

## TINJAUAN HISTORIS TENTANG PELAKSANAAN DAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Cecep Cahya Supena

*Universitas Galuh, Ciamis, Indonesia*

Email : cecasbrbg@gmail.com

### ABSTRAK

*Pada saat diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Negara Republik Indonesia belum mempunyai Undang-Undang Dasar. Baru pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mensahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pada periode pertama berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1949), dalam pelaksanaannya terjadi beberapa penyimpangan. Begitupun halnya pada periode kedua berlakunya UUD 1945 ( 5 Juli 1959 s.d. sekarang) juga masih pula terjadi beberapa penyimpangan atas ketentuan-ketentuan UUD 1945. Hal itu dikarenakan kondisi dalam negara yang masih belum stabil, baik kondisi politik, ekonomi maupun keamanan. Di samping itu juga mengingat keadaan UUD 1945 pada waktu itu masih memiliki kelemahan-kelemahan ataupun kekurangan-kekurangan, dimana beberapa ketentuan UUD 1945 masih ada yang tidak sesuai dengan perubahan atau perkembangan jaman, baik dalam tingkat nasional maupun global, serta juga karena ada hal-hal yang menyangkut kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang belum diatur dalam UUD 1945. Untuk mencegah terulangnya kembali penyimpangan-penyimpangan itu, maka salah satu jalan keluarnya adalah dengan cara dilakukannya amandemen UUD 1945, yang sampai dengan saat ini telah dilakukan 4 (empat) kali amandemen UUD 1945, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, serta 2002.*

**Kata Kunci** : *Pelaksanaan dan amandemen UUD 1945*

### PENDAHULUAN

Dengan diproklamasikannya kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta atas nama Bangsa Indonesia, maka sejak itu Bangsa Indonesia secara resmi telah

menyatakan baik kepada bangsa sendiri maupun kepada negara lain, bahwa Negara Indonesia sudah merdeka. Kemerdekaan Negara Indonesia itu memiliki makna bahwa Negara Indonesia sejak saat itu memiliki kebebasan untuk menentukan sendiri nasib bangsa dan tanah air dalam

segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 ini sendiri adalah merupakan sumber hukum bagi terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab dengan melalui proklamasi kemerdekaan dapat mewujudkan lahirnya suatu negara baru, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai ke Merauke. Disamping itu, Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 juga memiliki makna penting bagi ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu :

1. Sebagai lambang peralihan kekuasaan dari pemerintah kolonial kepada pemerintah Republik Indonesia, sehingga sejak saat itu Bangsa dan Negara Indonesia sudah menjadi bangsa dan negara yang sederajat dengan bangsa-bangsa dan negara-negara lain yang telah terlebih dahulu merdeka dan berdaulat di dunia.
2. Sebagai garis pemisah antara tata hukum sebelumnya dengan tata hukum Indonesia, juga sebagai tonggak sejarah perjuangan Bangsa Indonesia dalam membebaskan diri dari belenggu penjajahan bangsa asing, yang pada akhirnya menjadikan Bangsa dan Negara Indonesia adalah sebagai bangsa dan negara yang merdeka, berdaulat, serta bebas dalam menentukan nasibnya sendiri.

Selanjutnya, Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik

Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 itu pada hakekatnya adalah merupakan perwujudan dari cita-cita luhur Bangsa dan Negara Indonesia untuk membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Dengan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia maka berarti terputusnya ikatan dengan ketatanegaraan sebelumnya, baik ketatanegaraan pemerintahan Belanda maupun pemerintahan Jepang. Dengan kata lain bahwa Proklamasi Kemerdekaan ini merupakan garis pemisah antara ketatanegaraan Belanda atau Jepang dengan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sebagai negara yang baru merdeka, Negara Kesatuan Republik Indonesia tentu saja memerlukan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan. Landasan yang dimaksud adalah *Konstitusi*, yakni hukum dasar yang memuat aturan-aturan pokok yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan dari suatu negara. Jika dilihat dari bentuknya, konstitusi memiliki dua bentuk, yaitu konstitusi tertulis (disebut dengan Undang-Undang Dasar) dan konstitusi tidak tertulis (disebut dengan Konvensi / Kebiasaan Ketatanegaraan).

