

BAB I

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – selanjutnya disingkat UUD 1945¹ – telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, yakni Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan UUD 1945 tersebut merupakan salah satu agenda reformasi politik selepas berhentinya Soeharto dari jabatan Presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945 diharapkan dapat mencegah terbentuknya kembali sistem otoriter seperti pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru dan pada gilirannya akan terbentuk sistem politik dan pemerintahan yang lebih demokratis.

Kehendak untuk membentuk sistem demokrasi melalui Perubahan UUD 1945 didasari oleh pandangan bahwa UUD 1945 mengandung muatan yang berwatak otoriter. Watak otoriter itu terutama karena adanya ketentuan UUD 1945 yang cenderung menimbulkan pemusatan kekuasaan pada Presiden. Ketentuan tersebut di antaranya adalah masa jabatan Presiden dan kewenangan Presiden untuk membentuk Undang-Undang (UU).

Ketentuan Pasal 7 UUD 1945, yang mengatur masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden meskipun menyebutkan masa jabatan Presiden selama

¹ Penamaan UUD 1945 secara resmi digunakan dalam Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang secara yuridis telah dimuat dalam LNRI No. 75 Th. 1959. Setelah amandemen UUD 1945 digunakan penamaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disingkat UUD NRI 1945 untuk menyebut UUD 1945 hasil amandemen dan membedakan dengan UUD 1945 sebelum amandemen. Tulisan ini menggunakan perbedaan serupa untuk membedakan antara UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

masa lima tahun, tetapi tidak memberikan pembatasan yang tegas mengenai berapa kali masa jabatan itu. Ketentuan pasal itu hanya menyebutkan “masa jabatan lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Ketentuan tersebut menimbulkan banyak penafsiran (multi-tafsir) sehingga dalam prakteknya memungkinkan Soeharto dapat berkuasa selama 32 tahun karena dipilih berkali-kali.

Demikian pula ketentuan tentang kekuasaan membentuk UU pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang memberikan kekuasaan membentuk Undang-Undang kepada Presiden sementara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya memberikan persetujuan saja. Selengkapnya ketentuan itu berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Dengan demikian, DPR hanya sebagai pelengkap saja dari kekuasaan Presiden dalam membentuk UU. Implikasinya, terjadi pemusatan kekuasaan pada Presiden karena Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus, yakni kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dan kekuasaan membentuk UU (legislatif).

Pemusatan kekuasaan tersebut ditambah lagi dengan kurangnya pengaturan tentang perlindungan HAM serta terlalu banyaknya ketentuan yang memberikan delegasi pengaturan dalam bentuk UU. Ketentuan tentang perlindungan HAM hanya diatur dalam beberapa pasal saja, terutama pasal 27, 28, 29, 30 dan 31 UUD 1945. Terutama dalam hak-hak politik, kurangnya pengaturan HAM itu telah menyebabkan terjadinya pelanggaran HAM dalam bidang politik yang berimplikasi pada rendahnya perwujudan kedaulatan rakyat dalam DPR dan MPR. Konsekuensinya, terbentuk sistem politik yang

semakin memperkuat pemusatan kekuasaan pada Presiden menjadi tidak terhindarkan.

Di satu sisi, rendahnya perwujudan kedaulatan rakyat di DPR menyebabkan UU yang dihasilkannya hanya mencerminkan kehendak pemerintah semata. Di sisi lain, banyaknya ketentuan UUD 1945 yang mendelegasikan pengaturan dalam bentuk UU menyebabkan pemerintah menggunakan UU sebagai cara untuk memusatkan kekuasaannya. Hal itu, di antaranya, terjadi dalam pengaturan atas kekuasaan kehakiman yang seharusnya merdeka atau independen menjadi berada di bawah kendali Presiden.

Ketentuan Pasal 24 UUD 1945 menyatakan:

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

Ketentuan tersebut jelas mendelegasikan kewenangan pengaturan kepada pembuat UU. Dengan sistem politik yang dikendalikan oleh Pemerintah, maka penyusunan UU tentang kekuasaan kehakiman juga berada di bawah kepentingan pemerintah. Hasilnya adalah UU Nomor 14 Tahun 1970, yang menempatkan kedudukan kekuasaan kehakiman di bawah Pemerintah.

Terjadinya pemusatan kekuasaan itulah yang kemudian menjadi alasan utama perlunya perubahan atas UUD 1945. Tujuannya jelas untuk membatasi kekuasaan Pemerintah agar tidak terjadi lagi sistem yang otoriter, dan sebaliknya, memungkinkan terbentuknya sistem demokrasi di Indonesia. Tujuan ini sesuai dengan paham konstitusionalisme yang menghendaki

adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan (*the limited government*). Dengan adanya pembatasan kekuasaan maka UUD 1945 bukan semata-mata UUD yang bersifat formal belaka tetapi secara substansial sudah mencerminkan paham konstitusionalisme.

