

PROSEDUR DAN SISTEM PERUBAHAN KONSTITUSI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh:
Musfianawati, S.H., M.H.

Abstract

Procedures and systems changes to the Constitution of the Republic of Indonesia starting before the declaration of Indonesian independence, precisely on Current Investigation Agency Preparation for the independence of Indonesia to draft the Constitution of the State of Indonesia. The general principle of constitutional changes carried out according to the procedure set by the Constitution itself, the way is usually called the 'verfassung anderung' And change procedure that is not regulated in the Constitution that are revolosioner commonly referred to isti-lah 'verfassung wandlung' , The Constitution is divided into: the Constitution in the form of written and unwritten constitution in the form (written constitution and no written constitution); Flexible and Rigid Constitution Constitution (consti-tution flexible and rigid constitution); High degree Constitution and the constitution degree is not high (supreme constitution and not supreme consti-tution); The union constitution and constitutional unity (federal constitution and unitary constitution), the Constitutional presidential system of government and constitution, the parliamentary system of government (executive and parliamentary executive presidential constitution)

Four system changes the Constitution, namely: constitutional changes made by the holder of legislative power, but according to the constitution tertentu. Perubahan restrictions by the People through referendum. Perubahan this constitution apply to negara union carried out by a number of states. Constitutional amendments do a convention or carried out by a special state institution formed for a change. Judging from its shape, constitutional changes can be made by: Through the renewal of a script that is if a change in the text regarding certain matters, through the replacement of the manuscript old with a new script, if material changes are fundamental and pretty much, through manuscripts additional (annex or addendum) were apart from the original text of the Constitution, which called the text amendment to the Constitution the establishment of the Constitution, the draft Constitution drawn up by the committee designer BPUPKI there are no provisions on charter change.

Keywords : *procedure changes , the constitution , the State unitary*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kajian hukum Tata Negara, dikenal adanya dua cara perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai konstitusi yang tertulis. Pertama, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur oleh undang-undang dasar sendiri, cara ini biasa disebut dengan '*verfassung anderung*'. Kedua prosedur perubahan yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar yang bersifat revolusioner yang biasa disebut dengan istilah '*verfassung wandlung*'. UUD dikatakan sah sebagai konstitusi dan agar prosedur perubahannya konstitusional tidak ditentukan secara '*pre-factum*' tetapi bersifat '*post factum*'.

Ditinjau dari bentuknya, perubahan Undang-Undang Dasar itu dapat dilakukan dengan (a) melalui pembaharuan naskah, (b) melalui penggantian naskah lama dengan naskah baru, atau dilakukan (c) melalui naskah tambahan (*annex* atau *addendum*) yang terpisah dari naskah asli UUD, yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut dengan amandemen. Jika perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu, maka hal itu dapat disebut dengan pembaharuan naskah, tetapi apabila materi perubahannya bersifat mendasar dan cukup banyak, maka perubahan itu

disebut sebagai penggantian naskah dari yang lama menjadi yang baru. Cara ketiga yang dikembangkan dalam tradisi Amerika Serikat, yaitu perubahan dalam naskah terpisah dengan naskah asli UUD, yang biasa disebut dengan naskah amandemen UUD. Cara ketiga inilah yang diikuti oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melakukan perubahan atas UUD 1945, walaupun materi perubahannya lebih banyak dari naskah aslinya.

Undang-undang Dasar tahun 1945 yang disahkan dan berlaku pada tanggal 18 agustus 1945 adalah konstitusi Negara Republik Indonesia yang dimaksudkan seperti yang diistilahkan sendiri oleh Soekarno sebagai Undang-Undang Dasar kilat '*revolutie grondwet*', sebagai undang-undang dasar yang bersifat sementara. Bahkan dua bulan setelah proklamasi kemerdekaan, ketika dibentuk kabinet Parleментар pertama di bawah Perdana Menteri Syahrir, UUD 1945 yang menganut Presidensial (quasi) itu tidak diberlakukan dalam praktek penyelenggaraan Negara. Keadaan ini terus berlangsung sampai terbentuknya Republik Indonesia Serikat sebagai hasil perundingan Konferensi Meja Bundar di Den Haag yang memberlakukan Konstitusi Republik Indoesia Serikat (RIS) tahun 1949.

Konstitusi RIS hasil kesepakatan dengan Belanda itu pada pokoknya masih bersifat sementara. Pasal 186 Konstitusi RIS menegaskan bahwa konstituante bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang menggantikan konstitusi sementara ini. Akan tetapi Republik Indonesia Serikat ini tidak berlangsung lama. Pada tanggal 17 Agustus 1950, kembali ke Negara Republik Indonesia dengan mengesahkan berlakunya konstitusi baru yang diberi nama Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Pasal 134 UUDS ini juga menentukan bahwa konstituante dan pemerintah yang membuat Undang-Undang Dasar bersifat tetap. Konstituante resmi dibentuk pada tanggal 10 Nopember 1956 di gedung Merdeka Bandung. Pada waktu melantik para anggota konstituante itu, presiden Soekarno menyampaikan pidato resminya dengan judul :”Susunlah Konstitusi yang benar-benar Konstitusi Res Publika”

