengan fokus perhatian pada UUD 1945. Meskipun ada 2 konstitusi lain yang pernah berlaku, Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950, tetapi UUD 1945 mempunyai peranan yang penting karena merupakan konstitusi yang paling banyak mewarnai kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Ia juga merupakan tulisan lanjutan atas tulisan terdahulu yang mengarahkan perhatian pada dinamika konstitusi Indonesia tersebut.² Penulisannya diilhami fenomena meningkatnya kesadaran berkonstitusi warga negara dewasa ini.

B. Konstitusi, Konstitusionalisme dan Kekuasaan Negara

Dalam Ilmu Hukum sering digunakan beberapa istilah dengan arti yang sama, sebaliknya tidak tertutup kemungkinan untuk arti berbeda digunakan istilah yang sama. Demikian yang terjadi dengan istilah konstitusi. Selain konstitusi, dikenal juga istilah lain, yaitu Undang-Undang Dasar dan Hukum Dasar.³

Istilah konstitusi, secara etimologis berasal dari Bahasa Perancis, *constituer*, berarti membentuk, yang dalam konteks ketatanegaraan maksudnya adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁴

Undang-Undang Dasar, merupakan istilah berasal dari Bahasa Belanda, *grondwet*. *Grond* berarti tanah atau dasar, sedangkan *wet* bermakna Undang-undang,⁵ jadi *grondwet* bermakna Undang-Undang Dasar.

Koerniatmanto,⁶ menguraikan bahwa dalam Bahasa Latin kata Konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah preposisi yang berarti “bersama dengan....”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere*

² Udiyo Basuki, “Pembaharuan Konstitusi sebagai Amanat Reformasi (Suatu Tinjauan Sosio-Yuridis)”, dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 1, No. 1, November 2001, Udiyo Basuki, “Reformasi Konstitusi (Beberapa Catatan atas Amandemen UUD 1945)”, dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 1, No. 2, Februari 2002, Udiyo Basuki, “Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)”, dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 1, No. 4, Agustus 2002, Udiyo Basuki, “Amandemen Kelima: Suatu Kajian Penyempurnaan Amandemen UUD 1945” dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 8 Edisi Khusus, Agustus 2009 dan Udiyo Basuki, “Struktur Ketatanegaraan: Analisis Yuridis atas Dinamika Lembaga-lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945”, dalam *Jurnal In Right* Vol. 1, No. 1, November 2011.

³ Budiman N.P.D. Sinaga, *Hukum Konstitusi*, (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2005), p. 6.

⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), p. 10.

⁵ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), p. 6. Baca juga S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), p. 249.

⁶ Dikutip dari Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum...*, p. 7-8.

mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/ menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal *constitution* berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak *constitutions* berarti segala sesuatu yang ditetapkan.

Mengenai istilah konstitusi dan Undang-Undang Dasar sendiri, terbagi menjadi dua pendapat, yaitu *pertama*, pendapat yang menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, misalnya Sri Soemantri.⁷ Dan pendapat *kedua*, yang membedakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, misalnya L.J. Van Apeldoorn yang menyatakan bahwa konstitusi terdiri dari selain UUD tertulis, juga yang tidak tertulis.⁸

Sedangkan istilah hukum dasar, seperti yang digunakan dalam penjelasan UUD 1945, menurut Kana,⁹ maknanya sama dengan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.

Kenyataannya, suatu istilah dapat mengalami perubahan atau perkembangan arti, demikian halnya istilah *constitution* atau konstitusi. Pada saat ini penggunaannya tidak lagi terbatas untuk negara melainkan untuk organisasi internasional juga. Seperti terjadi di Eropa, dikenal istilah *The Constitution of the European Union*.¹⁰

James Bryce seperti dikutip oleh C.F. Strong memberi definisi konstitusi sebagai: “a frame of political society, organized, through and by law, that is to say on it which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights”.¹¹

Kemudian C.F. Strong menambahkan dan melengkapi definisi dari James Bryce di atas dengan menyatakan bahwa: “constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the right of the governed, and the relations between the two are adjusted.”¹²

⁷ Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1987), p. 1.

⁸ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj: Oetarid Sadino, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), p. 317.

⁹ Philipus A Kana, “Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis dalam Teori dan Praktik” *Disertasi*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1999, p. 49, dikutip dari Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), p. 22.

¹⁰ Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 14, dikutip dari Ellydar Chaidir *Ibid*, p. 22-23.

¹¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: Sidgwick and Jackson Limited, 1996), p. 11 dikutip dari Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum*, p. 11.

¹² *Ibid*, p. 12.

Sementara K.C. Wheare memberi batasan konstitusi adalah: “the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government”.¹³

F. Lassale, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:¹⁴

1. Pengertian sosiologis atau politis. Bahwa konstitusi adalah sintesa faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Ia menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut, diantaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure group*, partai politik dan lain-lain. Itulah konstitusi yang sesungguhnya.
2. Pengertian yuridis. Bahwa konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian pertama, tampak bahwa Lassale menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian lebih luas dari UUD. Namun dalam pengertian yuridis, ia tampak pula terpengaruh oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan UUD.¹⁵

Perdebatan tentang konstitusi seperti tersaji di atas, akhirnya memang tidak hanya berkuat pada apakah konstitusi, UUD dan hukum dasar merupakan sesuatu yang berbeda atau sama. Seiring waktu, tiap generasi bersilang pendapat, dan akhirnya saling melengkapi tentang sejauh mana cakupan atau ruang lingkup konstitusi.

Konstitusionalisme sebagai sebuah gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang dan dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi,¹⁶ telah timbul lebih dahulu daripada konstitusi itu sendiri.¹⁷

Sehingga, bagi Carl J. Friedrich,¹⁸ konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Mengukur makna konstitusi bagi suatu negara, Sri Soemantri mengungkapkan bahwa tidak ada satu negarapun di dunia sekarang ini

¹³ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford: Oxford University, 1996), p. 1.

¹⁴ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), p. 75.

¹⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), p. 16.

¹⁶ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2000), p. 96.

¹⁷ *Ibid.* p. 97.