Pada saat setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, yang menjadi konstitusi tertulis di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang lazim dikenal dengan sebutan UUD 1945, yang mulai berlaku di

Indonesia setelah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 (sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945). Akan tetapi dalam sejarah perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, UUD 1945 pernah digantikan oleh konstitusi tertulis lainnya, yaitu: Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Walaupun demikian, pada akhirnya UUD 1945 kembali diberlakukan sebagai konstitusi tertulis di Negara Republik Indonesia berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Sejak saat itu UUD 1945 kembali menjadi landasan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan maupun dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Republik Indonesia.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai bagaimana perkembangan pelaksanaan UUD 1945 di Indonesia dan bagaimana perubahan yang telah dilakukan terhadap Pasal-Pasal dalam UUD 1945, hal inilah yang selanjutnya akan dibahas dalam tulisan ini.

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **1. Pengertian Undang-Undang Dasar 1945**

Mengenai pengertian UUD 1945, di bawah ini penulis sampaikan beberapa pendapat para ahli hukum, diantaranya adalah:

1. Kansil (1984: 52), berpendapat bahwa:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD 1945) adalah merupakan bentuk Peraturan Perundangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi semua Peraturan Perundangan bawahan dalam negara, yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden. Jadi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adalah mengenai dasar-dasar sehubungan dengan kehidupan bernegara dari suatu negara.

Lebih lanjut Kansil (1984: 52) berpendapat bahwa:

Suatu Undang-Undang Dasar, pada umumnya terdiri dari dua bagian:

#### **I. Pembukaan / Preambule / Mukadimah:**

Yaitu yang memuat pokok-pokok pikiran mengenai kehidupan bernegara dari negara yang bersangkutan.

#### **II. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar:**

Yaitu perincian dalam bentuk pasal-pasal daripada pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Mukadimah.

2. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1988: 46), berpendapat bahwa:

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, juga merupakan dasar bagi ketentuan lainnya,

umpamanya pasal 19 menentukan bahwa susunan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditentukan dengan Undang-undang. Penunjukan diatur dengan Undang-undang ini menyebabkan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sumber hukum.

3. Zul Afidi Ardian dan Achmad Roestandi (1996:117), berpendapat bahwa:

Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 adalah merupakan peraturan perundangan yang tertinggi tingkatannya dalam Negara Republik Indonesia, karena itu UUD 1945 merupakan sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku di Indonesia. Di samping itu, UUD 1945 adalah merupakan bagian dari konstitusi Negara Republik Indonesia, yaitu konstitusi yang tertulis, karena itu di dalam UUD 1945 dimuat aturan-aturan pokok yang menggambarkan tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia sebagai landasan yuridis dalam penyelenggaraan negara.

## **2. Pengertian Amandemen Undang-Undang Dasar 1945**

Menurut pendapat para ahli hukum bahwa yang dimaksud dengan amandemen UUD 1945 itu adalah mengubah isi (materi) UUD 1945.

Sementara itu menurut Sri Soemantri (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 83) amandemen UUD 1945 dapat dilakukan dalam dua bentuk, yaitu:

1. Mengubah sesuatu yang sudah diatur dalam UUD 1945, dalam bentuk:
  - a. Memperbaiki atau menghilangkan sebagian susunan kata-katanya.
  - b. Menghilangkan seluruh kata-katanya.
2. Menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD 1945.

Adapun mengenai pengertian dari amandemen sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 37 ayat (1), (2), (3) dan (4) UUD 1945 adalah mengubah ketentuan-ketentuan yang sudah diatur dalam Pasal-Pasal UUD 1945, atau menambah pasal-pasal baru untuk mengatur sesuatu hal yang belum diatur dalam UUD 1945. Perubahan pasal-pasal UUD 1945 tidak boleh sampai merubah Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dan Pembukaan UUD 1945. Disamping itu ketentuan mengenai perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 itu tidak untuk merubah/ mengganti UUD 1945

