

## KEMBALI KE UUD 1945 YANG ASLI SEBAGAI SEBUAH WACANA

**Kuswanto**

**Fakultas Hukum Universitas Darul Ulum Jombang**

[kuswanto.undar@gmail.com](mailto:kuswanto.undar@gmail.com)

### ABSTRAK

Artikel ini membahas tentang kemungkinan diberlakukannya kembali UUD 1945 yang asli di Indonesia. Artikel ini berargumentasi bahwa Politik Hukum atas perubahan suatu ketentuan hukum adalah sebuah keniscayaan mengikuti perkembangan kehidupan masyarakat yang menjadi kebutuhan sesuai kondisi kekinian. Setelah mengikuti dan merasakan hasil dari 4 (empat) kali amandemen, sejak Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, memunculkan kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap Konstitusi kita UUD NRI 1945, gagasan demi gagasan muncul dari pemikiran untuk melakukan amandemen ulang atau kita kembali ke UUD 1945 yang asli.

**Kata Kunci :** *Wacana, Amandemen, Kembali ke UUD 1945*

## ***BACK TO THE ORIGINAL 1945 CONSTITUTION AS A DISCOURSE***

### *Abstract*

This article discusses the possibility of re-enactment of the original 1945 Constitution in Indonesia. This article argues that the Political Law of changing a legal provision is a necessity following the development of people's lives which become a necessity according to current conditions. After following and experiencing the result of 4 (four) times amendments, from 1999 to 2002, gave rise to the need to make changes to our Constitution of the Republic of Indonesia, ideas after ideas emerged from the thought of re-amending or returning to the original 1945 Constitution.

**Keywords :** *Discourse, Amendment, Return to the UUD 1945*

### **LATAR BELAKANG**

Sebelum terjadinya reformasi pembicaraan tentang UUD 1945 adalah sangat ditabukan, karena sistem pemerintahan kita demokrasi yang otoriter, sehingga Masyarakat tidak punya tempat dan ruang untuk mengekspresikan dan menghidupkan demokrasi karena di setiap tempat dan ruang selalu mendapatkan pantauan yang diikuti dengan kecurigaan akan merongrong kekuasaan, dan mengganggu kesakralan UUD 1945.

Aspirasi perlunya perubahan UUD 1945 sesungguhnya telah ada sejak masa orde baru, namun karena sifat represif dari Pemerintah yang berkuasa pada masa itu, berbagai gagasan atau keinginan untuk melakukan perubahan UUD 1945

tersimpan rapi karena tidak ada tempat dan hanya beredar dikalangan terbatas saja dan tidak pernah menjadi wacana publik, sehingga gagasan perubahan Konstitusi baru mendapat momentum yang sangat berharga pada Tahun 1998 yang ditandai adanya gerakan menuntut dilakukannya reformasi di segala bidang

Secara sederhana, konstitusi menurut Soetandyo W. dapat didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ikhwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam arti sempit Konstitusi itu bahkan “cuma” diartikan

sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum<sup>1</sup>.

Dengan demikian, kedalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ Negara, mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga.<sup>2</sup>

K.C Wheare mengartikan konstitusi sebagai: Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam suatu negara.<sup>3</sup>

Perbincangan seputar perubahan UUD NRI 1945 sekarang atau saat ini kembali marak dan mencakup kalangan yang lebih luas, tidak hanya kalangan akademisi di kampus, tetapi juga politisi dan hampir semua kalangan bebas memperbincangkan gagasan atau wacana perubahan Konstitusi dengan pola kembali menggunakan naskah UUD 1945 yang asli atau melakukan amandemen kelima. Setelah UUD NRI 1945 berjalan kurang lebih 22 Tahun, eksistensi UUD NRI 1945 mulai dipersoalkan, Konstitusi seakan menjadi terdakwa di tengah carut-marutnya kondisi Bangsa, berbagai ketimpangan dan kelemahan design yang selama ini dikhawatirkan oleh sejumlah kalangan, sekarang sudah mulai bermunculan, yang ditandai dengan banyaknya terjadi konflik Vertikal dan Horizontal.