Namun, di samping alasan konstitusionalisme seperti itu terdapat pula alasan yang berkenaan dengan sifat keberlakuan UUD 1945 yang menyatakan bahwa UUD 1945 adalah UUD yang bersifat sementara. Alasan keberlakuan ini didasarkan pada pidato Bung Karno pada tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan:

Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.

Berdasarkan pidato Bung Karno itu disimpulkan bahwa UUD 1945 memiliki sifat keberlakuan sementara. Hal itu diperkuat dengan pandangan yang mengatakan, bahwa UUD 1945 tidak pernah ditetapkan menjadi UUD sebagaimana ketentuan Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyatakan:

- (1) Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini.
- (2) Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Dalam sejarah memang Presiden tidak pernah melaksanakan Aturan Tambahan UUD 1945, oleh karena situasi pada awal kemerdekaan tidak memungkinkan untuk melaksanakannya. Selain pemerintah terlibat dalam perang kemerdekaan melawan Belanda, situasi politik pada waktu itu juga berkembang ke arah pelaksanaan demokrasi parlementer yang menyimpang

dari UUD 1945. Akibatnya, UUD 1945 tidak pernah ditetapkan karena MPR yang berwenang menetapkan UUD tidak pernah terbentuk. MPR baru terbentuk setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, tertanggal 5 Juli 1959, dalam bentuk MPR Sementara karena dibentuk bukan dari hasil Pemilu.

Masalah keberlakuan UUD 1945 tersebut menjadi alasan untuk melakukan perubahan UUD 1945 karena secara tekstual memang Bung Karno menyatakan UUD 1945 adalah “Undang-Undang Dasar kilat” yang belum “sempurna dan lengkap”. Artinya, secara substansial keberlakuan UUD 1945 bersifat sementara. Konsekuensinya, UUD 1945 harus mengalami perubahan atau amandemen.

Sifat kesementaraan UUD 1945 itu sering diajukan sebagai argumentasi untuk menghadapi kelompok yang hendak mempertahankan UUD 1945 secara mutlak.² Dengan mengajukan argumen sifat kesementaraan UUD 1945 yang dikemukakan oleh Bung Karno, maka perubahan UUD 1945 justru merupakan kehendak dari para pendiri negara sendiri. Dengan demikian, perubahan atas UUD 1945 justru merupakan keharusan. Bahkan bukan hanya mengubah UUD 1945, tetapi harus mengganti dengan UUD yang baru.

Namun, argumen mengenai kesementaraan ini menjadi persoalan manakala secara formal UUD 1945 sudah dimuat dalam Berita Republik Indonesia (BRI) tanggal 16 Februari 1946 dan Lembaran Negara RI (LNRI) No. 75 Tahun 1959. Pemuatan di dalam BRI dan LNRI mengandung arti UUD

² Dalam proses perubahan UUD 1945 terbentuk tiga kelompok besar dalam menyikapi perubahan UUD 1945. Pertama, adalah kelompok yang hendak mengganti UUD 1945 dengan UUD yang baru sama sekali. Kedua, adalah kelompok yang tidak menghendaki adanya perubahan atas UUD 1945. Ketiga, adalah kelompok yang setuju terhadap perubahan tetapi tetap mempertahankan UUD 1945.

1945 berlaku secara formal dan mengikat secara yuridis bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pengertian lain, UUD 1945 telah menjadi UUD yang tetap.³

Selain itu secara sosiologis UUD 1945 telah berlaku secara efektif selama lebih dari 5 dekade, yakni pada masa Revolusi, Republik Indonesia Serikat (RIS), Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, dan era kepemimpinan Presiden B.J. Habibie. Jika UUD 1945 berlaku efektif selama 5 dekade maka artinya UUD 1945 tersebut bukan UUD yang bersifat sementara melainkan UUD yang sudah bersifat tetap.

Namun demikian, tidak berarti UUD 1945 tidak boleh diubah. Ketentuan Pasal 37 UUD 1945 telah mengatur tata cara perubahan UUD 1945. Hanya saja yang menjadi persoalan berkenaan dengan substansi perubahannya. Sebagian kalangan menghendaki agar UUD 1945 diganti sama sekali dengan UUD yang baru karena dianggap mengandung materi muatan yang otoriter dan bahkan buatan Jepang. Sebagian kalangan yang lain menghendaki agar substansi perubahan dilakukan dengan tetap mempertahankan UUD 1945 yang asli sehingga perubahan hanya menyangkut beberapa pasal atau ketentuan UUD 1945. Hal ini mengacu pada model perubahan UUD Amerika Serikat yang menggunakan model *adendum*.