Usaha konstituante membuat UUD baru itu tidak kunjung selesai, sampai pada tanggal 22 April 1959 Presiden Soekarno kembali berpidato di depan Konstituante yang bersidang di Bandung dengan Judul : Res Publika! Sekali lagi Res Publika!. Dalam pidatonya itu Presiden Soekarno

mengusulkan kepada Konstituante agar kembali memberlakukan UUD 1945. Namun, setelah diadakan pungutan sampai tiga kali, tidak diperoleh mufakat. Karena alasan adanya keadaan darurat, presiden sukarno mengeluarkan keputusan yang disebut dengan Dekrit, yaitu pada tanggal 5 Juli 1959 yang pada intinya adalah membubarkan konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian sampai diberlakukannya kembali pada tanggal 5 juli 1959, UUD 1945 sendiri , sebenarnya memang belum sempat diterapkan dengan sebaik-baiknya .Bahkan setelah itupun, sampai berakhirnya kepemimpinan Presiden sukarno pada tahun 1967, UUD 1945 memang belum pernah memperoleh kesempatan untuk diterapkan secara tepat. Inilah yang mendorong munculnya orde baru yang pada mulanya berusaha keras untuk menegakan UUD 1945 dengan murni dan konsekwen, demikian jargon yang dikumandangkan sejak awal orde baru. Akan tetapi perjalanan kemudian , UUD 1945 yang singkat dan soepel itu cenderung disalah gunakan dengan penafsiran-penafsiran oleh pihak penguasa secara sepihak.Bahkan karena siklus kekuasaan selama 32 tahun hanya berputar disekitar Presiden Soeharto,

UUD 1945 mengalami proses sakralisasi luar biasa, yang tidak pernah disentuh oleh perubahan sama sekali¹.

Akhirnya UUD 1945 menjadi instrument politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme yang menyuburkan praktek-praktek korupsi, kolosi dan nepotisme di sekitar kekuasaan presiden. Dimasa reformasi menyeluruh menyusul berakhirnya kekuasaan presiden Soeharto, agenda perubahan UUD 1945 itu menjadi suatu keniscayaan. Reformasi politik dan ekonomi yang menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Akan tetapi reformasi hukum yang menyeluruh tidakakan mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar dan itu berarti diperlakukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.

Sekarang UUD 1945 memang sudah mengalami perubahan yang sangat substantive. Perubahan pertama ditetapkan pada 19 Oktober tahun 1999, dan perubahan ke dua pada 18 Agustus 2000, ke tiga tahun 9 November 2001 dan perubahan ke empat pada tanggal 10 Agustus tahun 2002. UUD 1945 telah

mengalami beberapa kali perubahan tersebut, apakah dalam pelaksanaan ketatanegaraan kita sudah sesuai dengan harapan yang dicita-cita bangsa Indonesia. Apabila masih ada ketidak sesuai dengan harapan masa depan Indonesia bagi masyarakatnya, masih ada peluang untuk perubahan yang selanjutnya, hal ini sebagaimana dalam pasal 37 UUD 1945 hasil amandemen ke empat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan pada latar belakang di atas, permasalahan yang akan dikaji pada tulisan ini adalah

1. Bagaimanakah prosedur dan sistem perubahan konstitusi dalam sejarah konstitusi negara Indonesia ?
2. Apakah sistem perubahan konstitusi, dapat di implemasikan dalam tatanan hukum tata pemerintahan negara Indonesia?

2.PEMBAHASAN

a. Prosedur dan sistem Perubahan Konstitusi dalam sejarah Konstitusi Negara Indonesia

Pembentukan Dokuritsu zyunbi tyoosakai atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

¹ Jimly Ashiddiqie, dalam sekapur sirih buku hukum konstitusi karya Taufiqurrohman syahuri,hal.ix-xiii

merupakan realisasi pemerintah Jepang kepada bangsa Indonesia oleh perdana menteri Jepang Kuniaki Kiso yang diumumkan di depan sidang istimewa “the Imperial Diet” pada tanggal 7 September 1944 yang bunyinya sebagai berikut². *“Adapun dai nippon teikoku sejak dari dulu sebelum pecahnya peperangan timur raya sudah mulai berikhtiyar untuk membebaskan bangsa Indonesia yang berkeluh kesah dalam tindakan pemerintah Hindia Belanda dahulu ; maka demi yang maha mulia menurunkan sabdanya untuk membinasakan serikat dan Inggris, serentak memajukan angkatan perang , baik di darat, di laut maupun di udara , untuk menghancurkan musuh yang jahannam itu , dan segera mereka disapu bersih dari seluruh Asia Timur raya”*.

Sejak saat itu Indonesia dianggap saudara muda. Untuk memenuhi keinginan yang sangat didambakan oleh bangsa Indonesia bertahun-tahun itu, maka menurut tujuan dasar Dai Nippon teikoku sudah diadakan perjanjian untuk memerdekakan Hindia Timur.

Pidato perdana menteri Jepang tersebut diterima sejak tanggal 8 September 1944 rakyat Indonesia

diperbolehkan menyanyikan Indonesia Raya dan mengibarkan bendera merah putih³. Namun Pernyataan pidato P.M. Kuniaki Kiso tersebut tidak menyatakan adanya pernyataan yang tetap dan pasti kapan kemerdekaan bangsa Indonesia akan diberikan.

Dibalik janji kemerdekaan itu terdapat maksud tertentu dari pihak pemerintah Jepang, janji itu dimaksudkan agar bangsa Indonesia dapat membantu bala tentara Jepang dalam menghadapi Sekutu⁴. BPUPKI itulah yang kemudian membentuk dasar negara yang direncanakan diperuntukkan bagi negara Indonesia merdeka atas pemberian pemerintah Jepang. Negara Indonesia pada akhirnya merdeka tetapi bukan atas pemberian Jepang tetapi atas hasil perjuangan bangsa Indonesia.