Dalam hal ini, Moh Mahfud MD, mengemukakan bahwa isi konstitusi itu merupakan pilihan politik, maka upaya mengubah konstitusi tidak harus selalu diartikan bahwa yang sudah ada itu salah atau jelek, karena yang pokok dari upaya perubahan konstitusi itu adalah membuat kesepakatan politik (resultante) baru karena ada perkembangan, ada pemikiran baru yang relevan, dan ada hal-hal penting yang terlewatkan, atau karena ditemukan masalah (kekurangan) pada konstitusi yang sudah ada atau sedang berlaku.<sup>4</sup> Oleh karena itu, perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan dan gagasan perlunya amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 patut diapresiasi dengan terlebih dahulu menyiapkan grand design yang jelas atas materi konstitusi yang perlu diamandemen, sehingga amandemen tidak hanya sekedar tambal sulam.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali berturut-turut, sejak Sidang Umum MPR pada Tahun 1999 hingga Tahun 2002, berimplikasi pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengalami perkembangan signifikan. Mengingat perubahan yang dilakukan meliputi hampir keseluruhan materi muatan UUD 1945, kecuali Pembukaan dan prinsip-prinsip bernegara tertentu yang disepakati untuk tidak diubah, Meskipun hasil perubahan tersebut telah mengubah secara mendasar tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Gagasan perlunya melanjutkan perubahan UUD 1945 bukan sudah tidak ada, karena tidak bisa dipungkiri bahwa hasil amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan terlalu radikal dan terlalu

---

<sup>1</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Jakarta : Elsam dan Huma, 2002, hlm . 403

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm 34

<sup>3</sup> K.C Wheare, "Modern Constitutions", London : Oxford University Press, 1975, hlm 1

---

<sup>4</sup> Mahfud MD, Menilai Kembali dan Menjajaki Kemungkinan Amandemen Lanjutan UUD 1945, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 5 Nomor 1, Juni 2008, hlm 17

cepat untuk diterapkan terutama berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, namun demikian, hal itu sudah menjadi keputusan Politik yang dilakukan oleh MPR, meskipun seiring dengan berjalannya waktu masih mengalami kekurangan-kekurangan.

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang mengkaji dan menganalisis politik hukum mengenai wacana kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang asli atau melakukan amandemen ke 5 (lima), data diperoleh dari sumber hukum primer, sumber hukum sekunder dan sumber hukum tersier. Data dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode berpikir deduktif.

### PEMBAHASAN

#### Sejarah Amandemen Konstitusi Indonesia

Gagasan perlunya perubahan UUD 1945 sesungguhnya telah dilontarkan sejak masa Orde Baru, Harun Alrasid misalnya, melalui tulisannya yang dimuat di *Harian Merdeka* Tanggal 18 Maret 1972 menekankan perlunya *Constitutional reform* karena UUD 1945 dipandang kurang sempurna atau bahkan salah, UUD 1945 dipandang terlalu sumbu, terlalu banyak masalah-masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas tentang hak-hak asasi manusia (HAM)

Perlunya Perubahan UUD 1945 semata-mata karena kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945, kelemahan-kelemahan tersebut menjadi penyebab tidak demokratisnya negara Indonesia

selama menggunakan UUD 1945, Mahfud MD menyebut kelemahan-kelemahan itu adalah :

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang Executive heavy dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan presiden tanpa adanya mekanisme Check and Balances yang memadai
2. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah
3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya.<sup>5</sup>

Gagasan perubahan UUD 1945 kembali muncul dalam perdebatan pemikiran ketatanegaraan, dan ternyata menemukan momentum baik di era reformasi, yang menuntut adanya perubahan sistem aturan dari seluruh sendi kehidupan, yang sudah terlalu lama dalam tekanan demokrasi yang otoriter, semangat melakukan perubahan pada konstitusi Negara Republik Indonesia UUD 1945 muncul, mengingat adanya kekosongan dan kelemahan-kelemahan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan.