Lepas dari rumusan normatif mengenai tata cara perubahan UUD 1945 tersebut terdapat kontradiksi antara sifat kesementaraan UUD 1945 yang diungkapkan oleh Bung Karno dan fakta yuridis-historis UUD 1945 yang memperlihatkan kenyataan sebaliknya. Ironisnya, kontradiksi ini secara personal mengacu pada sosok yang sama, yaitu Bung Karno, yang

³ Simorangkir, J.C.T., *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1984.

mengungkapkan sendiri kesementaraan UUD 1945 tetapi menetapkan sendiri UUD 1945 sebagai UUD yang bersifat tetap melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Pada satu pihak, sikap Bung Karno itu dapat ditafsirkan sebagai bentuk inkonsistensi. Tetapi, di pihak lain, sikap tersebut justru dapat ditafsirkan juga sebagai konsistensi pemahaman Bung Karno atas maksud asli (*original meaning*) dari pernyataannya pada pidato tanggal 18 Agustus 1945. Pemaknaan atas maksud asli ini terkait dengan istilah *Revolutiegrondwet* yang digunakan oleh Bung Karno pada pidato tersebut.

Pemaknaan atas UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet* dapat diungkap dari pernyataan Bung Karno beberapa tahun kemudian dalam pidatonya yang berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” tertanggal 17 Agustus 1959 yang kemudian ditetapkan menjadi Ketetapan MPRS RI No. I/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Daripada Haluan negara (LN 1960-138). Dalam pidatonya itu, Bung Karno menyatakan kembali, bahwa “Undang-Undang Dasar 1945 – Undang-Undang dasar Revolusi.”⁴

Pada bagian lain secara tersirat Bung Karno memberikan penjelasan tentang makna UUD 1945 sebagai UUD revolusi dengan pernyataan:

Di hadapan konstituante, dalam tahun 1956, tatkala saya membuka sidang pertama Konstituante itu, sudah saya mulai memberikan peringatan ke arah itu. Dengan jelas saya katakan kepada Konstituante pada waktu itu: “Buatlah Undang-Undang Dasar yang cocok dengan jiwa Revolusi.”⁵

Apabila dikaitkan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945, maka pernyataan Bung Karno tersebut

⁴ Soekarno, “Penemuan Kembali Revolusi Kita” pidato pada tanggal 17 Agustus 1959 dalam Muhono, *Ketetapan MPRS dan Peraturan Negara Yang Penting Bagi Anggauta Angkatan Bersenjata*, tanpa penerbit, 1966, hlm. 55.

⁵ *Ibid.*, hlm. 60.

bermakna bahwa UUD yang “cocok dengan jiwa Revolusi” adalah UUD 1945. Karena Konstituante tidak berhasil menyelesaikannya membuat UUD baru, maka Bung Karno mengambil putusan untuk memberlakukan UUD 1945 yang cocok dengan jiwa Revolusi.

Dengan demikian, terdapat konsistensi antara pernyataan Bung Karno pada tanggal 18 Agustus 1945 dan sikap serta tindakannya pada tahun 1959 yang mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang memberlakukan kembali UUD 1945. Hubungan antara dua peristiwa tersebut dapat dimaknai bahwa tindakan Bung Karno pada tahun 1959 menjelaskan pernyataannya pada tanggal 18 Agustus 1945.⁶ Hal itu berarti juga bahwa *Revolutiegrondwet* tidak dapat dimaknai semata-mata sebagai proses – yaitu “Undang-Undang Dasar [yang dibuat secara] kilat” melainkan secara substansial bermakna UUD yang memiliki jiwa Revolusi.

Makna *Revolutiegrondwet* seperti itu menjelaskan pula bahwa UUD 1945 memiliki tujuan untuk mencapai cita-cita revolusi di Indonesia. Berkenaan dengan hal ini, Bung Karno mengungkapkan, “Dengan Undang-Undang Dasar 1945 itu kita sekarang dapat bekerja sesuai dengan dasar dan tujuan revolusi.... Dasar dan tujuan revolusi Indonesia adalah kongruen dengan *Social Conscience of Man*, [yakni] keadilan sosial dan kemerdekaan Indonesia.”⁷ Dalam konteks itu, UUD 1945 adalah “alat perjuangan” untuk mencapai keadilan dan kemerdekaan Indonesia.

