

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak berbuat sewenang-wenang terhadap warga negaranya, pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi baik konstitusi tertulis (UUD) maupun tidak tertulis (konsvensi). Gagasan mengenai pemerintahan perlu dibatasi sebagaimana dirumuskan oleh ahli sarjana Inggris, *Lord Action*, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa terkecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian termasyur "*Power tend to courtpt, but absolute power corrupt absoluty*" yang artinya bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi jika manusua mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahkannya.

Pada waktu demokrasi kontitusiönil muncul sebagai suatu sistem politik yang konkrit, yaitu pada awal abad ke 19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan Negara sebaiknya dengan konstitusi tertulis (UUD) yang dengan tegas menjamin warga negaranya. Disamping itu dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan dapat diperkecil yaitu dengan menyerahkan beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintah dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari

prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah *Rechtstaat* (Negara hukum) dan *rule of law*¹.

Negara Indonesia dalam penjelasan dalam sistem pemerintahan Negara, bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) maka konsekuensinya hukum harus berperan secara mendasar sebagai titik sentral dalam kehidupan orang perorangan, kehidupan masyarakat, bahkan dalam negara. Indonesia juga negara yang menganut asas demokrasi, hakekatnya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Indonesia sebagai bangsa yang merdeka membentuk negara nasional pada setiap negara yang merdeka konstitusi yang tertulis (UUD) sangatlah berarti karena merupakan cerminan jiwa semangat, nilai moral budaya dan ideologi.

Seperti diketahui bahwa UUD 1945 mengekspresikan adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang masing-masing mempunyai fungsi, wewenang dan kedudukan yang berbeda. Adanya pembagian itu merupakan delegasi kekuasaan dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan, yang berarti bahwa negara Indonesia adalah demokrasi yang jelas-jelas disebutkan dalam UUD 1945, yakni dalam pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".²

Untuk mengetahui perkembangan demokrasi suatu negara terlebih dahulu untuk mengetahui Undang-Undang Dasar dan saejarah perkembangannya di negara tersebut, sebab pemakaian asas demokrasi didalam suatu Negara

¹ Miriam Budiharjo, 2001, *Dasar-Dsar Ilmu Politik*, PT, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 52-53.

² UUD 1945 dan Amandemennya.

dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar itu, tak terkecuali di Indonesia. Undang-Undang Dasar yang dipakai sekarang adalah Undang-Undang Dasar yang dibuat pada masa perjuangan untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan.³

Oleh karena itu UUD dalam pelaksanaannya mengalami pasang surut, pasang naik dan timbul tengelam. Pasang naik dan turun ini sangat mempengaruhi demokrasi di Negara kita secara garis besar dapat dibagi dalam dua kurun waktu yaitu:

- a) Kurun waktu antara tanggal 18 agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 desember 1949
- b) Kurun waktu antara tanggal 5 juli 1959 sampai sekarang, kurun waktu ini dapat kita bagi menjadi:
 1. Masa 5 juli 1959 sampai 11 maret 1966 (Orde lama)
 2. Masa 11 maret 1966 sampai 21 mei 1998 (Orde baru)
 3. Kurun waktu antara 21 mei 1998 sampai sekarang (Orde Refomasi)

Dari ketiga kurun waktu tersebut terlihat dimana kekosongan bahwasanya UUD 1945 tidak berlaku yaitu; antara tanggal 27 desember 1948 sampai 5 juli 1959, pada saat itu UUD 1945 hanya berlaku di negara bagian republik Indonesia di Yogyakarta.

Dengan perkembangan zaman yang semakin cepat maka setiap negara haruslah melakukan perubahan- perubahan di berbagai bidang termasuk dalam

bidang hukum agar sesuai dengan kemajuan zaman, konstitusi sebagai sebuah hukum dasar sebuah negara harus sesuai dengan fungsinya yang penting dari konstitusi adalah sebagai penjamin dari rakyat dan kepentingan rakyatnya dengan cara penyelenggara negara melalui sistem ketatanagaraan, maka konstitusi yang tertulis perlu diberi sifat yang luhur dan kekal karena tanpa sifat yang luhur dan kekal konstitusi (UUD) akan menjadi gagal dalam pelaksanaannya.

Sifat luhur berarti konstitusi tertulis (UUD) sebagai bentuk peraturan yang tertinggi kalau dibandingkan dengan peraturan, ketetapan yang lainnya hanya boleh melengkapinya dalam aturan-aturan dan ketetapan-ketetapan yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar berarti ketetapan, peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sedangkan sifat yang kekal dari pada konstitusi bahwa kepadanya tidak untuk diganti-ganti, tetapi sebagiannya saja dari padanya kalau itu bagian yang penting tidak boleh ada perubahannya.