Reformasi di bidang hukum yang terjadi sejak Tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>5</sup> Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, Rineka Cipta, 2001 hlm 155

adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokrasi, perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu :

1. Perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999
2. Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000
3. Perubahan ketiga disahkan pada tanggal pada tanggal 10 November 2001
4. Perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002<sup>6</sup>

Dari empat kali Amandemen UUD 1945 terdapat perubahan antara lain :

1. Pasal 2 merupakan diktum lama dalam pasal 2/ayat (1) UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang” selanjutnya diktum pasal 2 dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang”
2. Pasal 16A ayat (4) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai

berikut, bahwa “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh Rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”

3. Pasal 8 ayat (3) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama, selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya”
4. Pasal 16 merupakan penghapusan Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung, yang semula terdiri dari pasal 16 ayat (1) dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan Undang-Undang” dan pasal 16 ayat (2) yang dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah” dalam perubahan keempat

---

<sup>6</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta 2010, hlm 1

- kedua diktum tersebut dijadikan satu pasal tunggal yakni pasal 16 dengan rumusan sebagai berikut “Presiden membentuk suatu Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dengan undang-undang”
5. Pasal 23B merupakan perubahan sistematik yang semula sebagai ayat (3) dari pasal 23 UUD 1945 dialihkan sebagai pasal baru dalam perubahan keempat UUD 1945, sedangkan rumusan diktum 23B sama dengan rumusan pasal 23 ayat (5) UUD 1945 sebagai berikut, bahwa “Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang”
  6. Pasal 23D merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”
  7. Pasal 24 ayat (3) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”
  8. Pasal 31 ayat (1) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan”
  9. Pasal 31 ayat (2) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”
  10. Pasal 31 ayat (3) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang”
  11. Pasal 31 ayat (4) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”
  12. Pasal 31 ayat (5) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”
  13. Pasal 32 ayat (1) merupakan perubahan diktum lama dalam pasal 32 UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Pemerintah memajukan

kebudayaan nasional Indonesia, sedangkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya nasional”

14. Pasal 32 ayat (2) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”
15. Pasal 33 ayat (4) merupakan diktum baru yang disisipkan dalam BAB XIV tentang perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Bab ini semula hanya mengenai kesejahteraan sosial, Pasal 33 ayat (4) sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonom nasional”
16. Pasal 33 ayat (5) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”

17. Pasal 34 ayat (2) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh Rakyat dan memberdayakan Masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”

18. Pasal 34 ayat (3) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”
19. Pasal 34 ayat (4) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”
20. Pasal 37 ayat (1) merupakan perubahan diktum lama dalam pasal 37 ayat (4) UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, bahwa “untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir” sedangkan dalam perubahan keempat diktum pasal tersebut dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Usul perubahan pasal-pasal Undang-undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”

21. Pasal 37 ayat (2) merupakan perubahan diktum lama dalam pasal 37 ayat (2) UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  daripada jumlah anggota yang hadir”, sedangkan dalam perubahan keempat UUD 1945 diktum. Pasal tersebut dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis untuk diubah beserta alasannya”
22. Pasal 37 ayat (3) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”
23. Pasal 37 ayat (4) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”
24. Pasal 37 ayat (5) merupakan diktum baru yang disisipkan sebagai tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945, dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”
25. Pasal I Aturan Peralihan merupakan diktum lama Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut : “Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada pemerintah Indonesia”, sedangkan diktum Pasal I Aturan Peralihan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”
26. Pasal II Aturan Peralihan perubahan diktum lama Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang semula dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar itu” sedangkan diktum Pasal II Aturan Peralihan dalam perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Semua Lembaga Negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”
27. Pasal III Aturan Peralihan merupakan perubahan diktum lama Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, yang semula dirumuskan sebagai berikut, “ Untuk Pertama Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”, sedangkan

diktum Pasal III Aturan Peralihan dalam Perubahan keempat UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut, bahwa “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”

28. Pasal I Aturan Tambahan merupakan pengubahan diktum lama Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, “ Dalam enam Bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang - Undang Dasar ini” sedangkan Diktum Pasal I Aturan Tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945, dirumuskan sebagai berikut, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003”
29. Pasal II Aturan Tambahan merupakan pengubahan diktum lama Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang semula dirumuskan sebagai berikut, “Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar” sedangkan diktum Pasal II Aturan Tambahan dalam perubahan keempat UUD 1945,

dirumuskan sebagai berikut, “Dengan ditetapkan perubahan Undang-Undang Dasar ini , Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal”