¹⁸ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (Waltham, Mass: Bladell Publishing Company), 1967, p. 10.

yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya.¹⁹

Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pentingnya konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah sebagai pemberi pegangan atau pemberi batas sekaligus bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.²⁰ Sedangkan bagi Bagir Manan, hakikat konstitusi tidak lain adalah perwujudan dari paham konstitusi atau konstitusionalisme, yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara di pihak lain.²¹

Jadi, hal yang mendapat perhatian konstitusi, selain adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia warga negara, adalah pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan penting, karena pada umumnya kekuasaan mempunyai kecenderungan disalahgunakan (*power tends to corrupt*). Maka untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan itulah konstitusi disusun dan ditetapkan.²²

Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia cukup menyadari untuk apa konstitusi ditetapkan. Jika dicermati tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa konstitusi pertama, UUD 1945 ditetapkan untuk membatasi kekuasaan yang terdapat dalam negara, sekaligus sebagai konsekuensi adanya negara.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ada tiga macam konstitusi yang pernah berlaku, yaitu (1) UUD 1945, yang berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yang berlaku 17 Agustus 1949 - 17 Agustus 1950; (3) UUD Sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; (4) UUD 1945, yang berlaku lagi sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Sehingga, dalam keempat periode berlakunya ketiga konstitusi itu, UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun pertama, berlakunya diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7. Kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Melalui dekrit itu telah dinyatakan berlaku kembali UUD 1945.

¹⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1979), p. 1-2.

²⁰ Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi* Jakarta: Universitas Indonesia Jakarta, 1990, p. 215.

²¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), p. 6-7.

²² Suharizal dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1988-2002*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), p.10. Baca juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat*, p. 20.

C. Historisitas Konstitusi dalam Ketatanegaraan Indonesia

1. Ketatanegaraan Masa Undang-Undang Dasar 1945

Jiwa UUD atau konstitusi suatu negara tidak dapat dilepaskan sama sekali dari sejarah kebangsaan, keadaan rakyat, kondisi ketahanan dan segala sesuatu yang menjadi latar belakang perjuangan bangsa dan merupakan rangsangan serta dorongan (*motifen* dan *driven*) bagi rakyat yang berjuang dan bertekad untuk bernegara.

Hal yang demikian itu, menurut Pandoyo,²³ juga berlaku terhadap jiwa dan makna Undang-Undang Dasar Negara RI yang ternyata mendapat pengaruh kuat atas perjuangan rakyat Indonesia pada saat menjelang pembentukan UUD yang bersangkutan.

Sejak awal kemerdekaan, tepatnya dua hari setelah kekaisaran Jepang menandatangani kekalahannya dari sekutu di depan Jenderal Mc Arthur, pemimpin-pemimpin kemerdekaan ketika itu menggunakan kesempatan yang terbuka ini dengan “cepat” dan persiapan “seadanya” melalui lembaga Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau *Dokuritsu Zjumbi Inkai* menyatakan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945.²⁴

Sehari setelahnya, 18 Agustus 1945, para pemimpin bangsa yang bersidang dalam PPKI menghasilkan keputusan penting, yaitu menetapkan sebuah konstitusi, ialah UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikenal dengan UUD 1945.²⁵ Selain itu PPKI juga menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, yakni Soekarno dan Hatta, yang keduanya secara kebetulan adalah Ketua dan Wakil Ketua PPKI.

Dengan berlakunya UUD 1945, maka berdasar Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, secara yuridis formal PPKI merupakan lembaga

²³ S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), p. 56.

²⁴ Anhar Gonggong, *Menengok Sejarah Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2002), p. 4. Naskah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI ini bukanlah naskah yang berdiri sendiri. Sebelumnya naskah ini telah dipersiapkan oleh BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) atau *Dokuritsu Zjumbi Tjoosakai* bentukan Jepang pada April 1945, yang merupakan realisasi Janji PM Jepang Kuniaki Koiso yang akan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia “kelak di kemudian hari” bertepatan dengan perayaan naik takhta Kaisar Hirohito. BPUPKI beranggotakan 62 orang bangsa Indonesia dan 6 orang bangsa Jepang. Baca Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), p. 63. Kekhawatiran Jepang atas kekalahan-kekalahan dari Sekutu, menyebabkan Jepang menggunakan taktik untuk menarik simpati dan bantuan dari bangsa Indonesia dengan menjanjikan kemerdekaan. Tentang janji-janji Jepang, baca misalnya Moch. Tolchah Mansur, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Radya Indria, 1970), p.1.

²⁵ Anhar Gonggong, *Menengok Sejarah...*, p. 4.

kenegaraan yang berkewajiban menyelenggarakan perpindahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintahan Balatentara Jepang kepada Pemerintah Indonesia. Sesudah itu, PPKI mengadakan sidang kedua, pada 19 Agustus 1945 yang menghasilkan dua keputusan penting, yaitu penetapan 12 (dua belas) kementerian pada Kabinet Pemerintahan RI dan penetapan wilayah RI menjadi 8 (delapan) propinsi yang masing-masing dikepalai oleh Gubernur.²⁶

Dalam sidangnya yang terakhir, tanggal 22 Agustus 1945, PPKI kembali menghasilkan penetapan, yaitu penetapan tentang pembentukan Komite Nasional, penetapan Partai Nasional Indonesia dan penetapan Badan Keamanan Rakyat (BKR).²⁷ PPKI,²⁸ sebelum proklamasi maupun sesudahnya telah menunjukkan prestasinya yang sangat berharga bagi kepentingan kemerdekaan, tepat pada saat Bangsa dan Negara memerlukan. Hal ini terbukti dengan keputusan-keputusan yang diambil seperti tersebut di atas dalam rangka mengisi dan mempertahankan kemerdekaan. Setelah sidangnya yang ketiga, PPKI bubar dan para anggotanya menjadi anggota KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) pada tanggal 29 Agustus 1945.

Sejalan ketentuan UUD, maka sistem pemerintahan RI adalah presidensiil, yaitu Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, tetapi setelah terbentuknya KNIP, maka sistem presidensiil berubah menjadi sistem parlementer.