Buku ini akan membahas lebih lanjut makna UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet*. Ada dua pendekatan teoretis yang digunakan untuk

⁶ Dalam kajian bahasa hukum tindakan Bung Karno tersebut merupakan “*symbolic speech*” atau “*expressive conduct*” yang menjelaskan makna linguistik dari ungkapan yang dinyatakan Bung Karno dalam suatu konteks tertentu. Lihat Paul Berckmans, “The Semantics of Symbolic Speech,” dalam *Law and Philosophy* 16:1997, hlm. 145-176.

⁷ *Ibid.*, hlm. 64-65.

menjelaskan makna *Revolutiegrondwet* tersebut, yakni pendekatan berdasarkan teori pascakolonial dan pendekatan fungsi hukum untuk perubahan sosial. Pendekatan pascakolonial digunakan untuk menjelaskan UUD 1945 sebagai teks yang mengandung gagasan-gagasan yang berkaitan dengan kolonialisme dan perlawanannya atas kolonialisme tersebut. Studi pascakolonial sendiri umumnya dipakai dalam bidang sastra dan sosial. Penggunaan dalam bidang hukum bagaimanapun sangat relevan karena pada dasarnya hukum adalah teks sebagaimana teks sastra ataupun teks sosial lainnya. Dengan menggunakan pendekatan pascakolonial akan diperoleh penjelasan mengenai makna UUD 1945 dalam kaitan dengan wacana revolusi yang muncul dalam konteks proses dekolonisasi di Indonesia.

Pendekatan berdasarkan fungsi hukum untuk perubahan sosial terkait dengan studi sosiologi hukum dan filsafat hukum (*jurisprudence*). Dalam pengertian itu, UUD 1945 bukan hanya sebagai teks normatif dan perwujudan nilai-nilai konstitusionalisme tetapi mengandung fungsi sosiologis untuk melakukan perubahan sosial di Indonesia. Perubahan sosial dimaksud adalah perubahan yang bersifat revolusioner dalam pengertian mengubah secara radikal sistem kolonial menjadi sistem nasional.

Kedua pendekatan itu digunakan untuk menjelaskan peran historis UUD sebagai *Revolutiegrondwet*, sejak awal kemerdekaan hingga masa reformasi sebelum terjadi perubahan UUD 1945. Peran historis tersebut ditandai dengan perubahan sosial yang secara normatif menggunakan UUD 1945 sebagai landasan formal konstitusional. Terlepas dari perdebatan tentang adanya penyimpangan atas UUD 1945 baik pada awal kemerdekaan

maupun pada masa kekuasaan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, tetapi secara formal UUD 1945 menjadi acuan normatif untuk melahirkan kebijakan-kebijakan negara yang berhasil mengubah keadaan masyarakat Indonesia secara berarti. Artinya, secara formal UUD 1945 dijadikan dasar dan alat untuk melakukan perubahan sosial di Indonesia.

Buku ini membahas fungsi historis UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet*, terlebih dahulu perlu mengkaji secara teoretik konsep-konsep revolusi dan fungsi hukum untuk perubahan sosial. Selain itu akan dibahas pula tentang makna konstitusi dalam kehidupan negara modern, yakni sebagai aturan hukum tertinggi, perwujudan nilai-nilai konstitusionalisme, dan alat untuk melakukan perubahan sosial. Pada bagian ini akan dilakukan pembahasan atas UUD 1945 sebagai *Revolutiegrondwet*, yang sekaligus akan dijadikan landasan teori untuk mengkonstruksi peran historis UUD 1945 dalam melakukan perubahan sosial di Indonesia.

Pada bagian-bagian berikutnya akan dibahas tentang peran historis UUD 1945 sejak awal kemerdekaan, masa Demokrasi Terpimpin, masa Orde Baru, dan masa Reformasi sebelum Perubahan UUD 1945. Pada bagian ini akan dibahas pula proses penyusunan UUD 1945 dan Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945, serta keterkaitan antara UUD 1945 dengan UUD Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950.

Pembahasan berikutnya berisi tentang evaluasi kritis atas Perubahan UUD 1945 dengan menggunakan konsep *Revolutiegrondwet* sebagai landasan teoretik. Pembahasan atas Perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk menghasilkan penilaian kritis terhadap Perubahan UUD 1945 atas dasar kesesuaiannya dengan watak revolusioner dari UUD 1945.

Pembahasan atas seluruh persoalan di atas diakhiri dengan kesimpulan dan saran yang diperlukan berkenaan dengan pelaksanaan UUD 1945 ataupun perubahan atas UUD 1945 yang dilakukan berikutnya.