BPUPKI dilantik oleh Gunseikan pada tanggal 28 Mei 1945 yang mempunyai 62 anggota biasa⁵. Tugas badan ini adalah melakukan penyelidikan ke arah tercapainya kemerdekaan dan menyusun undang-undang dasarnya. Badan penyelidikan mengadakan sidang pada tanggal 29 Mei sampai dengan 16 Juli 1945, yang

³H.J.de Graaf, ibid

⁴A.G. Pringgidjo, Sejarah pembentukan UUD RI, sebagaimana dikutip oleh Taufiqurrohmansauri dalam Hukum Konstitusi, Jakarta, Ghalia Indonesia, Mei 2004, hal 109

⁵Muh Yamin, naskah persiapan UUD dalam Sri Sumantri, ibid

²Moh. Tolchah Mansur dalam Sri Sumantri M, prosedur dan sistem Perubahan konstitusi, alumni, 2006, hal 26

terbagi dalam dua sidang, yaitu sidang pertama dilaksanakan pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, sedang sidang yang ke 2 pada tanggal 10 Juli sampai dengan 16 Juli 1945. Dalam sidang yang I BPUPKI sepakat bahwa mendirikan negara Indonesia tidak didasarkan atas golongan, baik itu bangsawan, kaya atau kelompok agama. Maka disepakati bahwa negara Indonesia adalah “buat semua”. Dalam sidang BPUPK Ir Soekarno mengemukakan serta menjelaskan dasar negara Indonesia yang dimaksud terdiri dari lima sila, yaitu:⁶ (a) Kebangsaan Indonesia; (b) Internasionalisme, atau Perikemanusiaan (c) Mufakat, atau Demokrasi (d) Kesejahteraan sosial (e) Ketuhanan yang berkebudayaan

Setelah sidang I berakhir Ketua BPUPKI membentuk panitia kecil yang mempunyai tugas meneliti serta mempelajari usul-usul yang disampaikan oleh anggota, melakukan inventarisasi dan diberinama kemudian menyusunnya. Hasil penelitian ini akan disampaikan oleh panitia kecil pada saat agenda sidang ke II tanggal 10 Juli 1945. Dalam laporan tersebut yang dihasilkan oleh panitia sembilan⁷ disampaikan tentang

“rancangan pembukaan” yang oleh Moh. Yamin diberi nama *piagam Jakarta atau Jakarta Charter* dan oleh Dr. Soekiman disebut *gentlemen agreement*. Piagam Jakarta tersebut dirumuskan dan ditetapkan di Jakarta tanggal 22 Juli 1945. Hasil panitia kecil tersebut meliputi pokok-pokok masalah: Permintaan Indonesia merdeka dengan selekas-lekasnya, Tentang dasar negara, Masalah Unifikasi dan Federasi, Bentuk Pemerintah dan kepala negara, Tentang warga negara, Masalah pemerintahan di daerah, Masalah agama dan hubungannya dengan negara, Masalah pembelaan; dan Masalah keuangan.

Sesuai dengan pokok-pokok masalah yang telah disusun oleh panitia kecil diusulkan agar BPUPKI mengambil keputusan dalam empat hal, yaitu: Pertama: Penetapan bentuk negara dan penyusunan hukum dasar negara, Kedua: Meminta kepada pemerintah Jepang selekas-lekasnya mengesahkan hukum dasar, Ketiga: Meminta kepada pemerintah Jepang agar diadakan badan persiapan selekas mungkin yang tugasnya menyelenggarakan negara Indonesia merdeka di atas hukum dasar yang telah

⁶Ibid, hal 32-34

⁷Ibid, hal 33 Anggota panitia sembilan ini terdiri dari Ir. Soekarno sebagai ketua, anggota-anggotanya Drs. Moh. Hatta, Mr. Muh. Yamin, Mr. A. Subarjo, Mr. A.A. Maramis, Kiai

Abd. Kahar Moezakir, Wachid Hasim, Abikoeno Tjokrosjojoso, dan Haji Agus Salim. Lihat juga Mohammad Hatta et.al., log cit hlm 31

disusun, Keempat: tentang pembentukan tentara kebangsaan dan tentang keuangan⁸

Apabila diteliti dalam naskah rancangan Uud yang disusun oleh panitia perancang ternyata tidak terdapat ketentuan mengenai perubahan UUD, walaupun demikian hal itu bukan berarti tidak ada pikiran tentang masalah tersebut. Sebagai bukti, bahwa hal perubahan Uud juga dikemukakan Mr.S. pidato Mr.S. Kolopaking pada sidang paripurna BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945.⁹ Dalam sidang tersebut Mr.S. Kolopaking mengatakan antara lain sebagai berikut: (1) UUD harus sesingkat mungkin, sebaiknya hanya terdiri dari 15 atau 16 pasal saja, (2) Agar dapat disesuaikan dengan jaman, Undang-undang dasar tersebut supaya gampang diubah, Untuk itu harus diadakan pasal tersendiri.