### **Urgensi Perubahan Konstitusi**

Perubahan UUD Menurut Bagir Manan, Perubahan UUD berhubungan dengan perumusan kaidah konstitusi sebagai kaidah Hukum negara tertinggi, dalam hal ini terlepas dari beberapa kebutuhan mendesak, perlu kehati-hatian, baik mengenai materi muatan maupun cara-cara perumusan, Memang benar penataan kembali UUD 1945 untuk menjamin pelaksanaan konstitusionalisme dan menampung dinamika baru di bidang politik, ekonomi, sosial dan lain-lain, namun jangan sekali-kali perubahan itu semata-mata dijadikan dasar dan tempat untuk menampung berbagai realitas kekuatan politik yang berbeda dan sedang bersaing dalam Sidang Umum MPR.<sup>7</sup>

Setidaknya ada tiga kelompok Masyarakat yang berebut pengaruh mengenai eksistensi konstitusi, Kelompok Pertama mereka menilai, diubahnya UUD 1945 menjadi UUD 2002 adalah bentuk intervensi asing yang menyebabkan kehidupan kenegaraan mengarahkan pada individualisme, materialisme, liberalisme sehingga menjauh dari Masyarakat yang adil dan makmur, mereka menuntut supaya kembali saja ke naskah UUD 1945 yang asli (sebelum perubahan) bahkan kalau perlu dengan dekrit. Kelompok kedua, mendorong dilakukannya perubahan kelima UUD NRI 1945, alasan yang diajukan untuk

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, “Perubahan UUD 1945”. Forum Keadilan, No 30,31 Oktober 1999, hlm 45



mengefektifkan posisi DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah, serta dalam rangka meningkatkan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya dalam mengembangkan sistem *check and balances* antar lembaga Negara, Kelompok Ketiga, mereka menolak ide perubahan UUD 1945, karena perubahan konstitusi hanya untuk meningkatkan peran DPD dan dirasa terlalu cepat dan waktunya tidak tepat, perubahan konstitusi hanya menjadi keinginan sekelompok elite politik.<sup>8</sup>

Mengapa Undang-Undang Dasar 1945 harus dilakukan perubahan kelima atau kembali ke UUD 1945 yang Asli :

1. UUD 1945 memang bisa diubah, yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945, karena konstitusi itu bersifat dinamis, menyesuaikan dengan perkembangan jaman, tetapi harus melalui referendum ( UU No 5 / 1985 Tentang Referendum) sementara itu satu hal yang harus diingat, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali ke UUD 1945 juga belum dicabut. Ini berarti bahwa Amandemen UUD 1945 (empat kali) cacat hukum
2. Telah terjadi penyimpangan terhadap konstitusi sebagaimana yang dirumuskan The Founding Father. Banyak rumusan yang tidak sejalan lagi dengan ideologi Pancasila dan Pembukaan UUD 1845
3. Amandemen empat kali UUD 1945 telah mengubah hampir seluruh pasal dan ayat, UUD 1945 yang semula terdiri dari 37 pasal, 4 Aturan Peralihan, 2 Aturan Tambahan, menjadi 73 pasal, 3 Aturan

Peralihan dan 2 Aturan Tambahan, Fakta-Fakta menunjukkan bahwa implementasi amandemen empat kali UUD 1945 berpotensi mendorong terjadinya disintegrasi bangsa dan negara

