

## PROSES PERUBAHAN MENDASAR KONSTITUSI INDONESIA PRA DAN PASCA AMANDEMEN

**Azmi Siradjuddin, Muhammad Kholil, Nimas Ade latifa, dan Cici Firliana**

Institut Agama Islam Negeri Metro, Indonesia

Email : [firmansyah@gmail.com](mailto:firmansyah@gmail.com), [Kholilm@gmail.com](mailto:Kholilm@gmail.com), [Nimadel@gmail.com](mailto:Nimadel@gmail.com),  
[cifir@gmail.com](mailto:cifir@gmail.com)

**Abstract:** *In the system of legal norms in the Republic of Indonesia, Pancasila is a very fundamental norm and is the highest legal norm and then the 1945 Constitution. As one of the basic norms of the Republic of Indonesia, several times there have been debates when a constitution in this case is a Constitution 1945 whether it can experience changes or cannot experience changes. This paper will discuss how the process and what are the fundamental changes experienced by the Indonesian constitution on amendments. The results of the analysis and explanation show that, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD 1945) in the Historical Process, has gone through four stages of change, namely: the 1945 Constitution. Meanwhile, in the process of constitutional changes after the return to the 1945 Constitution Indonesia has made at least four amendments. If you look at the process of changing the Constitution from its history, several times the political power is used to interpret the constitution. The author concludes that politics cannot be separated from the legal system. Likewise with the law, it cannot be released from the political system. Both of them synergize with each other so as to create a government system that is expected to become good governance and bring benefits to all people. However, the writer views that the law is often used as a political tool to smooth the desires of a handful of people.*

**Keywords:** Process; Amendment; Constitution; Indonesia

Abstrak: Di dalam sistem norma hukum di Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma yang sangat fundamental dan merupakan norma hukum tertinggi dan kemudian dibawahnya terdapat UUD 1945. Sebagai salah satu norma dasar Republik Indonesia, beberapa kali sempat terjadi perdebatan ketika suatu konstitusi yang dalam hal ini adalah UUD 1945 apakah dapat mengalami perubahan atau tidak dapat mengalami perubahan. Tulisan ini akan membahas bagaimana proses dan apa-apa saja perubahan mendasar yang dialami oleh konstitusi Indonesia paca amandemen. Hasil analisis dan penjelasan diketahui bahwa, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam Proses sejarah, telah melalui 4 tahapan perubahan yakni adalah: Undang-Undang Dasar 1945. Sementara itu, dalam proses perubahan konstitusi pasca kembalinya ke UUD 1945, Indonesia telah melakukan setidaknya empat kali amandemen. Jika melihat pada proses perubahan Konstitusi dari sejarahnya,

beberapa kali kekuatan politik dipergunakan untuk mentafsirkan konstitusi. Penulis berkesimpulan bahwa politik tidak mungkin dapat dilepaskan dari sistem hukum. Begitu juga dengan hukum, tidak mungkin dapat dilepaskan dari sistem perpolitikan. Keduanya saling bersinergi satu sama lainnya sehingga menciptakan suatu sistem pemerintahan yang diharapkan menjadi pemerintahan yang baik dan mendatangkan manfaat bagi seluruh rakyat. Akan tetapi penulis berpandangan kerap kali hukum dijadikan alat berpolitik untuk memuluskan keinginan segelintir orang.

**Kata Kunci:** Proses; Amandemen; Konstitusi; Indonesia.

## A. Pendahuluan

Dalam bukunya, Prof. Satya Arinanto mengemukakan bahwa *the expanded Committe elected Soekarno and Hatta as respectively president and vice resident of the Republic of Indonesia. It appointed a commission of seven to finalise the national constitution to finalise the national constitution, which had been drafted in the month before the Japanese capitulation.*<sup>1</sup> Hal ini membuktikan bahwa Indonesia sudah memiliki konstitusinya bahkan diawal-awal masa kemerdekaannya.