Pada tanggal 14 juli sampai dengan 16 juli BPUPK mengadakan sidang lagi dalam kesempatan ini yang telah berbicara 27 orang tokoh pergerakan kemerdekaan, baik dari tokoh islam, kebangsaan maupun golongan lain. Rancangan hukum dasar yang disusun BPUPKI terdiri dari 42 pasal, termasuk didalamnya pasal tentang peralihanyang terdiri dari 5 pasal dan 1 pasal aturan tambahan. Dalam rancangan ini tidak ada pasal yang mengatur tentang perubahan

konstitusi. Rancangan hasil panitia perancang setelah diadakan perubahan disana-sini atas usul anggota rapat pada akhirnya ditetapkan 36 pasal tidak termasuk pasal tambahan dan aturan peralihan. Hukum dasar hasil yang menghasilkan pernyataan bahwa Rancangan Undang-Undang dasar dengan perubahan-perubahannya diterima dengan sebulat-bulatnya oleh sidang. Hal ini dilihat pada saat BPUPKI mengesahkan hukum dasar itu. K.R.T. Radjiman pada tanggal 16 juli 1945, antara lain menyatakan¹⁰ : *“Jadi, rancangan ini sudah diterima semuanya. Jadi, saya ulangi lagi, Undang-undang Dasar ini kita terima dengan sebulat-bulatnya. Bagaimanakah tuan-tuan? Untuk penyelesaiannya saya minta dengan hormat supaya yang menerima berdiri.(saya lihat tuan yamin belum berdiri). Dengan suara bulat diterima Undang-undang dasar ini. Terima Kasih tuan-tuan. (tepek tangan)*

Jadi Jelas sekali bahwa undang-undang dasar tersebut bukan lagi sebuah rancangan undang-undang dasar melainkan undang-undang dasar tetap.¹¹ Dengan jatuhnya filipina ke

⁸Ibid, hal 33-35

⁹Ibid, hal 36-39

¹⁰Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 28 mei 1945 -22 agustus 1945, Jakarta: sekneg

¹¹Dalam rapat PPKI tanggal 18 agustus 1945 hukum dasar hasil karya BPUPKI dijadikan

tangan angkatan bersenjata amerika serikat pihak angkatan laut jepang tidak lagi dapat menentang kebijaksanaan politik yang hendak memberikan kemerdekaan kepada bangsa indonesia. Sebagaimana dalam rapat dewan perang tertinggi jepang tanggal 17 juli 1945, dalam usulan menteri luar negeri Jepang , Shigenori Togo yang akhirnya diterima sebuah resolusi yang salah satu nya menyebutkan bahwa di jawa harus dibentuk panitia Persiapan kemerdekaan indonesia secepat-lekasnya. anggota panitia tersebut harus dari seluruh nusantara.

Sebagai tindak lanjut keputusan tersebut kepada marsekal hisaichi terauchi diperintahkan untuk merealisasikan resolusi tersebut. PPKI terdiri dari 21 orang yang terdiri dari 13 orang mewakili jawa, 3 orang mewakili sumatera, 2 orang mewakili sulawesi dan masing-masing orang anggota yang mewakili Kalimantan, Kepulauan sunda kecil, dan maluku.¹² Irsoekarno dan drs moh. Hatta dipilih menjadi ketua dan wakil ketua

Pada tanggal 14 agustus utusan Indonesia yang datang dari Dalat tiba di jakarta, sehari sebelum diadakan konferensi yang dipimpin oleh letnan

Yosiuchi nagano hirosima dijatuhi bom atom, dan ketika delegasi indonesia menuju saigon, bom atom juga di jatuhkan di nagasaki. Walaupun demikian marsekal hisaichi terauchi dan para pejabat militer jepang di jakarta belum mengetahui.

Pada tanggal 15 agustus 1945 Kabinet kataro Suzuki mengundurkan diri dan diganti oleh kabinet Higashi umi yang mempunyai kewajiban melaksanakan perintah sekutu untuk penyerahan jepang tanpa syarat. Dalam suasana demikian Para pejabat jepang tidak tahu lagi mau berbuat apa untuk melaksanakan pemberian kemerdekaan kepada negara Indonesia. Ditinjau dari segi apapun jepang sudah tidan mungkin lagi memberikan kemerdekaan kepada Indonesia .

Dengan adanya penyerahan jepang kepada amerika serikat dan terlambatnya tentara pendudukan berada dikepulauan Indoneisa terutama jawa, merupakan suatu berkah rahmat dari Allah yang maha esa, Sehingga bangsa Indonesia dengan segala daya dan upaya, menyatakan sendiri kemerdekaan pada tanggal 17 agustus 1945 melalui proklamasi yang diadakan di pegangsaan timur ,ditandatangani oleh Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta, atas nama bangsa Indonesia. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan yaitu tanggal 18 agustus

rancangan UUD Negara RI, jadi bukan merupakan keputusan rapat BPUPKI

¹²H.J.De Graaf dalam Sri soemantri, *Prosedur dan perubahan sistem Konstitusi*, op.cit

PPKI mengadakan rapat untuk menetapkan Undang-Undang Dasar. Adapun bahan yang digunakan adalah Rancangan pernyataan Indonesia Merdeka, Rancangan Pembukaan UUD dan rancangan UUD yang diterima oleh BPUPKI.