dengan UUD yang lain, sebagaimana halnya yang pernah terjadi pada saat penggantian Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950, dimana secara formil UUDS 1950 adalah merupakan hasil perubahan dari Konstitusi RIS 1949, karena untuk memberlakukan UUDS 1950 digunakan pasal-pasal tentang perubahan Undang-Undang Dasar yang tercantum dalam Konstitusi RIS 1949. Dengan kata lain bahwa pasal-pasal dalam UUDS 1950 adalah berasal dari pasal-pasal Konstitusi RIS 1949 yang ditambah dengan pasal-pasal hasil amandemen yang dilakukan menurut tata cara yang diatur dalam Konstitusi RIS 1949. Jika dilihat secara materiil perubahan dari Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950 itu dapat diartikan telah terjadi penggantian Undang-Undang Dasar, karena antara keduanya terdapat perbedaan yang asasi, diantaranya dalam hal susunan negara, dimana dalam Konstitusi RIS 1949 susunan Negara Indonesia adalah serikat, sementara di dalam UUDS 1950 susunan Negara Indonesia adalah kesatuan.

Selanjutnya, mengenai tata cara untuk merubah suatu Undang-Undang Dasar, di bawah ini penulis sampaikan pendapat dari dua orang ahli Hukum Tata Negara Indonesia, yakni :

1. Sri Soemantri (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 84-85), yang mengemukakan bahwa:  
Cara perubahan (suatu UUD) dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Oleh kekuasaan legislatif, tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu.
  2. Oleh rakyat melalui suatu referendum.
  3. Oleh sejumlah negara bagian, khusus untuk negara serikat.
  4. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau oleh suatu lembaga negara yang khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.
2. Ismail Suny (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 85), yang mengemukakan bahwa:  
Proses perubahan konstitusi dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu:
    1. Perubahan resmi
    2. Penafsiran hakim, dan
    3. Kebiasaan ketatanegaraan / Konvensi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Perkembangan Pelaksanaan UUD 1945 di Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini, di Negara Kesatuan Republik Indonesia telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar yang terbagi kedalam empat periode, yaitu:

1. Periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1949).
2. Periode berlakunya Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949 s.d. 17 Agustus 1950)

3. Periode berlakunya UUDS 1950 (17 Agustus 1950 s.d. 5 Juli 1959)
4. Periode berlakunya kembali UUD 1945 (5 Juli 1959 s.d. sekarang).

Di bawah ini penulis uraikan periode pertama berlakunya UUD 1945 dan periode berlakunya kembali UUD 1945 (setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959) sebagai berikut:

- I. Periode pertama berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1949)

Saat diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik Indonesia belum mempunyai Undang-Undang Dasar. Baru sehari kemudian yaitu tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mensahkan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar di Negara Republik Indonesia.

Sebelum disahkan sebagai Undang-Undang Dasar di Negara Republik Indonesia, proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar diawali dengan pendirian Panitia Hukum Dasar (Berdasarkan Keputusan Sidang BPUPKI) dengan jumlah anggota sebanyak 19 orang yang diketuai oleh Ir. Soekarno. Kemudian dalam Panitia Hukum Dasar ini dibentuk lagi Panitia Kecil yang beranggotakan 7 orang yang diketuai oleh Prof. Dr. Mr. R. Soepomo. Panitia Kecil ini bertugas menyusun Naskah / Draf untuk Rancangan UUD. Lalu pada tanggal 13 Juli 1945, Panitia Kecil telah menyelesaikan tugasnya dan selanjutnya memberikan laporannya kepada Panitia Hukum Dasar.

Oleh Panitia Hukum Dasar selanjutnya Naskah untuk Rancangan UUD ini disampaikan kepada BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia), dan setelah beberapa kali dibahas dalam sidang kedua BPUPKI (10 s.d.17 Juli 1945), maka pada tanggal 16 Juli 1945 naskah itu disetujui sebagai Rancangan Undang-Undang Dasar.