Konstitusi sendiri telah dikenal seajklama bahkan sejak jaman Yunani Kuno. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya berbagai pemikiran dari filsuf-filsuf ternama Yunani Kuno seperti Plato. Plato pada saat itu bahkan diklaim menagut teori kontark sosial dimana teori kontrak sosial inilah yang disebut-sebut menjadi cikal-bakal lahirnya konstitusi pada masa sekarang. Meskipun penulisanya tidak sebaku pada masa sekarang, secara tidak langsung konstitusi telah muncul meskipun dalam bentuk yang sangat sederhana.<sup>1</sup>

Faham ini ternyata juga muncul dengan konteks yang lebih kompleks yang dikembangkan oleh Aristoteles. Aristoteles membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. Politea diartikan sebagai konstitusi sedangkan *nomoi* diartikan sebagai undang-undang biasa. Diantara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan yaitu bahwa politea mengandung kekuasaan yang lebih tinggi daripada *nomoi*, karena politea mempunyai kekuasaan untuk membentuk sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya

---

<sup>1</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi," *Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, 2010, 20.

tidak bercrai berai.

Pemahaman terhadap konstitusi kemudian berkembang hingga abad pertengahan. Pada masa ini, konstitusi juga masih menjadi hal yang berbeda dengan konstitusi yang sekarang ini kita kenal. Di abad pertengahan pada jaman Romawi, perpindahan kekuasaan raja dilakukan secara mutlak, sehingga raja memiliki kekuasaan yang mutlak pula.<sup>2</sup>

## **B. Pembahasan**

Ada beberapa teori yang perlu diketahui sebelum masuk kedalam pembahasan proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yakni adalah: Dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan: " Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksud dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut. " Konstitusi sendiri pada prakteknya kerap kali disamakan dengan istilah-istilah seperti Undang-Undang Dasar, aturan dasar atau hukum dasar. Ternyata, konstitusi dalam bahasa Indonesia berasal dari kata *constitutio* (bahasa Inggris), *constitutie* (bahasa Belanda), *constitutionel* (bahasa Perancis), *verfassung* (bahasa Jerman), *constitution* (bahasa Latin), *fundamental laws* (Amerika Serikat).

Perkataan "Konstitusi" berarti "pembentukan" berasal dari kata kerja *constituer* (bahasa Perancis) yang berarti "membentuk".<sup>12</sup> Sedangkan, istilah UUD adalah terjemahan dari bahasa Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama. Dalam perkembangannya, konstitusi memiliki dua pengertian yakni adalah konstitusi dalam arti sempit dan konstitusi dalam arti luas. Konstitusi dalam arti sempit ialah tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.<sup>13</sup> Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan

---

<sup>2</sup> Muhammad Junaidi, "Hukum Konstitusi: Pandangan Dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum," 2018, 22.

bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.<sup>3</sup>

Sedangkan Eric Barendt dalam bukunya *Introduction to Constitutional Law* menyatakan Konstitusi negara adalah dokumen tertulis atau teks yang mana secara garis besar mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta lembaga negara lainnya.<sup>15</sup> Selanjutnya Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yakni adalah:

1. Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
2. Die Verselbstandigte rechtsverfassung. Konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
3. Die geshereiben verfassung. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.<sup>4</sup>

Berdasarkan pendapat Heller diatas, dapatlah diketahui bahwa Undang-Undang Dasar adalah merupakan salah satu bagian dari pengertian konstitusi. Dengan demikian, sesungguhnya konstitusi juga meliputi hal-hal yang berhubungan dengan konstitusi tidak tertulis yang merupakan norma-norma di tengah-tengah masyarakat yang dipergunakan dalam kehidupan kenegaraan. Dalam penulisan ini, wajarlah jika penulis mengasumsikan bahwa yang dimaksud dengan konstitusi Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan apa yang telah disampaikan diatas, bahwa Undang-Undang Dasar dalam hal ini adalah konstitusi tertulis dan merupakan salah satu makna dari konstitusi. <sup>5</sup>

Selain itu, melihat pada kebiasaan kenegaraan Indonesia, Konstitusi memang kerap kali dipersamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kita dapat mengambil contoh yakni nama lembaga negara di Indonesia "Mahkamah Konstitusi" yang seyogyanya adalah mahkamah yang memiliki tugas untuk melakukan judicial

---

<sup>3</sup> Muhammad Satir, "Kehidupan Sosial Masyarakat Arab Masa Awal Kehadiran Pendidikan Islam," *Al-Fikr: Jurnal Pendidikan Islam* 5, No. 1 (1 Juli 2019): 19, <https://doi.org/10.32489/Alfikr.V5i1.17>.

<sup>4</sup> M. Laica Marzuki, "Konstitusi Dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* 7, No. 4 (2016): 26.