Ada satu Materi konstitusi yang tidak diatur dalam Rancangan Undang-Undang dasar, yaitu tentang perubahan Undang-Undang Dasar yang selalu terdapat dalam setiap konstitusi. Dalam hal ini, Iwa Kusuma sumantri menyatakan sebagai berikut:¹³ *“tuan-tuan yang hadir semua, yang terhormat! Berhubung pertanyaan dari pimpinan, maka benarlah bahwa ini adalah undang-undang dasar yang kilat, akan tetapi, meskipun demikian ada syarat-syarat dari suatu undang-undang yang tidak boleh kita lupakan. Nanti saya kemukakan beberapa pasal, yang saya harap tidak akan menimbulkan perbantahan karena maksudnya ialah sedikit memperbaiki bangunanya saja. Salah satu yang akan saya tambahkan yang saya usulkan, yaitu tentang perubahan Undang-undang dasar. Disini belum ada artikel tentang perubahan undang-undang Dasar dan itu menurut pendapat saya masih perlu diadakan”*.

¹³Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 28 Mei 1945 -22 Agustus 1945, Jakarta: sekneg

Usulan yang dikemukakan oleh Iwa kusumasumantri tersebut diakui kebenarannya oleh supomo, Untuk itu kemudian diusulkan rancangan BAB XVI yang terdiri dari dua ayat sebagai berikut: (1) Untuk mengubah undang-undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat harus Hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada Yang hadir.¹⁴

Sebagai materi konstitusi usulan tentang bab perubahan Undang-undang Dasar ini tidak mengalami kesulitan, artinya PPKI setuju hal itu diatur dalam undang-undang dasar. Akhirnya, tanpa mengalami kesukaran dan dalam waktu yang singkat Rancangan undang-undang dasar beserta aturan peralihan dan aturan tambahannya diterima oleh PPKI sebagai UUD RI. Selain menetapkan UUD, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI juga memilih presiden dan wakil presiden, dan atas usul Otto Iskandardinata, Ir soekarno dan Drs. Moh. Hatta dipilih menjadi Presiden dan wakil presiden.¹⁵

Setelah ditetapkannya undang-undang dasar 1945 hasil rancangan PPKI menjadi undang-undang dasar, ternyata undang-undang dasar 1945 mengalami beberapa kali perubahan, antara lain: (1) Perubahan undang-Undang dasar Negara

¹⁴Ibid, hal 50-53

¹⁵Ibid. Hlm 53

RI menjadi Konstitusi Rebulik Indonsia serikat 1949 (2) Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat ke Undang-Undang dasar sementara tahun 1950 (3) Perubahan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dengan kembali ke UUD 1945 melalui dekrit Presiden 5 jui 1959.

Empat tahun setelah Indonesia merdeka dan setelah ditetapkannya undang-undang dasar 1945 yang ditetapkan oleh panitia persiapan Kemerdekaan indonesia yaitu tanggal 18 agustus 1945, pemerintah Indonesia terpaksa melakukan perubahan fundamental atas bentuk negara, sistem pemerintahan, dan Undang-Undang dasarnya, hal ini terjadi karena pemerintah belanda yang pernah menjajah Indonesia ingin berkuasa kembali di Indonesia setelah Jepang menyerah pada sekutu. Belandda Berusaha mendirikan Negara-negara sumatera timur, negara Indonesia Timur, negara pasundan dan negara Jawa Timur. Untuk memaksakan kehendaknya itu belanda melakukan agresi militer I tahun 1947 dan agresi Militer II tahun 1948. Kondisi tersebut mengundang keprihatinan dunia sehingga Perserikatan bangsa-Bangsa (PBB) mendesak pemerintah Belanda dan Pemerintah Indonesia untuk melakukan perundingan, yang kemudian dikenal dengan konferensi Meja Bundar yang

berlangsung daari tanggal 23 agustus 1949 sampai dengan 2 Nopember 1949, yang dihadiri oleh perwakilan indonesia, BFO (Bijeenkomst voor Federal Ovrslag)¹⁶. Dan Nederland serta sebuah komisi perserikatan Bangsa-bangsa untuk Indonesia. Dalam konferensi ini menghasilkan tiga persetujuan pokok, yaitu: Mendirikan Negara Republik Indonesia serikat, Penyerahan Kedaulatan kepada Indonesia serikat¹⁷, Didirikan Uni antara republik Indonesia serikat dan Kerajaan Belanda

Selama berlangsungnya Konferensi Meja Bundar di Den Haaq, dibentuk panitia ketatanegaraan dan hukum tata negara, yang antara lain membahas rancangan konstitusi sementara Republik Indonesia serikat¹⁸. Hasil perundingan tersebut kemudian diumumkan secara resmi dalam keputusan presiden republik indonesia serikat no 48 tahun 1950, tanggal 1 januari 1950, ditanda tangani oleh perdana menteri Moh. Hatta untuk Presiden republik Indonesia Serikat, yang memutuskan mengumumkan dengan menempatkan dalam lembaran Negara

¹⁶Ibid, hlm 120-121

¹⁷Kata penyerahan kurang tepat, karena indonesia telah menyatakan merdeka pada tanggal 17 agustus 1945, menurut joenarto , kata yang tepat adalah pengakuan kedaulatan, Joenarto Op. Cit hal. 62

¹⁸Ibid, Hlm -125-122

Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi republik Indonesia.