KNIP,²⁹ betapapun badan ini keberadaannya mutlak berhubung Aturan Peralihan Pasal IV, tetapi tugasnya adalah sekadar membantu Presiden. Dalam hal ini, terserah Presiden di dalam bidang apa pembantuan itu. Perjalanan sejarah membuktikan bahwa UUD 1945 telah mengalami perkembangan pesat semenjak ia dibuat. Kurang lebih dua bulan perjalanan UUD 1945 terjadilah perubahan praktik ketatanegaraan, khususnya perubahan terhadap Pasal IV Aturan Peralihan.

Perubahan ini terjadi dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, yang menetapkan:

“Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara”.

²⁶ Disarikan dari S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap...*, p. 61.

²⁷ Harun Alrasid, *Sekitar Proklamasi, Konstitusi dan Dekrit Presiden*, (Jakarta: Pelita Ilmu, 1968), p. 12.

²⁸ S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap...*, p. 62.

²⁹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), p. 153.

“Bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari berhubung dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepada KNIP.”

Dengan Maklumat ini, maka tugas Komite Nasional sesungguhnya dipersiapkan sekaligus diperluas. Dipersempit dalam arti, dulu dalam segala hal tugas MPR, DPR dan DPA yang dikerjakan oleh Presiden menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Diperluasnya tugas Komite adalah dalam bidang legislatif. Maka,³⁰ KNIP tidak lagi berkedudukan sebagai pembantu Presiden (yang dibantu menteri-menteri) untuk *pertama* membuat Undang-Undang (tugas DPR menurut Pasal 5 UUD 1945) dan *kedua* menetapkan GBHN (tugas MPR berdasar Pasal 3 UUD 1945).

Peristiwa penting berikutnya, dalam penyelenggaraan negara adalah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 Nopember 1945. Maklumat ini, sebenarnya adalah tindakan yang maksudnya akan mengadakan pembaharuan terhadap susunan kabinet yang ada. Dengan maklumat ini diumumkanlah nama-nama menteri dalam susunan kabinet yang baru.

Kalau semula kabinet adalah di bawah pimpinan Presiden, dengan Maklumat ini Kabinet tidak lagi di bawah pimpinan Presiden, tetapi merupakan suatu dewan yang diketuai seorang perdana menteri, yaitu Syahrir.³¹

Demikianlah dinamika ketatanegaraan dilihat dari sudut internal pelaksanaan konstitusi. Dari sisi eksternal, dapat disebutkan di sini adalah adanya campur tangan pemerintah Belanda yang ingin kembali menguasai Indonesia, yang tentu saja sangat berdampak terhadap pelaksanaan UUD 1945 yang baru seumur jagung. Betapa tidak, selama kurun waktu awal UUD 1945, Belanda melakukan aksi penyerangan yang disebut Agresi Militer I tanggal 21 Juli 1947 dan Agresi Militer II tanggal 19 Desember 1948. Maka revolusi fisik pun terjadi di seantero republik muda ini.

Selain perjuangan fisik, para pemimpin melakukan perjuangan diplomasi melalui meja perundingan. Perundingan yang bertujuan mengembalikan kedaulatan itu adalah Perundingan Linggarjati tanggal 25 Maret 1947, Perundingan Renville tanggal 17 Desember 1948, Perundingan Rum-Royen tanggal 7 Mei 1949 dan terakhir Konferensi Meja Bundar (KMB) tanggal 23 Agustus - 2 Nopember 1949.

³⁰ Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad DPR RI*, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1983), p.27.

³¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan*, p. 157, Anhar Gonggong, *Menengok Sejarah*, p. 16.

2. Ketatanegaraan Masa Konstitusi RIS 1949

Selama kurun waktu 1945-1948 tersebut, Belanda yang menggunakan politik *divide et impera* selalu berusaha mengurangi pengaruh RI dan juga berupaya menancapkan kembali kekuasaan dengan mendirikan negara-negara baru yang dikuasainya yang dipersiapkan bagi pembentukan negara federal dan Uni Indonesia-Belanda. Belanda berhasil mendirikan: Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa Timur (1948), Negara Madura (1948) dan daerah-daerah lain yang dikuasai sebagai daerah bagian, misalnya Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara, Bangka, Belitung, Riau dan Jawa Tengah.³²

Setelah melalui perjuangan fisik dan diplomasi yang panjang, campur tangan PBB untuk menyelesaikan pertikaian Indonesia-Belanda menjadi ujung perjuangan diplomasi dengan digelarnya Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada tanggal 23 Agustus – 2 November 1949. Hadir dalam KMB delegasi Indonesia dipimpin oleh Moh. Hatta, delegasi Belanda J.B. Van Marseven, delegasi BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg* - Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal) dipimpin oleh Sultan Hamid II dan utusan dari PBB (UNCI), diketuai oleh Critchley.

Selama berlangsungnya KMB telah dibentuk Panitia Ketatanegaraan dan Hukum Tata Negara yang antara lain bertugas membahas rancangan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat,³³ yang menghasilkan 3 persetujuan pokok, yaitu:

- a. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat.
- b. Penyerahan kedaulatan (pemulihan) kepada Republik Indonesia Serikat.
- c. Didirikannya Uni Republik Indonesia Serikat – Kerajaan Belanda.³⁴

Hasil terpenting bagi Bangsa Indonesia adalah pengakuan kedaulatan atas Negara Indonesia (c.q. RIS) dari Pemerintah Kerajaan Belanda pada tanggal 27 Desember 1949. Selain itu, pada tanggal 29

³² Disarikan dari Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Jajasan Penerbit Gadjah Mada, 1966), p. 61.

³³ Periksa Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad*, p. 68 dan Moch. Tolchah Mansur, *Pembahasan Beberapa Aspek*, p. 33-35.

³⁴ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan*, p. 62. Jadi di sini terlihat bahwa Negara RIS itu merupakan salah satu akibat dari KMB. Namun demikian, secara tidak langsung, Negara RIS sudah selalu menjadi salah satu materi pokok dalam perundingan antara Indonesia-Belanda, sejak dari Perundingan Linggarjati tahun 1947, yang didalamnya ada Sutan Syahrir sebagai delegasi Indonesia. Di kalangan para pemimpin RI masalah Negara Serikat itu sendiri sudah selalu merupakan masalah pro dan kontra. A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, (Jakarta: CSIS, 1985), p. 81. G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas, 1960), p. 113.