<sup>5</sup> Cahya Buana, "Nilai-Nilai Moralitas Dalam Syair Jahiliyah Karya Zuhair Ibnu Abi Sulma," *Buletin Al-Turas* 23, No. 1 (31 Januari 2017): 31, <https://doi.org/10.15408/Bat.V23i1.4803>.

review materi muatan Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berkaitan dengan hal diatas, ternyata konstitusi memiliki sifat-sifat yakni ada konstitusi yang bersifat flexible (luwes) dan ada yang bersifat rigid (kaku). Bryce mengemukakan ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel adalah (a) elastis, (b) diumumkan dan diubah dengan cara sama seperti undang-undang. Sedangkan ciri-ciri konstitusi yang rigid adalah (a) mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undang yang lain, (b) hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.<sup>18</sup> Adapun cara yang digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar atau Konstitusi, menurut K.C. Wheare ada empat, yakni adalah:

- a. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (Some Primary Forces).
- b. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (Formal Amendment)
- c. Penafsiran secara hukum (Judicial Interpretation)
- d. Kebiasaan yang terdapat didalam bidang ketatanegaraan (Usage and Convention);<sup>6</sup>

Sedangkan menurut C.F. Strong prosedur perubahan konstitusi dilakukan dengan empat cara yakni adalah :

- 1) Perubahan Konstitusi yang dilakukan dengan batasan-batasan tertentu;
- 2) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum;
- 3) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh negara-negara bagian;
- 4) Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh suatu konvensi atau dilakukan oleh lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.<sup>7</sup>

Di Indonesia sendiri telah terjadi beberapa fase proses perubahan Undang-Undang dasar. Yakni dapat ditinjau dari segi sejarah perubahan konstitusi di Indonesia dan juga dapat ditinjau dari segi perubahan konstitusi di Indonesia melalui amendemen. Yang menarik adalah semenjak perubahan konstitusi

---

<sup>6</sup> Syahril Syahril, "Pendidikan Islam Masa Awal Kemerdekaan," *Jurnal Mimbar Akademika* 2, No. 2 (12 Mei 2018): 24.

<sup>7</sup> M. Agus Santoso, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia," *Yustisia Jurnal Hukum* 2, No. 3 (2013): 40.

Indonesia (UUD 1945), tidak pernah sekalipun ada wacana untuk merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Alasan paling pragmatik mengapa hal ini terjadi adalah karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terkandung nilai-nilai Pancasila, dimana Pancasila adalah sumber dari segala aturan di Indonesia. Akan tetapi beberapa menganggap bahwa dapat dirubah tidaknya Pembukaan UUD 1945 adalah masalah politik, kecuali ditentukan dalam UUD bahwa Pembukaan tidak boleh dirubah. Sedangkan Tap MPR yang menentukan "Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah oleh siapapun, termasuk MPR hasil pemilihan umum", yakni peraturan dengan level lebih rendah yang mengatur materi peraturan derajat lebih tinggi. Menurut penulis, perubahan terhadap tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian menyandang nama resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca dilakukannya amandemen setelah reformasi, adalah sesuatu hal yang wajar.<sup>8</sup>

Hal ini ini disebabkan oleh karena hukum tumbuh dan berkembang mengikuti deret hitung sementara masyarakat berkembang dan tumbuh dengan mengikuti deret ukur. Akan menjadi sangat tidak arif jika kita memaksakan agar Undang-Undang Dasar tetap menjadi sesuatu hal yang "dikeramatkan" seperti masa Ode Baru. Masalah yang kemudian menjadi perdebatan adalah ketika dimana Undang-Undang Dasar seharusnya tidak sering diubah-ubah, sebenarnya bukanlah suatu kesepakatan yang harus diamini. Memang benar, Undang-Undang Dasar sebaiknya memang tidak seharusnya sering-sering berubah, akan tetapi, jika perubahan dalam masyarakat sendiri juga cepat berubah, diharapkan Undang-Undang Dasar juga dapat menyesuaikan. Masalah sering atau tidaknya Undang-Undang Dasar itu berubah adalah bagaimana drafter kemudian mampu membaca situasi masa depan Ada beberapa alasan mengapa UUD 1945 perlu disempurnakan dalam rangka reformasi hukum pasca orde baru, yaitu:

- a) Alasan historis, sejak semula dalam sejarahnya UUD 1945, memang didesain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI, PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana

---

<sup>8</sup> Fikrotul Jadidah, "Perubahan Konstitusi Dalam Transisi Orde Baru Menuju Reformasi Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Mandala Education* 6, No. 1 (2020): 33.