Dasar pertimbangan dikeluarkan keputusan presiden ini adalah sebagaimana yang tertulis dalam konsideran menimbang sebagai berikut: *”bahwa naskah undang-undang dasar sementara berisi konstitusi republik Indonesia Serikat, yang disetujui oleh delegasi republik Indonesia dan delegasi daerah-daerah bagian dalam perhubungan pertemuan untuk permusyawaratan federal di Scheveningen telah disetujui pula oleh pemerintah republik Indonesia dan pemerintah masing-masing bagian tersebut, demikian pula oleh Komite Nasional Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat dari masing-masing Daerah bagian”*

Dengan banyaknya lembaga negara sebagai representatif rakyat, yaitu: Pemerintah republik Indonesia, Pemerintah masing-masing daerah bagian, Komite Nasional Indonesia Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat dari masing-masing daerah bagian menyetujui piagam perjanjian itu, seperti disebut dalam teks menimbang dalam konsideran di atas, maka dapat dikatakan bahwa cara perubahan konstitusi di Indonesia dari UUD 1945 ke UUD KRIS telah memenuhi standar cara perubahan modern, sebagaimana yang diajarkan

oleh C F Strong yaitu Perubahan konstitusi yang dilakukan suatu konvensi atau dilakukan oleh lembaga negara khusus yang dibentuk untuk keperluan perubahan. Cara ini dapat dilakukan oleh negara yang berbentuk serikat maupun yang berbentuk kesatuan, apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusinya maka dibentuk lembaga khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan bisa berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan maupun dari lembaga khusus, Apabila lembaga khusus itu telah melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka dengan sendirinya dia bubar.

Dalam konsideran tersebut di atas disebutkan bahwa Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah konstitusi yang bersifat sementara, dalam konstitusi tersebut telah disediakan lembaga khusus yang berwenang membentuk konstitusi yang bersifat tetap. Lembaga tersebut adalah Konstituante, sebagaimana dalam bab V pasal 186 yaitu: *“Konstituante (sidang pembuat konstitusi), bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang menggantikan konstitusi sementara ini”*¹⁹

¹⁹ Tiga Undang-Undang dasar RI, sinar Grafika, Jakarta, 1992

Namun demikian, ketentuan pasal 186 tidak pernah dilakukan, karena konstituante berdasarkan pasal 188 yang terdiri atas dewan Perwakilan rakyat dan senat sebagai anggota biasa serta ditambah anggota luar biasa belum terbentuk. Perubahan Konstitusi republik Indonesia serikat sementara dapat dilakukan melalui pasal 190-191 pada bagaian I. Dengan berdirinya Negara republik indonesia serikat pada tanggal 27 desember 1949, dengan Konstitusi Republik Indonesia serikat sebagai undang-undang dasarnya, dan bentuk negaranya berubah dari kesatuan menjadi federal dan sistem pemerintahannya berubah dari presidensial menurut UUD 1945 berubah menjadi Parlementer, UUD 1945 hanya berlaku di di Republik Indonesia di Yogyakarta sesuai dengan perjanjian Renville²⁰.

b. Perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat ke Undang-Undang dasar sementara tahun 1950

²⁰Isi perjanjian renville :1. hanya mengakui Jawa tengah, Yogyakarta, dan Sumatera sebagai bagian wilayah Republik Indonesia 2. Disetujuinya sebuah garis demarkasi yang memisahkan wilayah Indonesia dan daerah pendudukan Belanda 3. TNI harus ditarik mundur dari daerah-daerah kantongnya di wilayah pendudukan di Jawa Barat dan Jawa Timur Indonesia di Yogyakarta, http://id.wikipedia.org/wiki/Perjanjian_Renville.

Negara federal Republik indonesia Serikat tidak berusia lama, bangsa Indonesia kembali memilih bentuk negara kesatuan di bawah konstitusi baru, yang diberi nama Undang-undang dasar Sementara Republik Indonesia. Proses perubahan konstitusi Republik Indonesia serikat menjadi Undang-Undang dasar sementara dilakukan secara formal dengan Undang-undang federal no. 7 tahun 1950²¹.

Dasar dari perubahan undang-undang dasar sementara republik indonesia adalah pasal 127a, pasal 190, dan pasal 191 ayat (2) konstitusi Republik Indonesia serikat. Perubahannya mencakup mukaddimah dan bentuk negara, yaitu dari bentuk negara federal ke bentuk negara kesatuan republik Indonesia.

Adanya UU no 7 tahun 1950 tersebut diawali dengan ditandatangani piagam persetujuan oleh pemerintah republik indonesia serikat dan pemerintah republik indonesia tanggal 19 Mei 1950, untuk bersama-sama melaksanakan negara kesatuan sebagai wujud dari negara Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, untuk itu diberlakukan sebuah Undang-undang

²¹Lembaran Negara Republik serikat tahun 1950 no. 56, lihat taufiqurohman syahuri, op. Cit hlm 125-127

dasar Sementara pada tanggal 15 Agustus 1950²²

Cara perubahan yang dilakukan dari Konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-undang dasar Sementara ini sesuai dengan pendapat George Jellinek, yaitu ada dua cara untuk membedakan perubahan konstitusi yakni:²³ (a) Yang disebut *Verfassungs-änderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja sesuai cara yang ditentukan dalam konstitusi. (b) Melalui prosedur yang disebut *verfassungs-wandelung*, yakni perubahan konstitusi dilakukan tidak sesuai dengan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa.

Cara perubahannya sesuai dengan yang disebut *Verfassung-änderung*, yakni cara perubahannya konstitusi yang dilakukan dengan sengaja sesuai cara yang ditentukan dalam konstitusi. Undang-undang dasar sementara bertahan selama delapan tahun lebih (1950-1959), sesuai dengan sifatnya yang sementara, maka didalam pasalnya terdapat ketentuan hukum yang mengatur lembaga pembentuk undang-undang dasar tetap yang disebut konstituante seperti yang tercantum

dalam Bab V pasal 134 sampai dengan pasal 139²⁴.