Oktober 1949 telah ditandatangani pula piagam persetujuan tentang Konstitusi RIS oleh pihak RI dan BFO, sebagai tanda paraf atas naskah Konstitusi RIS. Kemudian, konstitusi mendapat persetujuan dari Komite Nasional Pusat pada 14 Desember 1949. Konstitusi RIS ini mulai berlaku bersamaan dengan berdirinya Negara RIS, yaitu tanggal 27 Desember 1949. UUD 1945 yang semula berlaku untuk seluruh Indonesia, maka mulai tanggal itu, hanya berlaku dalam wilayah Negara Bagian RI.³⁵

Apabila ditelaah atas jiwa Konstitusi RIS, maka merupakan hal yang wajar apabila asas federasi (serikat) menjadi dasar bentuk Negara Indonesia, karena :

- a. Yang dihadapi oleh delegasi RI adalah delegasi banyak Negara dari BFO, yang sejak semula berpendirian sebaiknya Negara Indonesia berbentuk federasi (serikat).
- b. Maksud pihak Belanda agar Indonesia merdeka menjadi negara lemah, terpecah belah dalam beberapa negara kecil yang tergabung dalam Negara Federal, tentu saja mempengaruhi suasana perundingan. Apalagi perundingan dilakukan di negeri Belanda yang pada saat bersamaan dilangsungkan KMB.³⁶

Pada saat tersebut situasi dan kondisi Negara RI, baik dari medan fisik maupun meja perundingan dirasa kurang menguntungkan, maka pihak RI terpaksa menerima gagasan asas federasi, meskipun hanya untuk sementara waktu.

Konstitusi RIS, yang secara resmi diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1950, No. 3 ini bersifat sementara. Sifat sementara ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 186 yang menyatakan bahwa Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi RIS.

Bentuk negara yang dianut adalah Negara Federal. Hal ini terlihat dalam Mukadimah Konstitusi RIS Alinea III yang dalam Pasal 1 ayat 1 yang menegaskan RIS yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi.

Sedangkan sistem pemerintahan yang dianut adalah Sistem Kabinet Parlementer. Pasal 1 ayat 1 menegaskan kedaulatan dalam negara dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama DPR dan Senat. Menurut Pasal 68 ayat 2, Pemerintah adalah Presiden dengan seseorang atau beberapa

³⁵ S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa*, p. 71-72, Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), p. 126. Darji Darmodiharjo, dkk *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis, Historis dan Yuridis Konstitusional*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1991), p. 146 I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2010), p. 125.

³⁶ S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa...*, p. 73.

menteri, atau para menteri. Lebih jauh Pasal 118 mengatur dalam penyelenggaraan pemerintahan, presiden tidak dapat diganggu gugat, tanggung jawab pemerintahan ada pada menteri-menteri. Jadi, Konstitusi RIS menganut “sistem pertanggungjawaban menteri”. Presiden menurut Pasal 69 sebagai Kepala Negara, ia tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan, alat perlengkapan Negara Federal menurut Konstitusi RIS adalah Presiden, Menteri-menteri, Senat, DPR, MA dan Dewan Pengawas Keuangan. Dengan demikian menurut Konstitusi RIS tidak dikenal Wakil Presiden.

Namun demikian, selama berlaku Konstitusi RIS, Sistem Kabinet Parlementer tidak dapat dilaksanakan, sebab DPR yang ada waktu itu tidak dibentuk berdasar Pemilihan Umum seperti ketentuan Pasal III Konstitusi RIS, tetapi DPR yang pembentukannya dengan penunjukan atas dasar ketentuan Pasal 122 Konstitusi RIS.³⁷

Kendatipun berlakunya sangat singkat, dari 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950, sehingga tidak terlalu banyak yang bisa digali dalam pelaksanaannya, namun ada beberapa catatan penting, yaitu:

- a. Batang tubuh Konstitusi RIS tersusun secara sistematis, rapi, jernih dan rasional, terlepas dari prasangka adanya latar belakang muatan politis Belanda.
- b. Didapat Bab Lampiran yang sedemikian rinci, hal yang memang teramat penting untuk rujukan dalam pembuatan Undang-undang, agar tidak terjadi tumpang tindih materi.
- c. Maka mencurigai konstitusi RIS sebagai semata produk politik Belanda untuk kembali menguasai Indonesia, selain menafikkan profesionalitas para ahli/ akademisi, juga berarti mengecilkan arti partisipasi dan kontribusi positif teknokrat pejuang Indonesia.³⁸

3. Ketatanegaraan Masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Negara RIS dengan Konstitusi RIS tidak dapat berjalan lama. Gagasan Negara Federal memang diterima sebagai taktik perjuangan bangsa dan hanya bersifat sementara waktu. Selain itu, bentuk federasi sama sekali tidak berakar pada kehendak rakyat dan tidak sesuai dengan cita-cita proklamasi.³⁹

³⁷ A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1966), p. 31.

³⁸ Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, (Bandung: Fokus Media, 2007), p. 55.

³⁹ S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa*, p. 77, Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, p. 128.

Atas desakan, tuntutan dan kehendak rakyat negara-negara bagian untuk kembali ke negara kesatuan, terjadilah penggabungan negara-negara bagian ke dalam Negara RI, sehingga pada akhirnya RIS hanya terdiri dari 3 negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.⁴⁰ Maka diadakanlah perundingan antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI yang menghasilkan Piagam Persetujuan kedua pemerintah pada tanggal 19 Mei 1950 dengan isi pokok antara lain persetujuan kedua pemerintah untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan, sebagai penjelmaan dari Negara Republik Indonesia berdasar Proklamasi 17 Agustus 1945.

Sebagai tindak lanjut, pemerintah RIS dan pemerintah RI membentuk Panitia Bersama yang khususnya bertugas menyelesaikan persetujuan mengenai pembentukan UUD Sementara Negara Kesatuan RI sesuai dengan ketentuan Piagam Persetujuan.