- ketergesagesaan;
- b) Alasan filosofis, dalam UUD 1945 telah terdapat pencampuradukan berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik antara negara hukum dengan faham negara kekuasaan;
  - c) Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakekatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan menonjolkan pengintegrasian.
  - d) Alasan yuridis sebagaimana lazimnya setiap konstitusi UUD 1945 juga mencantumkan klausula seperti dalam Pasal 37.
  - e) Alasan praktis politis, bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak langsung, dalam praktek UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari masa 1945-1949, maupun 1959-1998.<sup>9</sup>

### **C. Proses Perubahan Konstitusi Dalam Sejarah Indonesia**

#### **1. Undang-Undang Dasar 1945 (Uud 1945).**

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis merupakan konstitusi yang dituangkan dalam dokumen formal. Menurut sejarahnya, Undang-Undang Dasar 1945 dirancang oleh Badan Penyelidik UsahaUsaha Persiapan Kemedekaan pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Agustus 1945, atau hanya dalam waktu 49 (empat puluh sembilan) hari kerja. Karena disusun dalam waktu yang singkat dan dalam suasana yang kurang memungkinkan, oleh penyusunnya UUD 1945 dikatakan sebagai UUD kilat. Ini jelas sekali tergambar dalam pidato Soekarno yang menjelaskan bahwa: "UUD yang dibuat pada saat ini masih bersifat sementara dan apabila keadaan negara sudah dalam suasana yang lebih tenang maka akan dikumpulkan kembali MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna".<sup>23</sup> Undang-Undang Dasar Republik

---

<sup>9</sup> Abu Tamrin, "Perubahan Konstitusi Dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesiaa," *Jurnal Cita Hukum* 3, No. 1 (2015): 45.

Indonesia yang pertama ini adalah UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, berlaku secara nasional sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. Naskah Undang Undang Dasar Pertama tersebut disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Penyusunan naskah Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 dimulai dari pembentukan BPUPKI yang dilantik pada tanggal 28 Mei 1945. BPUPKI mengadakan sidang-sidang yang dapat dikelompokkan menjadi dua masa persidangan; Sidang pertama mulai dari tanggal 29 Mei 1945-1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. Dari persidangan-persidangan BPUPKI tersebut berhasil disusun naskah komplit Rancangan Undang-Undang Dasar meliputi pernyataan Indonesia merdeka, Pembukaan Undang-Undang Dasar, dan Undang-Undang Dasar terdiri atas pasal-pasal.<sup>24</sup> Dengan selesainya tugas BPUPKI, pemerintah Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kemerdekaan Indonesia. Pada sidang tanggal 18 Agustus PPKI berhasil mengesahkan naskah Undang-Undang Dasar 1945 dari naskah Rancangan Undang-Undang Dasar hasil kerja BPUPKI tentunya dengan beberapa perubahan di sana sini. Terutama tentang dasar negara: Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya sebagai mana termuat dalam Piagam Jakarta diubah menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa. UUD 1945 berlaku dari 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949. Dalam perjalannya ternyata ada beberapa penyimpangan praktik kenegaraan yang sebenarnya sudah diatur dalam UUD 1945, misalnya para menteri tidak bertanggungjawab kepada presiden, tetapi kepada badan legislatif dan masih banyak lagi contoh yang lain.

## 2. Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat).

Indonesia yang pada saat itu baru saja merasakan kemerdekaan, Belanda ingin kembali berkuasa di Indonesia melalui Agresi Militer-I pada tahun 1947 dan Agresi Militer-II pada tahun 1948, namun agresi tersebut gagal. Setelah itu, pada tahun 1949 dilakukan KMB (Konferensi Meja Bundar) di Den Haag, Belanda yang salah satu hasilnya adalah untuk mendirikan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan disepakati serta mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949. Dengan disepakati

dan berlakunya perjanjian ini, maka Negara Indonesia tetap ada, namun hanya merupakan salah satu dari negara bagian dari negara RIS. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 yang hanya berlaku untuk negara Indonesia saja bukan negara RIS. Namun konstitusi ini tidak berlangsung lama tentunya, karena tidak sesuai dengan jiwa proklamasi Indonesia. Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili Negara bagian Indonesia Timur menyatakan menyetujui membentuk negara kesatuan. Dan tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.<sup>10</sup>