Konstituante bersama dengan pemerintah selekasnya menetapkan UUD RI menggantikan UUDS 1950. Anggota konstituante dipilih melalui pemilihan umum untuk menetapkan undang-undang dasar baru, sidang konstituante harus dihadiri 2/3 anggota, dan penetapan putusannya harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota yang hadir. Untuk melaksanakan ketentuan itu dilaksanakan pemilihan umum yang pertama. Dalam pemilihan umum tersebut perolehan suara terbanyak ternyata hanya didapat oleh empat partai peserta pemilu, yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdatul Ulama (NU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI).²⁵ Selain untuk mengisi anggota konstituante, pemilu ini juga untuk mengisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Badan Konstituante yang sudah terbentuk berkat pemilu yang demokratis, ternyata sampai tahun 1959 belum dapat menghasilkan Undang-undang Dasar. Kondisi yang demikian kemudian melahirkan dekrit presiden 5 Juli 1959.

²²Log cit, hal 127

²³Log cit hal 129

²⁴ Tiga Undang-Undang dasar RI, sinar Grafika, Jakarta, 1992, op. cit

²⁵Log. cit, hlm 128-130

Dalam dekrit presiden tersebut antara lain disebutkan: *“undang-undang dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali dengan keyakinan bahwa piagam Jakarta 22 juni 1945 menjiwai Undang-Undang dasar 1945 dan adalah merupakan satu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut”*

Undang-undang dasar 1945 dekrit presiden mencakup pembukaan, pasal-pasal dalam batang tubuh dan penjelasan. Berbeda dengan Undang-undang dasar 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945, tidak termasuk penjelasan²⁶.

Perubahan konstitusi yang berdasarkan dekrit ini merupakan kegagalan konstituante dalam menyusun konstitusi, kegagalan tersebut pasti ada penyebabnya, hal tentang apa penyebab kegagalan konstituante dalam menyusun konstitusi akan penulis sampaikan dalam bab lain.

Undang-undang dasar 1945 pasal (37) sebelum amendement: Untuk mengubah undang-undang dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir. undang-undang dasar 1945 dalam hal perubahan konstitusinya mengatur dua

hal, yaitu: (1) Ketentuan mengatur kewenangan MPR menetapkan undang-undang dasar. Dasarnya adalah pasal 3 UUD 1945 yaitu MPR menetapkan UUD dan GBHN, (2) Ketentuan mengatur cara perubahan undang-undang dasar terdiri persyaratan quorum dan pengesahan perubahan berdasarkan pasal 37 ayat 1 dan 2 tersebut di atas. Kalau kita analisa, ketentuan yang mengatur tentang sahnya perubahan dibutuhkan 2/3 dari anggota yang hadir dan disetujui oleh 2/3 dari yang hadir, artinya kehadiran yang diprasaratkan adalah 2/3 kali 2/3 sama dengan 4/9 sama dengan 44,4% suara dari seluruh jumlah anggota majelish. Kalau melihat prasarat ini artinya perubahan ini adalah masuk dalai prasarat kehadiran masuk dalam klafikasi mudah karena hanya disetujui oleh kurang dari 50 %. Namun kalau melihat dari segi persyaratan sidang harus quorum , yang artinya harus dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota atau sama dengan 66,6 % maka dikatakan ini adalah masuk klasifikasi rumitatau rijid.

Di dalam Pasal 37 UUD 1945 hasil amendemen keempat pasal: (1) Usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Apabila diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis permusyawaratan rakyat. (2) Setiap usul perubahan pasal-

²⁶Op.cit, hlm 132

pasal undang-undang dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagaian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang Majelis permusyawaratan rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota majelis permusyawaratan rakyat. (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen plus satu dari seluruh anggota majelis permusyawaratan Rakyat. (5) Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.²⁷

Dari bunyi tersebut dinyatakan bahwa untuk mengubah undang-undang dasar adalah wewenang majelis permusyawaratan rakyat. Perkataan mengubah harus diartikan dalam hubungannya mengubah undang-undang dasar (to amend the constitution) serta perubahan undang-undang dasar (Constitutional amendment). Mengubah mengandung arti menjadi lain, sedang perubahan diartikan hal berubahnya sesuatu; pertukaran peralihan²⁸. Menurut

Jhon M. Echols dan Hassan Sadli²⁹ menyebutkan bahwa “amendment” adalah “amandemen” Dengan mengikuti pendapat tersebut mengubah undang-undang dasar adalah sama dengan mengamandemenkan undang-undang dasar. Mengubah/ mengamandemenkan konstitusi mengandung arti bukan saja mengubah salah satu atau beberapa pasal yang ada menjadi lain bunyinya melainkan juga menambah³⁰.