Seiring dengan telah berakhirnya tugas BPUPKI, maka selanjutnya BPUPKI dibubarkan dan sebagai gantinya dibentuklah Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Dan salah satu tugas PPKI itu adalah menetapkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan pada tanggal 18 Agustus 1945. Dimana UUD yang ditetapkan itu adalah berasal dari Rancangan UUD hasil kerja Panitia Hukum Dasar. Adapun UUD yang disahkan itu adalah terdiri dari dua bagian, yaitu: Pembukaan (Ada empat alinea), dan Batang Tubuh (Terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan, serta 2 Ayat Aturan Tambahan). Sedangkan bagian Penjelasan UUD 1945, baru ada pada tanggal 15 Pebruari 1946, melalui pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun II Nomor 7.

Pada periode pertama berlakunya UUD 1945, ketentuan-ketentuan UUD 1945 itu dalam pelaksanaannya belum bisa sepenuhnya dilaksanakan, hal itu dikarenakan kondisi dalam negara yang masih belum stabil, baik kondisi politik, ekonomi maupun keamanan.

Sejak tanggal 27 Desember 1949 s.d. 17 Agustus 1950, seiring dengan terjadinya perubahan bentuk Negara Republik Indonesia dari Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar yang berlangsung pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan 2 Nopember 1949 di Kota Den Haag (Belanda), UUD 1945 pada kurun waktu itu hanya berlaku di Negara Bagian Republik Indonesia. Sedangkan untuk seluruh wilayah negara diberlakukan Konstitusi RIS 1949, yang berlangsung dari tanggal 27 Desember 1949 s.d. 17 Agustus 1950. Kemudian sejak 17 Agustus 1950 s.d. 5 Juli 1959, seiring dengan terjadinya kembali perubahan bentuk negara dari negara serikat menjadi negara kesatuan, maka diberlakukanlah UUD Sementara Tahun 1950 atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUDS 1950. Pemberlakuan UUDS 1950 itu berlangsung sampai dengan keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang diantaranya menyatakan “Tidak berlakunya UUDS 1950 dan menyatakan berlakunya kembali UUD 1945.”

II. Periode kedua berlakunya kembali UUD 1945 (5 Juli 1959 s.d. sekarang)

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali UUD 1945 sebagai satu-satunya Undang-Undang Dasar di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa penyimpangan atas ketentuan-ketentuan UUD 1945 pun masih terjadi, baik pada masa

pemerintahan orde lama maupun pada masa pemerintahan orde baru.

Pada masa pemerintahan orde lama (17 Agustus 1945 s.d. 10 Maret 1966), berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno sering bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, seperti misalnya:

1. Tindakan Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu tahun 1955 dan kemudian menggantikannya dengan DPRGR merupakan suatu tindakan yang sangat bertentangan dengan UUD 1945, karena di dalam Penjelasan UUD 1945 dengan jelas disebutkan bahwa “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden.”
2. Pembentukan MPRS oleh Presiden yang anggota-anggotanya terdiri atas anggota DPRGR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan yang seluruhnya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, merupakan tindakan yang bertentangan dengan UUD 1945. Karena di dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasal pun yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk membentuk MPR serta mengangkat dan memberhentikan seluruh anggota-anggotanya. Di samping itu Presiden juga mengangkat Ketua MPRS dan DPRGR serta mendudukkannya sebagai menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Akibat dari tindakan

tersebut, maka terjadilah kekaburan batas-batas wewenang antara badan eksekutif dengan badan legislatif, sehingga fungsi dan peranan MPRS dan DPRGR menjadi hilang.

3. Tindakan MPRS yang telah mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor: III / MPRS / 1963 tentang Pengangkatan Ir. Soekarno Menjadi Presiden Seumur Hidup, jelas telah melanggar ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan setelah itu dapat dipilih kembali.” Selanjutnya akibat dari pengangkatan Presiden seumur hidup itu menyebabkan kekuasaan Presiden menjadi semakin besar dan tidak terbatas yang bisa mengakibatkan Presiden dapat bertindak diktator, serta semua lembaga-lembaga negara yang ada menjadi tidak dapat berfungsi atau lumpuh.