4. Berdasarkan keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tanggal 29 September 2014, Tentang Rekomendasi MPR RI masa Jabatan 2009-2014, untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD 1945, maka Keputusan MPR tersebut perlu ditindak lanjuti dengan upaya “Kaji ulang UUD 1945 pasca empat kali Amandemen”
5. Pada 11 Agustus 2002, MPR menerbitkan TAP MPR RI No 1/MPR/2002 Tentang Pembentukan Komisi Konstitusi yang bertugas untuk mengkaji secara komprehensif Tentang Perubahan UUD 1945. Nyatanya kaji ulang yang diperintahkan oleh MPR tersebut tidak dilaksanakan, sebaliknya yang dilaksanakan adalah sosialisasi UUD 2002, hal ini merupakan pelanggaran Amanat Ketetapan MPR RI No 1/MPR/2002, sehingga Amandemen UUD 1945/bisa batal demi hukum.
6. Amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan empat kali tersebut dirancang dan dimotori oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Asing, sehingga hasilnya berbau liberalisme dan kapitalisme, yang jelas-jelas bertentangan dengan Pancasila dan pembukaan UUD 1945.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, UUD 1945, dan Gagasan Amandemen Ulang, Rajawali Pers, Jakarta — 2008, hlm 215

---

<sup>9</sup> Taufiequrahman Ruky, Agustadi Sasongko Purnomo, Mengapa Kita Harus Kembali ke

Dalam melaksanakan hasil perubahan UUD 1945 timbul kontroversi di Masyarakat, hal ini disebabkan hasil perubahan UUD 1845 yang dilakukan oleh MPR sangat jauh dari ideal dan terkesan parsialistik, sehingga sistem yang dibangun oleh UUD 1945 sebagai suatu konstitusi menjadikabur, disamping itu substansi atau materi muatannya banyak yang tumpang tindih antara pasal satu dengan pasal yang lainnya, tujuan melakukan perubahan untuk menyempurnakan kekurangan yang ada pada UUD 1945 bukannya menjadi sempurna, bahkan sebaliknya.

Perubahan konstitusi memang benar dilakukan oleh lembaga MPR yang berwenang menurut amanat yang diberikan oleh konstitusi itu sendiri, tetapi juga perlu dipahami bahwa anggota dari lembaga yang berwenang tersebut bukan ahli dibidangnya, seharusnya diserahkan kepada Komisi Konstitusi yang ditunjuk oleh MPR melalui Keputusan MPR, anggota Komisi Konstitusi bukan dari partisan partai politik tetapi ahli dibidangnya masing-masing, hasil rumusan dari perubahan UUD diserahkan kepada MPR, dengan catatan MPR boleh menerima atau menolak, kalaulah menerima, tidak boleh mengubah kata bahkan koma sekalipun, sedangkan kalau menolak akan dilakukan referendum.

Sedangkan perubahan UUD 1945 yang telah terjadi nampak sekali sarat dengan permainan politik dan kepentingan politik sesaat, sehingga tidak mencerminkan aspirasi Masyarakat, dan Perubahan UUD 1945 juga dikerjakan dengan tergesa-gesa dan kurang serius, serta kurang melibatkan partisipasi Masyarakat di dalamnya, sehingga terkesan Elitis

### Metode Perubahan Konstitusi

Setiap Undang-Undang Dasar pada hakekatnya sekaligus menjadi hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan-peraturan perundangan lainnya dan karena tingkatannya yang lebih tinggi dan menjadi dasar bagi peraturan perundangan yang lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahannya tidak mudah, dengan maksud agar tidak mudah orang mengubah hukum dasarnya, hal itu disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun dirancang dalam waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah, kalau perubahan diperlukan, maka haruslah dianggap perlu oleh rakyat banyak.

Wheare pernah mengingatkan, mengapa konstitusi perlu ditempatkan pada kedudukan yang tinggi (supreme) supaya ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan, perubahannya harus dilakukan secara hikmat penuh kesungguhan dan pertimbangan yang dalam.<sup>10</sup>

Faktor utama yang menentukan perubahan UUD adalah berbagai (pembaharuan) keadaan di Masyarakat, dorongan demokratisasi, pelaksanaan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan, jadi masyarakatlah yang menjadi pendorong utama pembaharuan UUD,

---

UUD 1945, Buku Republika, Jakarta 2019, hlm

---

<sup>10</sup> ibid, hlm 7

demikian pula peranan UUD itu sendiri, hanya masyarakat yang berkehendak dan mempunyai tradisi menghormati dan menjunjung tinggi UUD (konstitusi pada umumnya) yang akan menetapkan UUD tersebut akan dijalankan sebagai mana mestinya.<sup>11</sup>