Hasil pekerjaan Panitia Bersama disampaikan kepada Pemerintah RIS dan Pemerintah RI pada tanggal 30 Juni 1950. Dengan beberapa perubahan rancangan UUD yang masih bersifat sementara tersebut diambil alih sebagai rancangan UUDS RI, yang kemudian setelah diterima DPR, Senat RIS dan BP Komite Nasional Pusat, baru menjadi UUD Sementara RI.⁴¹

Setelah melalui perdebatan panjang, pada tanggal 14 Agustus 1950 Parlemen RIS menerima baik rancangan UUDS Negara Kesatuan dan pada tanggal 15 Agustus 1950 ditandatangani oleh Presiden dan Menteri Kehakiman RIS dan diundangkan sebagai Undang-Undang Dasar RI.⁴²

⁴⁰ A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang...*, p. 31

⁴¹ Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, (Jakarta: Noordhoff-Kolf NV, 1950), p. 4-5. Sebenarnya, UUDS NKRI tersebut merupakan perubahan Konstitusi RIS dengan berdasar Pasal 190 Konstitusi RIS yang menyatakan Konstitusi RIS dapat diubah apabila ditetapkan berdasar persetujuan sidang DPR dan Senat RIS yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 anggota, S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa*, p. 78. Periksa juga tentang hal ini pada Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), p. 121. Pemerintah RIS, sebagaimana keterangan Perdana Menteri Hatta di hadapan DPR pada tanggal 3 Juli 1950 meminta dengan sangat agar badan-badan di atas (DPR, Senat dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat) tidak menggunakan hak amandemennya, tetapi hanya menyetujui atau menolak rencana UUDS Negara Kesatuan. Hal ini dimaksudkan supaya dalam waktu singkat dapat dibentuk Negara Kesatuan berhubung banyaknya masalah dalam negeri yang dihadapi kedua pemerintah. Baca Kementerian Penerangan, *Sekitar Soal Konstitusi*, (Jakarta: Kempenpen, 1955), p. 23.

⁴² UUD tersebut terdapat dalam Undang-Undang (Federal) No. 7 Tahun 1950, L.N. 56 Tahun 1950. Penjelasan UUD terdapat dalam TLN. 37 Tahun 1950. Perubahan Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950 oleh banyak ahli dipandang sebagai perubahan secara formal, karena lebih mengganti kaidah prosedur perubahan yang terdapat dalam

UUD ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950, pada hari yang sama dengan kembalinya Negara RI dari Federasi menjadi Negara Kesatuan. Bentuk Negara Kesatuan ini dengan jelas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 yang menegaskan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.

Dengan berakhirnya riwayat RIS pada tanggal 17 Agustus 1950, sebuah negara baru berbentuk republik kesatuan (juga disebut RI seperti yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945) lahir menggantikannya. UUD RIS yang berfungsi tidak lebih dari 8 bulan digantikan oleh sebuah UUD baru, ialah UUDS Republik Indonesia.⁴³

Sifat UUDS 1950 yang bersifat sementara berdasar Pasal 134 menentukan agar Konstituante bersama-sama pemerintah secepat-lekasnya menetapkan UUD RI yang akan menggantikan UUDS 1950 itu sendiri. Maka diselenggarakanlah Pemilu tahun 1955 yang sangat demokratis, yang melahirkan Konstituante dan DPR.⁴⁴

Setelah Konstituante terbentuk, kemudian mengadakan sidang-sidang untuk membicarakan UUD, sayangnya lebih dari dua setengah tahun tidak juga berhasil menetapkan UUD. Sulitnya mengambil keputusan akibat perbedaan pendapat dalam demokrasi liberal yang diikuti banyak partai menjadi penyebabnya. Di samping itu selama berlakunya UUDS dengan Sistem Kabinet Parlementer tidak dapat dicapai pemerintahan stabil, sebab selama kurang dari sembilan tahun terjadi pergantian pemerintahan dengan tujuh kabinet.

Maka pemerintah pada tanggal 19 Februari 1959 mengambil keputusan melaksanakan ide Demokrasi Terpimpin dengan cara kembali kepada UUD 1945, yang disampaikan oleh Presiden Soekarno pada sidang Pleno Konstituante tanggal 22 April 1959. Setelah diadakan pembahasan, pandangan umum dan tiga kali pemungutan suara yang tidak mencapai

Pasal 190 Konstitusi RIS 1949. Baca Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang: Intrans Publishing, 2011). p. 120-121 seperti diketahui untuk mengganti Konstitusi dipergunakan Pasal 186 KRIS, dan untuk merubah digunakan Pasal 190 KRIS. Tetapi berdasar kedua pasal tersebut justru tidak mungkin ada pengubahan bentuk Negara Serikat menuju Negara Kesatuan dengan penggantian Konstitusi, mengingat membentuk Konstituante harus dilaksanakan dengan Pemilu yang memakan waktu relatif lama. Sebaliknya bila dilakukan dengan perubahan konstitusi, maka langkah ini bisa dikatakan relatif cepat, karena bisa dilakukan dengan mempergunakan UU Federal. B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), p. 94.

⁴³ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), p. 197.

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum", dalam Khamami Zada dan Idy Muzayyad (ed), *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), p. xxix.

quorum dilanjutkan dengan absennya anggota Konstituante sehingga tidak mungkin menyelesaikan tugas-tugasnya, maka untuk menyelamatkan Negara Proklamasi, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dengan Dekrit ini dinyatakan :

- a. Pembubaran Konstituante
- b. Penetapan berlakunya kembali UUD 1945 di seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS 1950.
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Dengan demikian, maka mulai 5 Juli 1959 UUD 1945 dikembalikan fungsinya sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959.

4. UUD 1945: Orde Lama, Orde Baru, Era Reformasi

Mengingat pada saat itu lembaga-lembaga negara belum lengkap sebagaimana digariskan UUD 1945, maka segera dilakukanlah langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Pembaharuan susunan DPR melalui Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960.
- b. Penyusunan DPRGR dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960.
- c. Untuk pelaksanaan Dekrit Presiden, dikeluarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang MPRS.
- d. Penyusunan MPRS dengan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1960.
- e. Dikeluarkan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1959 tentang DPAS.⁴⁵

Pelaksanaan UUD 1945 sebagai konstitusi kemudian diwarnai banyaknya penyimpangan atas nama demokrasi. Proses penyimpangan ini dimulai dari bulan-bulan awal berlakunya UUD 1945 yang terjadi akibat kekeliruan tafsir terhadap konstitusi tersebut. Anhar Gonggong mencatat,⁴⁶ setidaknya Pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959 yang menetapkan DPRGR dikarenakan DPR hasil pemilu menolak anggaran belanja yang diajukan pemerintah dan penetapan GBHN oleh DPA, tidak oleh MPRS sebagai penyimpangan pertama, yang kemudian disusul dengan pengangkatan Presiden seumur hidup untuk Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Berikutnya dalam rangka sosialisasi konsep ideologi pemerintah dicanangkanlah indoktrinasi Manipol (Manifesto Politik) USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi

⁴⁵ Langkah ini, menurut Hestu, yang diambil dalam rangka melaksanakan demokrasi (terpimpin) ini, justru merupakan langkah yang menyimpang dari konstitusi. B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara*, p. 102-103.