Sementara itu pada masa orde baru (11 Maret 1966 s.d. Mei 1998) yang diawali dengan naiknya Soeharto menjadi Presiden R.I. menggantikan Ir. Soekarno, pelaksanaan ketentuan-ketentuan UUD 1945 pun masih mengalami beberapa penyimpangan, hal itu tampak dari terjadinya beberapa peristiwa di bawah ini:

1. Kebebasan / kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945 sangat dibatasi, hal itu terlihat dari beberapa kali dilakukannya

pembredelan (pencabutan SIUPP) oleh pihak penguasa terhadap media-media massa yang dinilai sering menyampaikan berita yang berseberangan (bertentangan) dengan kebijaksanaan penguasa saat itu. Di samping itu terhadap setiap orang yang sering menyampaikan pikiran-pikiran kritisnya terhadap penguasa, terkadang dianggap melakukan tindakan subversif.

2. Adanya rumusan Pasal 115 Ketetapan MPR R.I. Nomor: I / MPR / 1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berbunyi: “MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya, serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.” Jo. Pasal 104 Ketetapan MPR R.I. Nomor: I / MPR / 1983 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berbunyi: “Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya, serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.” Jo. Ketetapan MPR R.I. Nomor: IV / MPR / 1983 tentang Referendum Jo. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum, yang mengakibatkan adanya pensakralan terhadap UUD 1945, dimana dengan adanya kedua peraturan perundang-undangan



tersebut mengakibatkan perubahan atas ketentuan-ketentuan UUD 1945 sangat sulit untuk dilakukan, bahkan cenderung untuk tidak dapat dilakukan perubahan atas ketentuan-ketentuannya. Di samping itu ada juga anggapan bahwa jika UUD 1945 dirubah, maka negara akan kacau atau hancur. Karena itu siapa saja yang menyampaikan gagasan tentang perubahan UUD 1945 dianggap telah melakukan tindakan subversif (musuh utama negara). Keadaan (kondisi) tersebut di atas jelas sekali sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang memberikan peluang untuk dilakukannya perubahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, guna dilakukannya penyempurnaan. Terlebih telah pula kita ketahui bahwa UUD 1945 adalah merupakan UUD Kilat sebab dibuat secara tergesa-gesa untuk melengkapi kebutuhan bagi negara yang baru merdeka, oleh karena itu jelas sekali masih perlu dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan atas substansinya.

3. Maraknya perbuatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam lingkungan pemerintahan negara. Sementara itu proses hukum yang diterapkan terhadap para pelaku masih sangat sedikit dan masih ada pelaku dari kalangan atas yang belum diadili. Hal itu berbeda sekali dengan

golongan rakyat kecil yang apabila melakukan pelanggaran hukum, maka proses hukum senantiasa selalu diterapkan kepadanya. Kondisi tersebut jelas sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

4. Penafsiran atas suatu ketentuan UUD 1945 yang harus dipakai adalah menurut versi penguasa, sedangkan MPR hanya mengesahkan saja. Seperti: Terjadinya penyimpangan penafsiran atas rumusan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.” Dalam pelaksanaannya ditafsirkan menjadi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh majelis dengan suara mufakat, dan calonnya seringkali tunggal. Sehingga tidak diperbolehkan dilakukan pemungutan suara (Voting).

Melihat kepada dua periode berlakunya UUD 1945 sebagaimana tertulis di atas, maka kiranya dapat disimpulkan bahwa dalam dua periode berlakunya UUD 1945, masih terjadinya penyimpangan-penyimpangan atas pelaksanaan UUD 1945 oleh pihak penguasa, hal

tersebut dimungkinkan terjadi karena sifat dari UUD 1945 yang masih banyak kelemahan-kelemahan maupun kekurangan-kekurangannya (jauh dari sempurna), mengingat adanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang tidak sesuai lagi dengan perubahan / perkembangan jaman, baik dalam tingkat nasional maupun global. Disamping itu, banyak pula hal-hal yang menyangkut kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang belum diatur dalam UUD 1945.