Seperti yang diungkapkan Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya "*Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia*" mengatakan; *pemerintah yang konstitusional itu bukanlah pemerintahan yang sekedar sesuai dengan pasal-pasal konstitusinya tetapi pemerintahan yang memang sesuai dengan bunyii pasal-pasal konstitusinya secara esensial.*⁴

UUD 1945 diamandemen karena ruh dan pelaksanaan konstitusinya jauh dari paham konstitusi itu sendiri. Kita harus senantiasa ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara

⁴ Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Studi Sosio-
Kultural, Jakarta: Pusaka Utama Grafi, hlm. 16

Indonesia tumbuh, zaman berubah, terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Disinilah kita dituntut harus hidup secara dinamis dan melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia.⁵

Maka dari itu dalam rangka reformasi hukum ada beberapa alasan mengapa UUD 1945 perlu disempurnakan, yaitu:⁶

- a. Alasan historis, sejak semula dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara sebagai Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam keadaan dan suasana yang tergesa-gesa.
- b. Alasan filosofis, dalam UUD 1945 terdapat pencampuradukan beberapa gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik, antara paham negara hukum dan paham negara kekuasaan padahal ini sangat saling bertentangan (*kontradiksi*)
- c. Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi, keberadaan konstitusi bagi suatu negara hakekatnya adalah untuk membatasi kekuasaan suatu negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru Unadang-Undang Dasar 1945 kurang menonjolkan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian.
- d. Alasan yuridis, sebagaimana lazimnya konstitusi tertulis yang selalu memuat adanya klausula perubahan didalam naskahnya, dan didalam UUD 1945 juga mencantumkan hal itu dalam Pasal 37. Sebab

⁵ Penjelasan UUU 1945, Surakarta, Al-Hikmah, Surakarta, hlm. 104.

⁶ Abul Mukthei Fajar, 2006, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi perss, Yogyakarta: Citra Media, hlm. 9-13.

betapapun selalu didasari akan ketidak sempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun Undang-Undang Dasar.

- e. Alasan politis, bahwa secara sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung dalam praktek politik sebenarnya UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dari teks aslinya atau dengan kata lain tidak dijalankan secara murni dan konsekuen. Atas dasar alasan diataslah masalah perubahan Undang- Undang Dasar sangat menaraik untuk dikaji dan dijadikan penulisan hukum.

Sementara itu, Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan dari Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 198 tahun 1998 mengemukakan lima kelemahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi penyebab ketidak berhasilannya sebagai penjaga dan dasar pelaksana prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai berikut:⁷

1. Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada presiden yang tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang (*legislatif*), disamping hak-hak konstitusional khusus (*hak prerogratif*) presiden sebagai Kepala Negara.
2. UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *chek and balance* antara cabang-cabang pemeritahan yang akibatnya kekuasaan presiden semakin besar dan menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain.
3. UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas (*vague*) yang membuka penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara

⁷ Abdul Mukti Fajar, *op. cit.*, hlm. 11-13.

berdasarkan atas konstitusi, seperti pengkaidahan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 7, dan Pasal 28.

4. Kedudukan penjelasan UUD 1945 dimana tidak ada kelaziman UUD memiliki penjelasan dan materi muatannya juga banyak yang tidak konsisten dengan batang tubuh dan juga ada yang seharusnya menjadi materi muatan batang tubuh.
5. UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang masih diatur lebih lanjut dalam undang-undang organik tanpa disertai arahan atau pedoman tertentu, segala sesuatu diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang, akibatnya dapat terjadi berbagai undang-undang organik dengan objek yang sama dan sumber undang-undang yang sama tetapi prinsip-prinsip pengaturannya berbeda.

Selain lima kelemahan diatas juga masih terdapat berbagai kekosongan dalam UUD 1945 mengenai pengaturan tentang hak asasi manusia , tentang berapa kali masa jabatan presiden dan pembatasan waktu pengesahan Rencana Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui DPR oleh Presiden.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalah yaitu, Bagaimana tinjauan yuridis terhadap amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

C. Tinjauan Pusataka

Secara umum konstitusi sebagai aturan dasar ketatanegaraan yang telah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat JJ.Rousseau., Jhon Locke dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara dengan kata lain, konstitusi tidak lain dari realisasi demokrasi dengan kesepakatan bahwa

dimana kebebasan masyarakat ditentukan oleh penguasa. Oleh karena itu setiap pelanggaran konstitusi harus dipandang sebagai pelanggaran kontrak sosial, secara umum bila dipetakan pendapat-pendapat mengenai konstitusi ini ada dua golongan. Pendapat pertama dikawali oleh Bryce, dan CF Strong adalah “ *How the various agencies are organized, what power is to be entrusted to those agencies,*” dan “*in manner such power is to be exercised.*” Kedua, yang antara lain diwakili oleh Loewenstein, Friedrich, dan Herman Finer, mengatakan bahwa konstitusi sarana pengadilan kekuasaan.⁸

Esensi konstitualisme, dengan demikian minimal terdiri dari dua hal: Pertama, konsepsi negara hukum yang menyatakan secara universal kewibawaan hukum haruslah mengatasi pemerintah yang karenanya hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik; Kedua, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara dibawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh oleh konstitusi.