⁴⁶ Anhar Gonggong, *Menengok Sejarah...*, p. 35-38.

Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia) dengan mengembangkan ideologi NASAKOM (Nasionalisme, Agama, Komunis). Indoktrinasi dilakukan oleh Panitia Pembimbing Jiwa Revolusi dengan buku pembekalan TUBAPI (Tujuh Bahan Pokok Indoktrinasi).

Sejalan dengan itu, dikembangkanlah penataan pemerintah daerah dengan berpegang pada Pasal 18 UUD 1945, yang menurut pandangan Yamin⁴⁷, harus sesuai dengan perkembangan revolusi. Sehingga dalam perkembangan sistem kepemimpinan NASAKOM harus nampak pada setiap lembaga, termasuk di daerah sebagai pelaksanaan UUD 1945.

Dalam situasi yang serba revolusioner, maka menimbulkan persaingan antara kekuatan-kekuatan politik yang ada waktu itu. Presiden Soekarno yang menempatkan posisi sebagai penyeimbang gagal, yang mengakibatkan jatuh legitimasinya sebagai presiden dalam memegang tampuk kepemimpinan nasional. Dengan munculnya peristiwa G 30 S PKI dan penerbitan SUPERSEMAR untuk Soeharto, disusul dengan Tap MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengembalian Tap MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden RI⁴⁸, maka beralihlah kekuasaan Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto, yang dalam sejarah ketatanegaraan disebut sebagai masa peralihan Orde Lama ke Orde Baru.

Dengan slogan menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, Orde Baru mengklaim meninggalkan Demokrasi Terpimpin dan menggantinya dengan Demokrasi Pancasila. Namun penyimpangan terhadap UUD 1945 pun segera terjadi pada periode awal Orde Baru dengan Konsep Dwi Fungsi ABRI. Penafsiran sepihak atas konsep *jalan tengah* ini dipaksakan untuk mendukung partai pemerintah, GOLKAR, dengan mendudukkan anggota TNI- ABRI dalam jabatan-jabatan strategis. Sebelumnya Orde Baru telah melakukan penyederhanaan kehidupan kepartaian yang mengurangi jumlah partai dengan cara pengelompokan partai politik (*fusi*) sejak 1970⁴⁹, yang akhirnya pada tanggal 5 dan 10 Januari 1977 terbentuklah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Selain itu dikembangkan *monoloyalitas* PNS dalam KORPRI kepada pemerintah Orde Baru.

Maka GOLKAR dalam sejarah Orde Baru selalu menjadi *single majority* yang selalu berakhir pada terpilihnya Soeharto sebagai presiden

⁴⁷ Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (Jakarta: Prapantja, 1960), p.216.

⁴⁸ Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), p.150.

⁴⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara...*, p. 109.

melalui mekanisme pemilihan oleh MPR. Maka muncullah karakter kepemimpinan yang diktator, otoriter, tidak terkontrol yang menyuburkan praktik KKN.

Pembelengguan hak politik warga negara sebagai pemegang kedaulatan, berakhir dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 yang diawali dari gerakan reformasi sebagai akibat adanya krisis multidimensional yang tak kunjung teratasi.

Demikianlah, pada era Orde Lama dan Orde Baru pelaksanaan UUD 1945 sebagai norma peraturan perundangan-undangan tertinggi, banyak mengalami penyimpangan dan penyelewengan. Kedua rezim ini selalu mengindoktrinasi masyarakat dengan sakralisasi konstitusi, menempatkan UUD 1945 seperti halnya kitab suci. Perlakuan yang demikian tentu membuat kebanyakan orang Indonesia kehilangan nyali mempersoalkan UUD 1945. Hal ini masih diperparah dengan tindakan represif dan prefentif yang tidak memberi celah kepada masyarakat dan berbagai pihak untuk mengutarakan gagasan ke arah pembaharuan konstitusi. Pembaharuan adalah mitos dan hal yang utopis. Pandangan yang ingin merubah UUD 1945 dianggap sebagai subversif.

Tumbangnya rezim Soeharto yang kukuh, sentralistis dan personal menjadi momentum dan memunculkan berbagai pemikiran yang menghendaki perubahan mendasar, terutama perubahan sistem ketatanegaraan, pemerintahan dan tata politik.⁵⁰ Seiring dengan itu, tidak sedikit analis berpendapat bahwa salah satu faktor pendorong penyalahgunaan kekuasaan dan munculnya otoritarianisme di Indonesia adalah karena konstitusi tidak cukup mampu memberi rambu kekuasaan. Berangkat dari pemahaman yang demikian, maka jalan pintas yang dipakai mendorong demokrasi adalah melalui amandemen UUD 1945.

D. Pro-Kontra Amandemen UUD 1945

Sejauh ini, UUD 1945 telah mengalami 4 kali amandemen. Tidak berbeda dengan awal mula aspirasi amandemen disuarakan,⁵¹ proses

⁵⁰ Udiyo Basuki, "Amandemen Kelima UUD 1945", *makalah* disampaikan pada Kuliah Umum Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, tanggal 29 Agustus 2009, p.1.