Menurut pasal (1) undang-undang dasar hasil amandemen yang berbeda dibanding dengan UUD 1945 sebelum amandemen adalah adanya tahapan urutan, yaitu bahwa usul perubahan dapat dilakukan bila diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR, artinya bahwa dalam prasarat itu mudah karena bisa ada usulan yang disetujui oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis maka dapat diagendakan perubahan Undang-undang Dasar. begitu juga dalam pasal (2) menyatakan bahwa Setiap usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagaian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Hal ini berarti bahwa usulan itu bisa saja berasal dari masyarakat, tetapi

²⁷ UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, Indra Nalind, Pustaka tanah air, Bandung, 2011

²⁸ Kamus umum bahasa Indonesia, Ibid, hal 115

²⁹ Jhon M. Echols dan Hassan Sadli, An English-Indonesian Dictionary 1974, Hlm 26, ibid

³⁰ Ibid, hlm 169

dalam pasal 37 ini tidak diatur apakah masyarakat atau pemerintah mempunyai hak usul perubahan UUD, namun demikian karena tidak menyebutkan darimana asal usulan tersebut ini artinya ada peluang bagi warga negara, pemerintah, mahkamah konstitusi atau lembaga negara lain untuk mengajukan usulan perubahan konstitusi kepada MPR, apakah usulan itu dapat diagendakan dalam sidang majelis, tergantung apakah mendapat dukungan minimal 1/3 dari jumlah anggota majelis.

Demikian juga hal tentang usulan perubahan undang-undang dasar tidak diatur dalam pelaksanaannya untuk diatur dalam UU, artinya bahwa setiap usulan perubahan masuk lewat satu jalan yaitu MPR yang jadi masalah apabila rumusan perubahan yang diajukan oleh Majelis ternyata tidak sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam pasal (3) yaitu Untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang Majelis permusyawaratan rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota majelis permusyawaratan rakyat. Untuk pasal ini tidak berbeda dengan bunyi pasal 37 sebelum amandemen. Pasal 37 hasil amandemen mensyaratkan bahwa yang menjadi keputusan adanya perubahan harus didukung oleh 50% ditambah 1 dari seluruh jumlah anggota Majelis. Hal ini

berarti bahwa prasarat ini lebih sulit dibanding dari pasal 37 UUD sebelum amandement.

Undang-undang dasar di dalam pasal 37 ayat 5 menyatakan, khusus tentang bentuk negara kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. masalah pembatasan dalam undang-undang dasar 1945 hanya tentang bentuk negara, sedang untuk pembatasan bunyi pasal yang lain tidak ada, maka hal ini menyebabkan timbulnya persoalan, artinya bahwa apakah pasal yang lain bisa dilakukan perubahan atau tidak. Dan apakah pembatasan dalam bunyi pasal 5 tersebut tidak menimbulkan pensakralan baru tentang bentuk negara kesatuan. Bisa saja pada masa datang warga negara Indonesia menghendaki bentuk negara yang berbeda, artinya persoalan ini tentu tidak mudah.

3. PENUTUP

Dari Seluruh uraian di atas menunjukkan beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu:

1. Sejarah perubahan konstitusi bangsa Indonesia telah membawa enam pengenalan konstitusi yaitu : Hukum dasar yang disahkan oleh Dokuritsu Zyumbi Tyosakai atau Badan Persiapan Usaha-Usaha Persiapan

Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 16 Juli 1945. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945 yang terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal. Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950. Undang-Undang Dasar 1945 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang terdiri atas, pembukaan, pasal-pasal dalam batang tubuh, dan penjelasan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 beserta perubahan-perubahannya yang terdiri atas pembukaan, dan pasal-pasal, tanpa penjelasan.

2. Pembahasan atas usul perubahan itu menjadi agenda resmi dan pengesahan perubahan pasal-pasal UUD 1945 mensyaratkan harus disetujui oleh 50% ditambah satu dari jumlah anggota MPR, Usul perubahan tidak termasuk mengubah bentuk negara kesatuan. Dengan tahapan tersebut maka cara perubahan UUD 1945 yang diatur dalam pasal 37 hasil amendement ke empat telah mengikuti cara perubahan konstitusi pada umumnya. Dilihat dari jumlah minimal quorum dapat disimpulkan bahwa ketentuan pasal hasil

amandemen keempat ini lebih sulit dibanding pasal 37 sebelum perubahan, karena dalam pasal 37 hasil amendemen mensyaratkan, putusan untuk mengubah undang-undang dasar harus disetujui oleh 50% ditambah satu dari jumlah anggota MPR, berbeda dengan pasal 37 UUD 1945 sebelum amendement yang mensyaratkan 2/3 dari jumlah yang hadir. Jadi lebih banyak dari 2/3 anggota MPR yaitu 44,5%. Jika jumlah anggota yang hadir melebihi quorum dapat disimpulkan perubahan UUD 1945 menurut pasal 37 hasil amendemen lebih mudah, daripada pasal yang sebelum hasil amendemen. Apalagi usul perubahan hanya dibutuhkan 1/3 dari jumlah anggota MPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Jhon M. Echols dan Hasssan Sadli, *An English- Indonesian Dictionary* Jakarta, Gramedia, 1974,
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, london, Oxford University press, 1975,
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Bahasa Indonesia II, Jakarta, 1983
- Peaslee, Amos J., *Constitutions of Nations, III-Europe, Volume Revised third Edition, 1968, Martinus Nijhoffs The Hague, Netherlands and Volume IV-The Americas second Part, Revisen Third 1970, Edition, Martinus Nijhoff, The Hague, Netherlands.*
- Sri soemantri, *Prosedur dan Sistem perubahan konstitusi*, Bandung, Alumni, 2006
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 28 mei 1945 -22 agustus 1945*, Jakarta: sekneg
- Strong; C.F. *modern Political constitutions* , sidgwick & jackson, Ltd, London, 1973,
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum konstitusi*, Galilia Indonesia, 2004, Bogor,
- Tiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Sinar Grafika, 1992

BIODATA PENULIS

Musfianawati, S.H., M.H. adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Jember. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Jember (UIJ) dan memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Jember.