Undang-Undang Dasar yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri, Perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan, bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum. Inilah prinsip negara hukum yang demokratis dan prinsip negara demokrasi berdasarkan atas hukum (*Constitutional democracy*) yang di cita-citakan oleh para pendiri Republik Indonesia, diluar itu namanya bukan *rechtsstaat* melainkan *machtsstaat* yang hanya menjadikan pertimbangan “revolusi politik” sebagai landasan pembenaran yang bersifat *post factum* terhadap perubahan dan pemberlakuan konstitusi.

Reformasi konstitusi (*constitutional reform*) secara konstitusional melalui *interlegal system*, maupun ekstra konstitusional melalui *beyond legal system* perlu dikemukakan di dalam hal ini, jellinek membedakan perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi dalam dua hal, yaitu *Verfassungsänderung* dan *verfassungswandlung*, *verfassungsänderung* yakni perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) yang dilakukan dengan sengaja sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) bersangkutan, inilah yang disebut dengan perubahan konstitusi secara konstitusional, disisi lain *Verfassungswandlung* yaitu perubahan

Undang-Undang Dasar (UUD) dengan cara yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) tersebut, tetapi melalui cara istimewa, seperti revolusi, *convention*, atau konvensi ketatanegaraan, dan sebagainya, inilah yang disebut dengan perubahan konstitusi secara ekstrakonstitusional.

Jika perubahan dilakukan secara *verfassungsänderung* (konstitusional), langkah-langkah yang dapat ditempuh yaitu :

1. Parsial, karena perubahan yang terjadi hanya bersifat Parsial, tidak seluruh naskah konstitusi diganti, oleh karena itu, perubahan hanya menyangkut hal-hal tertentu
2. Adendum, perubahan terjadi dengan cara Adendum yakni penambahan naskah yang dilekatkan atau dilampirkan pada naskah asli, cara ini tidak mengubah naskah asli, sehingga dianggap tetap berlaku.
3. Renewel, perubahan yang terjadi bersifat mendasar, naskah-naskah lama diganti dengan naskah-naskah baru, sehingga pada gilirannya akan melahirkan suatu konstitusi baru, karena yang terjadi adalah Renewal.

Sasaran yang ingin diraih dengan jalan mempersulit perubahan konstitusi antara lain, a) agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak serampangan dan dengan sadar (dikehendaki) dan b) agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan.<sup>12</sup>

Rakyat Indonesia menempuh proses demokratisasi secara non partisipatoris, tidak hanya ditinjau berdasarkan standar literatur preskriptif

---

<sup>11</sup> — ibid. Hlm 15

---

<sup>12</sup> — Ibid, hlm 83

namun juga berdasarkan standar demokratisasi Asia mutakhir kala itu, Di Korea Selatan, proses reformasinya bermula pada 1987 dengan pengadopsian konstitusi baru oleh pihak Legislatif, berikutnya pihak Legislatif mengesahkan konstitusi barunya dalam sebuah referendum nasional pada tahun yang sama

Di Filipina, Corason Aquino memenangkan pemilu 1986, membentuk sebuah komisi, yang separuh anggotanya diambil dari Rakyat Sipil, untuk menyusun konstitusi baru, yang lantas segera disahkan melalui sebuah referendum.<sup>13</sup>

Konstitusi Demokrasi Thailand 1997 dihasilkan oleh sebuah Komite Penyusunan Konstitusi yang dipilih secara tidak langsung, Komite ini terdiri atas persentase besar perwakilan provinsi dan persentase kecil para pakar serta pejabat negara sebelumnya, seandainya RUU ditolak oleh Majelis Nasional, maka pasti dilakukan referendum.