⁵¹ Kehendak memeperbaharui UUD 1945 pada mulanya menimbulkan polemik yang dapat digolongkan menjadi 2 kelompok besar yaitu kelompok pro dan kelompok kontra. Kelompok kontra dibagi menjadi 2, yaitu *pertama*, mereka yang bersikukuh mempertahankan UUD 1945 tanpa amandemen, apalagi penggantian. Mereka berargumen bahwa UUD 1945 adalah hasil penilaian para *founding father* yang matang, sehingga UUD 1945 tidak perlu diutak-atik lagi. Bagi kelompok ini *spirit of nationalism* jauh lebih penting dari *spirit of constitution it self*. *Kedua*, mereka yang berpendirian bahwa UUD 1945 tidak perlu disentuh karena secara konseptual UUD 1945 sudah baik, yang salah

amandemen keempat mendapat perlawanan yang luar biasa dari berbagai elemen agar upaya reformasi konstitusi yang tengah berjalan dibatalkan. Di tengah perdebatan ihwal perlu tidaknya amandemen keempat dilanjutkan, arus politik di parlemen juga memusingkan. Pada saat yang bersamaan ada resistensi kalangan tertentu untuk menghentikan sama sekali proses amandemen tersebut.

Dari pro kontra tersebut setidaknya ada 3 kelompok yang saling berhadapan yaitu: *pertama*, kelompok anti amandemen konstitusi yang berjuang menggagalkan amandemen dan kembali ke UUD 1945. *Kedua*, adalah kelompok yang terdiri dari berbagai komponen yang mendukung amandemen dan menganggap perubahan yang dilakukan sekarang sudah cukup baik, sehingga harus dilanjutkan. Kelompok *ketiga* lebih progresif dibandingkan yang terakhir, yaitu meskipun mendukung amandemen keempat, tetap bersikap kritis dan menganggap seluruh hasil amandemen sebagai kasus yang harus diperbaiki dan karenanya bersifat transisional.⁵²

Setelah 10 tahun terakhir tidak terjadi proses amandemen, belakangan muncul perdebatan pro kontra tentang isi UUD 1945 hasil amandemen, yang pemicunya juga kurang lebih sama dengan masa awal amandemen konstitusi berlangsung. Bagi pendukung amandemen, apa yang dilakukan MPR selama periode 1999-2002 merupakan lompatan besar. Reformasi konstitusi berjalan di alur yang benar karena tetap mempertahankan Pancasila, Pembukaan UUD 1945 dan Negara Kesatuan. Juga seiring dengan perubahan global, ilmu pengetahuan dan teknologi, karenanya konstitusi perlu juga disempurnakan.⁵³ Kelompok ini mendukung adanya amandemen yang berkelanjutan, termasuk

dan tidak mampu adalah faktor manusianya. Sedangkan kelompok pro juga dibagi menjadi 2 yaitu *pertama*, mereka yang berketetapan bahwa UUD 1945 sudah selayaknya diubah. *Kedua*, mereka yang menginginkan UUD 1945 diganti sama sekali dengan konstitusi baru karena tanpa penggantian akan terjadi stagnasi dalam bernegara. Disarikan dari Sobirin Melian, *Gagasan Perlunya Konstitusi baru Pengganti UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), p.89-91.

⁵² Amandemen UUD 1945 hingga 4 kali yang dilakukan MPR pascagerakan reformasi dirasakan oleh berbagai pihak dan komponen bangsa belum membuahkan hasil nyata pada kesejahteraan rakyat. Baca “Amandemen Belum Buat Sejahtera”, *Kompas*, 19 Mei 2008, p.2. Karenanya kemudian muncul berbagai gagasan, seperti mengamandemen kembali UUD 1945, atau bahkan kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen. Dua arus gagasan ini sangat kuat di luar alur gagasan yang relatif netral, yaitu memberi kesempatan untuk melihat hasil amandemen pertama hingga keempat. Moh. Mahfud MD, “Penjajakan Materi dan Agenda Perubahan Kelima UUD 1945”, Makalah dalam Seminar Sehari *Meninjau Kembali Prospek dan Agenda Perubahan UUD Republik Indonesia 1945*, diselenggarakan oleh Pusat studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 21 Nopember 2007, p. 1.

⁵³ “UUD yang Lebih Demokratis,” *Kompas*, 19 Februari 2009, p. 5.

amandemen kelima. Bagi kelompok ini, amandemen kelima adalah penyempurnaan sistem tata negara, pemerintahan dan hukum yang berlaku di Indonesia.⁵⁴ Amandemen juga perlu demi terciptanya keseimbangan tatanan tatanan sosial, politik dan ekonomi,⁵⁵ serta mempunyai tujuan menciptakan tatanan kenegaraan yang lebih baik di masa mendatang.⁵⁶ Maka, bagi kelompok ini tuntutan kembali ke UUD 1945 adalah tidak realistis,⁵⁷ maka harus ditolak.⁵⁸

Kelompok yang tidak setuju amandemen serta menginginkan kembali ke UUD 1945 yang asli diantaranya menyatakan bahwa UUD 1945 hasil amandemen dinilai cacat hukum, batang tubuh UUD 1945 tidak lagi sesuai dengan pembukaannya. Proses amandemen dinilai tidak berjalan sesuai prosedur yang benar. Sebagai produk MPR, amandemen UUD 1945 mestinya dinyatakan dalam bentuk Tap MPR. Namun sejauh ini amandemen tersebut tidak memiliki dasar hukum dan hanya sekadar notulen rapat.⁵⁹ Proses amandemen juga dinilai ilegal karena pada amandemen UUD 1945 tahun 2002, MPR bukan mengamandemen, melainkan justru mengganti, sehingga produk konstitusi hasil perubahan dianggap menyimpang dari konstitusi awal.⁶⁰ Demokrasi yang lahir dari hasil amandemen juga tidak cocok bagi Indonesia yang budayanya berbasis kekeluargaan, bukan individual, tingkat pendidikan dan kesejahteraan rendah, kemajemukan multi aspeknya pun amat lebar.⁶¹ Penyimpangan yang terjadi di ranah politik dan ekonomi ditengarai juga karena sudah tercemar UUD 1945 produk amandemen.⁶²

E. Catatan Penutup

Dari paparan di atas, maka kemana konstitusi Indonesia, UUD 1945 hendak dibawa dapat dibaca dari tiga arus utama yang sampai sekarang masih berpolemik, yang masing-masing membawa argumen. Yaitu, *pertama* yang ingin mengembalikan UUD 1945 asli. *Kedua*, yang ingin mempertahankan UUD 1945 yang ada kini dan hasil amandemen.