## **2. Perkembangan Perubahan UUD 1945 di Negara Kesatuan Republik Indonesia**

Seiring dengan bergulirnya era reformasi pada tahun 1998, berbagai kalangan berpendapat perlu dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap pasal-pasal UUD 1945, karena mereka beranggapan bahwa terjadinya krisis multi dimensi di Indonesia itu bermuara pada ketidakjelasan konsep ketatanegaraan yang dibangun dalam UUD 1945, disamping itu karena tidak adanya check and balances antar lembaga negara sehingga dimungkinkan adanya kekuasaan yang sangat besar yang dimiliki oleh suatu lembaga negara dan banyaknya celah bagi suatu lembaga negara untuk berbuat sewenang-wenang.

Ada enam aspek penting yang dapat dijadikan sebagai alasan dilakukannya perubahan UUD 1945, yaitu:

### **1. Aspek Filosofis**

Berdasarkan aspek ini, UUD 1945 perlu dilakukan perubahan mengingat UUD 1945 adalah merupakan produk manusia, dimana manusia itu memiliki keterbatasan pengetahuan dan kemampuan, dengan demikian maka ciptaannya pun tidak ada yang sempurna, seperti halnya UUD 1945.

Oleh karena itu sudah sepantasnya jika UUD 1945 dilakukan perubahan supaya dapat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan jaman.

### **2. Aspek Materi**

Berdasarkan aspek ini, UUD 1945 perlu dilakukan perubahan karena disebabkan beberapa hal, yaitu:

- a. Batang tubuh UUD 1945 dikenal sangat singkat (16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Ayat Aturan Tambahan)
- b. Tidak baiknya sistem Check and Balances (Sistem Kontrol dan Keseimbangan antar lembaga negara), dimana MPR dan Presiden sangat memiliki kewenangan yang besar jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya.
- c. Terdapatnya pasal-pasal dalam UUD 1945 yang menimbulkan multi tafsir.

### **3. Aspek Sosiologis**

Memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk menduduki suatu jabatan dalam lembaga negara. Sebagai contoh: Dengan adanya pembatasan masa jabatan Presiden hanya dua kali masa jabatan, maka memungkinkan bagi setiap orang untuk

memiliki kesempatan guna menduduki jabatan itu.

#### 4. Aspek Praktek Ketatanegaraan

Bahwa UUD 1945 bukan merupakan kitab suci yang tidak dapat diganggu gugat, atau dengan istilah lain bahwa UUD 1945 tidak boleh disakralkan karena itu hanya buatan manusia yang tidak akan luput dari kelemahan dan kekurangan. Dan mengenai tata cara perubahan UUD 1945 sudah diatur dalam Pasal 37 UUD 1945.

#### 5. Aspek Historis

Sebagaimana dikemukakan oleh Ir. Soekarno dalam Sidang PPKI, bahwa UUD 1945 itu adalah merupakan UUD Kilat, karena proses penyusunannya yang sangat cepat yang dilakukan oleh BPUPKI maupun PPKI sebagai hasil kerja dari Panitia Hukum Dasar. Oleh karena itu UUD 1945 masih belum lengkap dan sangat jauh dari sempurna, dan seharusnya jika dilakukan perbaikan-perbaikan ataupun menambah kekurangan-kekurangannya.

#### 6. Aspek Yuridis (Aspek Hukum)

Bahwa Dasar Hukum bagi dilakukannya perubahan UUD 1945 sudah diatur dalam beberapa ketentuan hukum yang berlaku, seperti: Ketentuan Pasal 37 UUD 1945, Ketetapan MPR R.I. Nomor: IX / MPR / 1999, Ketetapan MPR R.I. Nomor: IX / MPR / 2000, serta Ketetapan MPR R.I. Nomor: XI / MPR / 2001.

Sampai dengan sekarang, UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen (perubahan), yakni:

- a. Amandemen Pertama, yang disahkan oleh MPR pada tanggal 19 Oktober 1999.
- b. Amandemen Kedua, yang disahkan oleh MPR pada tanggal 18 Agustus 2000.
- c. Amandemen Ketiga, yang disahkan oleh MPR pada tanggal 10 November 2001.
- d. Amandemen Keempat, yang disahkan oleh MPR pada tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan Pertama UUD 1945 dilakukan pada Sidang Umum MPR R.I. yang berlangsung dari tanggal 14 s.d. 21 Oktober 1999, pada perubahan pertama ada tiga materi pokok yang dihasilkan, yaitu: Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Tentang Kementrian Negara, serta Tentang DPR.