## **PENUTUP**

Para reformis konstitusi Indonesia tidak bisa memenuhi harapan banyak pihak, karena perubahan yang dilakukan tidak mengikuti pola transisi demokrasi pada umumnya dan pola pembentukan konstitusi baru yang semestinya, kalau kita lihat jalur reformasi di Indonesia sebelum Mei 1998, saat itu tidak ada perpecahan yang hebat yang terjadi di kalangan Elite otoritarian yang berkuasa, sebuah kondisi yang lazimnya dapat dipandang sangat kondusif kalau akan melakukan pergantian sebuah rezim, sa t itu

rezim Soeharto dirasakan berkembang semakin otokrasi dan personalistik, sehingga tidak ada ruang bagi kaum garis lunak atau reformis di dalam rezim yang berkuasa, tidak ada saluran kritik dari luar maupun ruang untuk berunding, dan begitu pula setelah mundurnya Presiden Soeharto dari kedudukannya sebagai Presiden Republik Indonesia, selanjutnya penerus kepemimpinan Nasional dipegang oleh Wakil Presiden BJ Habibie, yang merupakan orang pilihan rezim itu sendiri, dengan meneruskan roda pemerintahan berdasarkan aturan-aturan yang diterapkan oleh rezim otoritarian sebelumnya, dan kebijakan terbesar yang diambil saat itu adalah melaksanakan Pemilu yang dipercepat dari waktu yang semestinya, Pemilu yang dilakukan secara terburu-buru sama artinya dengan tidak cukupnya waktu dan kesempatan masyarakat sipil yang lumpuh untuk terbebas dari represi dan penekanan, lahirnya Partai-partai baru dengan agenda Nasionalnya juga belum mampu untuk mencari dukungan massa/konstituennya, hasil dari Pemilu dapat dipastikan Elite-elite lama yang kembali lagi mengisi kursi Legislatif walaupun mereka harus lolos Pemilu terlebih dahulu.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang telah mendapatkan mandat oleh konstitusi secara penuh, tetapi isinya adalah sebagian besar mereka yang sudah ada sejak rezim orde baru, yang bersama-sama dengan pemerintahan hasil dari pelimpahan rezim orde baru, dan pada akhirnya dapat disimpulkan Amandemen yang dilakukan 4 (empat) kali sepenuhnya diselesaikan dari dalam, tidak ada ruang dari kelompok reformasi bersuara, dan tidak ada keterlibatan Masyarakat atas perubahan sebuah UUD atau Konstitusi yang dijiwai semangat reformasi.

Perlu ditekankan bahwa kisah Indonesia bukanlah cerita yang berjalan rapi dan mulus,

---

<sup>13</sup> Kent Eaton, Restoration or Transformation, Journal of Asian Studies, Vol 62, No 2 Mei 2003, hlm 469-96

karena ada banyak ketidak sempurnaan dalam demokrasi Indonesia, Kisah Indonesia berjalan seperti itu karena jalur reformasi yang ditempuh oleh para pemimpin politik sudah diperhitungkan, dengan memilih jalur reformasi yang mempertaruhkan kepercayaan publik, agar bisa menghindari resiko yang jauh lebih besar yang bakal terjadi di Negara Republik Indonesia.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2015, *Konstitusi Bernegara*, Malang: Setara Press.
- Hady, Nuruddin, 2016, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi*, Malang: Setara Press.
- Huda, Ni'matul, 2008, *UUD 1945, dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Kuswanto, 2017, *Partai Politik*, Ponorogo: Wade Group
- Mahfud MD, Moh., 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mahfud MD, Moh., 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Ranadireksa, Hendarmin, 2016, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Bandung: Fokusmedia
- Ruky, Taufiequrahman, Agustadi Sasongko Purnomo, 2019, *Mengapa Kita Harus Kembali ke UUD 1945*, Jakarta: Buku Republika.
- Triwulan Tutik, Titik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam dan Huma.

### Journals

- Eaton, Kent, Restoration or Transformation, Journal of Asian Studies , Vol 62, No 2 Mei 2003, hlm 469-96
- Mahfud MD, Menilai Kembali dan Menjajaki Kemungkinan Amandemen Lanjutan UUD

1945, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 5  
Nomor 1, Juni 2008, hlm 17

Manan, Bagir, “Perubahan UUD 1945”. Forum  
Keadilan, No 30,31 Oktober 1999, hlm 45