⁵⁴ "Pemerintahan Baru, Konstitusi Baru," *Kompas*, 26 Januari 2008, p. 1

⁵⁵ "UUD 1945 Harus Diamandemen Lagi," *Kompas*, 21 Juni 2008, p. 22

⁵⁶ "DPD Siap dengan Draft Komprehensif," *Kompas*, 1 April 2008, p.3.

⁵⁷ "Kembali ke UUD 1945 Tidak Realistis," *Kedaulatan Rakyat*, 30 Januari 2007, p.7

⁵⁸ Baca Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), p.118

⁵⁹ "Amandemen UUD 1945 Cacat Hukum", *Kompas*, 30 Desember 2008, p.4.

⁶⁰ "Seluruh Perubahan Konstitusi Dinilai Ilegal", *Kompas*, 23 Agustus 2008, p.4

⁶¹ Kiki Syahnakri, "Menyoal Lagi Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 24 Februari 2009. p.3.

⁶² "Pilih yang Perjuangkan Kembali UUD 1945", *Kompas*, 17 Desember 2008, p.5.

Ketiga, yang ingin melakukan amandemen lanjutan. Ke mana arus itu lebih kuat, ke sanalah UUD 1945 akan dibawa.

Di atas semua itu, kontroversi dan polemik amandemen UUD 1945 atau kembali ke UUD 1945 hendaknya dimaknai secara positif, yaitu menyebabkan UUD menjadi lebih dekat dengan rakyat. Hal ini juga harus dilihat sebagai usaha memperluas pendidikan politik dan pendidikan konstitusi secara kritis. Dengan demikian sepanjang dilakukan secara terbuka, rasional dan substantif tentu dapat membantu mencerahkan pemahaman segenap warga yang terlibat dalam mengembangkan kesadaran berkonstitusi. *Wallahu a'lam bishawab.*

Daftar Pustaka

- Alrasid, Harun, *Sekitar Proklamasi, Konstitusi dan Dekrit Presiden*, Jakarta: Pelita Ilmu, 1968.
- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleading tot de Studie van het Nederlandse Recht)*, terj: Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1996.
- Atmadja, I Dewa Gede, *Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2010.
- Attamimi, Hamid S., "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi* Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Barent, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Basuki, Udiyo, "Amandemen Kelima UUD 1945" *makalah* disampaikan dalam Kuliah Umum Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga tanggal 29 Agustus 2009.
- Basuki, Udiyo, "Amandemen Kelima: Suatu Kajian Penyempurnaan Amandemen UUD 1945" *Jurnal Sosio Religia* Vol. 8, Edisi Khusus, Agustus 2009.
- Basuki, Udiyo, "Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)," *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 4, Agustus 2002.

- Basuki, Udiyo, "Pembaharuan Konstitusi Sebagai Amanat Reformasi (Suatu Tinjauan Sosio-Yuridis)," *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 1, November 2001.
- Basuki, Udiyo, "Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia (Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945)," *Jurnal Ayy-Syir'ah* No. 8 Tahun 2001.
- Basuki, Udiyo, "Reformasi Konstitusi (Beberapa Catatan atas Amandemen UUD 1945)," *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 2, Februari 2002.
- Basuki, Udiyo, "Struktur Ketatanegaraan: Analisis Yuridis atas Dinamika Lembaga-lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal in Right*, Vol. 1, No. 1 November 2011.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2000.
- Busroh, Abu Daud dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- C., Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang, Intrans Publishing, 2011.
- Chaidir, Ellydar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Daman, Rozikin, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- Darmodiharjo, Darji, dkk, *Santiaji Pancasila: Suatu Tinjauan Filosofis Historis dan Yuridis Konstitusional*, Surabaya: Usaha Nasional, 1991.
- Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Waltham, Mass: Blaidell Publishing Company, 1967.
- Gonggong, Anhar, *Menengok Sejarah Konstitusi*, Yogyakarta: Media Presindo, 2002.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2009.
- Huda, Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta, Kompas, 2008.

- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta, Jajasan Penebit Gadjah Mada, 1966.
- Kana, Philipus A., “Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis dalam Teori dan Praktik”, *Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung*, 1999.
- Kedaulatan Rakyat*, 30 Januari 2007.
- Kementerian Penerangan, *Sekitar Soal Konstituante dan Konstitusi*, Jakarta: Kemenpen, 1955.
- Kompas*, 19 Februari 2009.
- Kompas*, 26 Januari, 1 April, 19 Mei, 21 Juni, 23 Agustus, 17 Desember, 30 Desember 2008.
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Mahfud MD, Moh., “Penjajakan Materi dan Agenda Perubahan UUD 1945”, makalah dalam Seminar Sehari *Meninjau Kembali Prospek dan Agenda Perubahan UUD Republik Indonesia 1945*, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 21 Nopember 2007.
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung; Mandar Maju, 1995.
- Mansur, Moh. Tolchah, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Yogyakarta: Radya Indria, 1970.
- Melian, Sobirin, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001
- Pandoyo, S. Toto, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1983.
- Pranarka, A.M.W., *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Jakarta: CSIS, 1985.
- Pringgodido, A.K., *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta: PT Pembangunan, 1966.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

- Ranadireksa, Hendarmin, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Bandung: Fokus Media, 2007.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad DPR RI*, Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1983.
- Sinaga, Budiman N.P.D., *Hukum Konstitusi*, Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2005.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Soemantri, Sri, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Alumni, 1987.
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1979.
- Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Jakarta: Noordhof-Kolf NV, 1950.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, London: Sidgwick and Jackson Limited, 1996.
- Suharizal dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1988-2002*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Syahnakri, Kiki, "Menyoal Lagi Amandemen UUD 1945," *Kompas*, 24 Februari 2009.
- Thaib, Dahlan, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Thaib, Dahlan, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
- Wheare, K.C., *Modern Constitution*, Oxford: Oxford University, 1996.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994.
- Wojowasito, S., *Kamus Umum Belanda Indonesia*, Jakarta: Ichtar Baru van Hoeve, 2009.

Wolhaff, G.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1960.

Yamin, Muhammad, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Jakarta: Prapantja, 1960.

Zada, Khamami dan Idy Muzayyad, (Editor), *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999.