### 3. Undang-Undang Dasar Sementara (Uuds 1950).

Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) ini menggantikan UUD RIS. UUDS ini dengan tegas menyatakan kedaulatan rakyat dan perlindungan Hak Asasi yang lebih merinci. Seperti yang dikatakan oleh Adnan Buyung Nasution dalam bukunya: “The 1950 Provisional Constitution replaced the 1949 Federal Constitution. This Constitution was more democratic than the previous constitutions. It firmly asserted the people’s sovereignty and provided detailed protection for human rights, such as adopting the United Nations Declaration on Human Rights and incorporated the right to hold demonstrations and strikes”. Dibawah UUDS 1950, pemilihan umum berhasil dilakukan yakni pada tahun 1955 untuk memilih anggota Dewan Rakyat (DPR) dan memilih anggota Dewan Konstituante. Dewan konstituante adalah dewan yang dibentuk untuk merumuskan UUD yang baru yang diharapkan akan dapat menggantikan UUDS 1950. Namun ternyata dewan yang dibentuk melalui pemilihan umum ini belum mampu mewujudkan UUD baru karena sulitnya mencapai kesepakatan diantara para anggota dewan. Untuk itu Presiden Soekarno mencari jalan keluarnya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisikan: Menetapkan pembubaran Konstituante; Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai

---

<sup>10</sup> Tamrin, 27.

tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS.<sup>11</sup>

Dekrit ini mendapat dukungan sebagian besar rakyat Indonesia. Yang lebih penting lagi melalui Dekrit ini terjadi perubahan ketatanegaraan Indonesia, naskah Undang-Undang Dasar 1945 menjadi berlaku kembali sebagai hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### 4. KEMBALI KE UUD 1945.

Ciri-ciri periode ini ialah dominasi yang sangat kuat dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun. Tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Kuatnya posisi presiden juga merambah dalam bidang-bidang lain di luar bidang eksekutif. Berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 1964 Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Dan masih banyak lagi penyimpangan-penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dijabarkan oleh Miriam Budiardjo<sup>29</sup>. Puncaknya pecahnya peristiwa G 30 S/PKI telah mengakhiri periode demokrasi terpimpin dan membuka jalan untuk di mulainya masa demokrasi Pancasila. Hingga akhirnya, pemerintahan Soekarno digantikan oleh Pemerintahan Soeharto yang ditandai dengan lahirnya era Orde Baru. Pada masa ini, Presiden Soeharto membuat interpretasi sistem pemerintahan yang menyimpang dari "intensi" para penyusun UUD 1945. Presiden Soeharto membuat interpretasi bahwa sistem pemerintahan kita adalah "Executive Heavy". Interpretasi itu hanya di dasarkan pada kunci pokok ke-IV yang berbunyi: "Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah

---

<sup>11</sup> Sonia Ivana Barus, "Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen," *University Of Bengkulu Law Journal* 2, No. 1 (22 April 2017): 35, <https://doi.org/10.33369/Ubelaj.2.1.29-55>.

ditangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President).<sup>30</sup> Padahal, bila dilihat lagi kepada kunci pokok ke-II, IV dan penjelasan Pasal 23 UUD, maka akan dapat disimpulkan bahwa legislatif lebih kuat.

Penafsiran pasal-pasal UUD 1945 yang dimanipulasi demi kepentingan kekuasaan. Bahkan Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat dan fleksibel mudah disalahtafsirkan dan dipergunakan untuk menguntungkan penguasa, dibuat seolah-olah tidak untuk diamanatkan bukan demi rakyat, tetapi demi kekuasaan. Pengalaman pada masa Orde Lama dengan Undang-Undang Dasar 1945 posisi presiden yang sangat kuat, terulang lagi pada masa Orde Baru. Posisi legislatif berada di bawah presiden. Hak asasi rakyat juga dibatasi. Kekuasaan tanpa kontrol akibatnya pemerintahan Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan di berbagai aspek kehidupan.

Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) terjadi di semua lini tubuh pemerintahan. Terjadi ketidakmerataan pembangunan, kesenjangan antara yang kaya dan miskin, utang semakin banyak, akhirnya menumpuk menjadi krisis moneter. Dipelopori oleh mahasiswa, rakyat menuntut reformasi di segala bidang. Akhirnya Rezim Orde Baru tumbang dengan mundurnya Soeharto tanggal 21 Mei 1998. Setelah Orde Baru tumbang, lahirlah era reformasi yang pada saat itu dipimpin oleh B.J. Habibie. Berbagai tuntutan kemudian disuarakan oleh elemen-elemen masyarakat yang akhirnya membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan. Namun Kabinet ini tidak berumur panjang. Sekitar 13 (tiga belas) bulan kemudian diselenggarakanlah pemilihan umum 1999 untuk memilih anggota DPR. Satu setengah tahun berkuasa, Presiden B.J. Habibie pun harus meletakkan jabatannya setelah pidato pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR dalam sidang umumnya pada tanggal 19 Oktober 1999.<sup>31</sup> Kepemimpinan B.J. Habibie lalu digantikan oleh Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia. Seperti yang dikatakan oleh Harold Crouch: "In contrast to Indonesia's first two presidents who were always elected unanlimitedly and third who as vicepresident, acceded to the presidency on the resignation of his predecessor, President Abdurrahman won office in a competitive and constitutional process...".<sup>32</sup> Namun, kepemimpinan Abdurrahman tidak berlangsung lama hanya sekitar 20 bulan setelah diguncang

oleh skandal bulog dan kemudian digantikan oleh Presiden Megawati Soekarno Puteri yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Presiden.<sup>12</sup>

a. Proses Perubahan Konstitusi Dalam Masa Amandemen

1) Amandemen Pertama

Kelemahan dan ketidaksempurnaan konstitusi yang merupakan hasil karya manusia adalah sesuatu hal yang pasti. Bahkan hal itu telah diungkapkan oleh Soekarno dalam pidatonya di dalam rapat PPKI, seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya. Perlunya perubahan terhadap UUD 1945 sebenarnya adalah gagasan yang telah diungkapkan semenjak jaman Orde Baru. UUD dipandang terlalu summier, terlalu banyak masalah-masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah. Serta tidak menjamin secara tegas tentang hak-hak asasi manusia (HAM).<sup>34</sup> Untuk itu, wajarlah jika terjadi perubahan-perubahan dalam konstitusi. Amandemen konstitusi dimaksudkan agar negara Indonesia benar-benar merupakan pemerintahan yang konstitusional (*constitutional government*). Pemerintah konstitusional tidak hanya pemerintahan itu berdasarkan pada sebuah konstitusi, tetapi konstitusi negara itu harus berisi adanya pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak warga negara. Perubahan UUD kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komperhensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.<sup>36</sup> Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 22 UUD. Kesemuanya berjumlah 9 Pasal UUD 1945. Tujuan utama perubahan ini adalah membatasi kekuasaan Presiden dan

---

<sup>12</sup> Masdar F. Mas' Udi, *Syarah Konstitusi: Uud 1945 Dalam Perspektif Islam* (Pustaka Alvabet, 2010), 50.

memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Dalam perubahan ini terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang," berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang", perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR.

## 2) Amandemen Kedua

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR tahun 2000 yang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, BAB IXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, BAB XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C UUD 1945. Perubahan ini terdiri dari 5 BAB dan 25 Pasal.<sup>38</sup> Inti dari perubahan kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR dan ketentuan-ketentuan yang lebih merinci mengenai HAM. Khusus mengenai pengaturan HAM, dapat dilihat pada Perubahan dan kemajuan signifikan adalah dengan dicantulkannya persoalan HAM secara tegas dalam sebuah BAB tersendiri, yakni BAB XA (Hak Asasi Manusia) dari mulai Pasal 28A sampai dengan 28J. Dapat dikatakan bahwa konseptualisasi HAM di Indonesia telah mengalami proses dialektika yang seruis dan panjang yang menggambarkan komitmen atas upaya penegakan hukum dan HAM

## 3) Amandemen Ketiga

Perubahan ketiga ini terdiri dari 3 BAB dan 22 Pasal, ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 Ayat (2) dan (3), Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6 Ayat (1) dan (2), Pasal 6A Ayat (1), (2), (3) dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3), Pasal 17 Ayat (4), BAB VIIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan (4), BAB VIIB, Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6), Pasal 23 Ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, BAB VIIIA, Pasal 22E Ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23F Ayat (1) dan (2), Pasal 23G Ayat (1) dan (2), Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Pasal 24B Ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) UUD 1945. Inti perubahan yang dilakukan pada amandemen ketiga ini adalah Bentuk dan Kedaulatan Negara, Kewenangan MPR, Kepresidenan, Impeachment, Keuangan Negara, Kekuasaan Kehakiman dan ketentuanketentuan mengenai Pemilihan Umum.