Perubahan Kedua UUD 1945 dilakukan pada Sidang Tahunan MPR R.I. yang berlangsung dari tanggal 7 s.d. 18 Agustus 2000, pada perubahan kedua antara lain meliputi: Memperteguh otonomi daerah, melengkapi pemberdayaan DPR, menyempurnakan rumusan HAM, menyempurnakan pertahanan dan keamanan negara, dan melengkapi atribut negara.

Perubahan Ketiga UUD 1945 dilakukan pada Sidang Tahunan MPR R.I. yang berlangsung dari tanggal 1 s.d. 9 November 2001, pada perubahan ketiga antara lain meliputi : Menyempurnakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, menyesuaikan wewenang MPR, mengatur pemilihan

Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mengatur *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, membentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), mengatur pemilihan umum, meneguhkan kedudukan dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan, serta meneguhkan kekuasaan kehakiman dengan membentuk lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Perubahan Keempat UUD 1945 dilakukan pada Sidang Tahunan MPR R.I. yang berlangsung dari tanggal 1 s.d. 11 Agustus 2002, perubahan keempat ini merupakan implementasi dari cita-cita para pendiri negara ini untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, hal ini ditandai dengan ditetapkannya anggaran pendidikan sebesar 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara, selain itu masalah perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

## **KESIMPULAN**

Melihat kepada dua periode berlakunya UUD 1945, yaitu baik pada *periode 18 Agustus 1945 s.d. 27 Desember 1949*, maupun *periode 5 Juli 1959 s.d. sekarang*, yang selalu terjadinya penyimpangan terhadap

ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang dilakukan oleh pihak penguasa, maka patut diduga bahwa hal tersebut dimungkinkan terjadi karena keadaan UUD 1945 pada waktu itu masih memiliki kelemahan-kelemahan ataupun kekurangan-kekurangan, dimana beberapa ketentuan UUD 1945 masih ada yang tidak sesuai dengan perubahan atau perkembangan jaman, baik dalam tingkat nasional maupun global. Di samping itu, banyak pula hal-hal yang menyangkut kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang belum diatur dalam UUD 1945.

Sampai dengan sekarang, UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen (perubahan). Amandemen UUD 1945 tersebut dilakukan dalam bentuk: Memperbaiki atau menghilangkan sebagian susunan kata-katanya, menghilangkan seluruh kata-katanya, serta menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam UUD 1945.

Sekalipun telah dilakukan 4 (empat) kali amandemen UUD 1945, akan tetapi masih belum menghasilkan suatu Undang-Undang Dasar yang lengkap, untuk itu amandemen UUD 1945 masih perlu dilanjutkan guna mendapatkan UUD 1945 yang lengkap. Selanjutnya, karena wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 ada di tangan MPR, maka untuk itu diperlukan anggota-anggota MPR yang kwalified, yaitu yang mampu, matang, serta menguasai teknik mengubah UUD, maupun yang memahami kebutuhan serta dinamika

Masyarakat, Bangsa dan Negara  
Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Ardian, Zul Afdi, & Achmad  
Roestandi, (1996), *Tata  
Negara*, Bandung: Armico.

Kansil, C.S.T., (1984), *Hukum Tata  
Negara Republik Indonesia*,  
Jakarta : Bina Aksara.

Kusnardi, Moh. & Harmaily Ibrahim,  
(1988), *Hukum Tata Negara  
Indonesia*, Jakarta: P.D. Budi  
Chaniago.

Morissan, (2005), *Hukum Tata Negara  
RI Era Reformasi*, Jakarta :  
Ramdina Prakarsa.

Tutik, Titik Triwulan, (2006), *Pokok-  
Pokok Hukum Tata Negara  
Indonesia*, Jakarta : Prestasi  
Pustaka Publisher

Peraturan Perundang-Undangan :  
Undang-Undang Dasar Negara  
Republik Indonesia Tahun  
1945.