Terkait dengan dua ciri di atas maka beberapa hal yang harus ditegaskan dalam konstitusi adalah: pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi oleh konstitusi: kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan prinsip-prinsip universal *and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif melalui pemilihan demokratis; Ketiga, pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya

kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun penguasa; Kelima, adanya sistem control terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya perlindungan dan penegakkan HAM.⁹

Sistem di berbagai negara paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu; *renwel* (pembaharuan) dianut di Negara kontinental sedangkan amandemen (perubahan) dianut di Negara-negara anglo saxaon, sistem yang pertama adalah apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan dalam arti diadakan pembaharuan maka yang diberlakukan konstitusi yang baru secara keseluruhan . dan yang kedua apabila konstitusi dirubah (amandemen), maka konstitusi yang baru masih tetap berlaku.

Disini perlu dibedakan antara pengertian (*definisi*) pergantian dan perubahan. *Pergantian* adalah mengganti seluruhnya sehingga menjadi identitas yang baru. Sedangkan *Perubahan* yaitu hanya merubah atau menambah , mengurangi dari sebagian saja.

Adapun cara yang dapat dipergunakan untuk dapat merubah konstitusi atau Undang-Undang Dasar melalui penafsiran menurut K.C. Whaere ada empat cara yaitu:¹⁰

1. Beberapa kekuatan yang primer (*some primer process*)
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandemen*)
3. Penafsiran secara hukum (*yudicial interfertation*)

⁹ Moh. Mahfud MD, 2001, *Demokrasi dan Konstitusi*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, hlm. 144-146.

4. Kebiasaan dan tradisi yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan
(*usage and convention*)

Menurut C.F Strong, prosedur perubahan konstitusi ada empat macam caranya yaitu:¹¹

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislative, akan tetapi menurut pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
3. Perubahan konstitusi yang dilakukan ini berlaku dalam Negara serikat dilakukan oleh Negara-negara bagian
4. Perubahan yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga Negara khusus yang dibentuk hanya untuk hal tersebut.

Dengan demikian para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering dirubah dalam waktu dekat. Konstitusi tidak sama dengan undang-undang yang dapat lebih mudah diubah. Karena itulah mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah tidak seharusnya diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan undang-undang dasar tidak boleh menyebabkan undang-undang dasar itu malah menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi dimasa Orde Baru, namun memang harus ada sistem tersendiri yang mengatur tentang perubahan terhadap Undang-Undang Dasar.

¹¹ C.F. Strong, 1966, *op. cit.*, hlm. 146-148.

Menurut K.C. Wheare ada empat sasaran yang akan hendak dituju dalam mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahan, adapun empat sasaran adalah sbb:

1. Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar.
2. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangan sebelum perubahan dilakukan.
3. Agar ini berlaku di Negara serikat kekuasaan Negara serikat dan Negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan semua pihak secara tersendiri.
4. Agar hak perorangan atau kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji secara yuridis amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara akademis bagi *discourses* perkembangan disiplin ilmu Hukum Tata Negara khususnya yang berkaitan dengan amandemen Undang-Undang Dasar di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran dan telaah bagi mahasiswa, para pendidik serta pemerhati masalah hukum ketatanegaraan dalam merumuskan suatu pemikiran hukum yang

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian pustaka (*library research*). Penelitian ini ditekankan pada meneliti bahan-bahan atau data-data tertulis baik itu perundang-undangan, majalah, jurnal, maupun buku-buku yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti yaitu Tinjauan Yuridis Terhadap Amandemen UUD 1945. Sebagaimana menurut Soerjono Soekanto yakni bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan objek studi hukum pustaka dibedakan menjadi tiga macam yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.¹²

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka. Data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan berkaitan dengan objek penelitian, meliputi diantaranya:
 1. UUD 1945 hasil amandemen pertama sampai keempat
 2. UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum
 3. Undang-Undang No.22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
 4. Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

5. TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum
 6. TAP MPR No VIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang referendum
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti yang dapat memberikan penjelasan mengenai objek penelitian, serta bahan bahan pendukung seperti jurnal, majalah, artikel ataupun tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
 3. Bahan tertier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti kamus-kamus dan ensiklopedia.

3. Nara Sumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah orang-orang yang mengerti dan memahami ilmu hukum, khususnya hukum tata negara (pakar HTN) yang keterangannya bisa dijadikan sebagai akurasi data dan bahan pelengkap dalam penulisan skripsi ini, di antaranya adalah:

- Prof. Dr. Dahlan Thaib .SH.,M.Si.
- Ni'matul Huda .SH. M., Hum.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul disusun secara sistematis dan logis serta dipaparkan secara deskriptif analitis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai system perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia.

5. Analisis Data

Dalam melakukan penelitian, peneliti menggunakan teknik analisis yuridis kualitatif yaitu metode analisis data yang tidak menggunakan angka-angka dalam penganalisaannya, diungkap dengan kata kata yang berupa keterangan maupun gambaran umum (*diskriptif*) mengenai Tinjauan Yuridis Terhadap Amendemen UUD 1945