#### 4) Amandemen Keempat

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Perubahan dan atau penambahan tersebut yakni meliputi Pasal 2 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (4), Pasal 8 Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 Ayat (3), BAB XIII, Pasal 31 Ayat (1), (2), (3),(4) dan (5), Pasal 32 Ayat (1), (2), (3) dan (4), BAB IV, Pasal 33 Ayat (4) dan (5), Pasal 34 Ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5), Aturan Peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada perubahan keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan mengenai

pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial dan aturan peralihan serta aturan tambahan.<sup>13</sup>

#### **D. Penutup**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam Proses sejarah, telah melalui 4 tahapan perubahan yakni adalah: Undang-Undang Dasar 1945 (Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949); Undang-Undang Dasar RIS (Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950); Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959); Kembali ke UUD 1945 (Periode 5 Juli 1959 – sekarang) Sementara itu, dalam proses perubahan konstitusi pasca kembalinya ke UUD 1945, Indonesia telah melakukan setidaknya empat kali amandemen, yakni : Amandemen Pertama (1999); Amandemen kedua (2000); Amandemen ketiga (2001); Amandemen keempat (2002). Adapun perubahan mendasar dari Undang-Undang Dasar yakni jelas sekali terlihat dalam berbagai perjalanan perubahan konstitusi di Indonesia. Jika melihat pada proses perubahan Konstitusi dari sejarahnya, beberapa kali kekuatan politik dipergunakan untuk mentafsirkan konstitusi. Seperti yang terjadi saat Soekarno mengangkat dirinya sebagai presiden seumur hidup atau digunakannya Undang-Undang Dasar sebagai alat untuk mendukung pemerintahan otoriter Soeharto. Dalam proses perubahannya melalui amandemen, politik ikut mewarnai berbagai situasi kebatinan konstitusi. Misalnya adalah perubahan executive heavy ke legislative heavy, kemudian pengaturan yang ketat mengenai masa jabatan presiden dan bagaimana ia dapat dipilih kembali dalam satu periode berikutnya, kemudian bagaimana cara mengimpech presiden.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Barus, Sonia Ivana. "Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandemen." *University Of Bengkulu Law Journal* 2, No. 1 (22 April 2017): 29–55.

---

<sup>13</sup> Abdul Rasyid Thalib Dan M. Sh, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Ri* (Citra Aditya Bakti, 2006), 43.

- Buana, Cahya. "Nilai-Nilai Moralitas Dalam Syair Jahiliyah Karya Zuhair Ibnu Abi Sulma." *Buletin Al-Turas* 23, No. 1 (31 Januari 2017): 87–101.
- Jadidah, Fikrotul. "Perubahan Konstitusi Dalam Transisi Orde Baru Menuju Reformasi Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Mandala Education* 6, No. 1 (2020).
- Junaidi, Muhammad. "Hukum Konstitusi: Pandangan Dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum," 2018.
- Konstitusi, Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah. "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi." *Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, 2010.
- Marzuki, M. Laica. "Konstitusi Dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, No. 4 (2016): 001–008.
- Mas' Udi, Masdar F. *Syarah Konstitusi: Uud 1945 Dalam Perspektif Islam*. Pustaka Alvabet, 2010.
- Santoso, M. Agus. "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia." *Yustisia Jurnal Hukum* 2, No. 3 (2013).
- Satir, Muhammad. "Kehidupan Sosial Masyarakat Arab Masa Awal Kehadiran Pendidikan Islam." *Al-Fikr: Jurnal Pendidikan Islam* 5, No. 1 (1 Juli 2019): 39–48. <https://doi.org/10.32489/alfikr.v5i1.17>.
- Syahril, Syahril. "Pendidikan Islam Masa Awal Kemerdekaan." *Jurnal Mimbar Akademika* 2, No. 2 (12 Mei 2018): 101–14.
- Tamrin, Abu. "Perubahan Konstitusi Dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesiaa." *Jurnal Cita Hukum* 3, No. 1 (2015).
- Thalib, Abdul Rasyid, Dan M. Sh. *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Ri*. Citra Aditya Bakti, 2006