

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu komponen penting dalam kehidupan bernegara di seluruh dunia adalah hukum.. Indonesia sebagai salah satu negara di dunia, menempatkan hukum sebagai aspek penting didalam kehidupan bernegaranya. Dasar hukum dari pernyataan bahwa “Indonesia merupakan negara hukum” tercantum pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Adanya pasal tersebut, maka memberikan pernyataan bahwa hukum merupakan aspek yang penting dalam hal bentuk dan kedaulatan negara Indonesia. Hukum dan seluruh produk perundang-undangan serta turunannya yang berlaku di wilayah NKRI, secara umum juga menjadi aspek penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hukum ada untuk menjamin keadilan bagi seluruh warga negara, sebab itu, dikenalah peristilahan negara hukum. Hukum di Indonesia berdasar pada ideologi dan falsafah inti negara, yaitu Pancasila. Pancasila yang berfungsi sebagai ideologi dan falsafah bernegara, menjadi acuan utama dalam seluruh pembentukan hukum di Indonesia.

Unsur-unsur dari sebuah negara hukum menurut Jimly Asshidiqie adalah sebagai berikut (Asshiddiqie, 2002):

1. Supremasi Hukum
2. Persamaan hukum
3. Proses hukum yang baik dan benar
4. Pembatasan kekuasaan
5. Lembaga eksekutif independen
6. Peradilan yang bebas dan mandiri
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Konstitusi
9. Perlindungan HAM
10. Sarana mewujudkan tujuan negara
11. Transparansi dan kontrol sosial
12. Bersifat demokratis¹

John Locke, seorang filsuf terkemuka dari Inggris, memberikan pernyataan dalam bukunya yang berjudul “*Second Treatise of Government*” (1690), bahwa suatu negara, dapat dikatakan sebagai negara hukum, jika memenuhi unsur berikut:

1. Adanya hukum yang mengatur bagaimana anggota masyarakat dapat menikmati hak asasinya dengan damai;

¹ Jimly Asshiddiqie. Makalah: Gagasan Negara Hukum Indonesia.
http://www.jimly.com//Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. Diakses Pada 8 Oktober 2021

2. Adanya suatu badan yang dapat menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang pemerintahan;
3. Adanya badan yang tersedia diadakan untuk penyelesaian sengketa yang timbul di antara sesama anggota masyarakat.

Supremasi hukum dapat dikatakan efektif jika adanya penegakan hukum, dan penegakan hukum hanya akan mempunyai nilai evaluatif jika yang dibarengi dengan pemberlakuan hukum yang responsif. Artinya superioritas hukum akan menjelma menjadi suatu penegakan hukum yang beraskan prinsip persamaan di hadapan hukum yang juga dilandasi dengan nilai dan rasa keadilan.

Penegakan hukum di suatu negara sangatlah penting, karena sangat pentingnya hukum di suatu negara akan menciptakan masyarakat yang kondusif dan tenang bagi warganya dan sekaligus warga akan sangat menghormati hukum itu sendiri.

Didalam suatu negara, dikenal dua prinsip penegakan supremasi hukum. yaitu prinsip negara hukum dan prinsip konstitusi (Qamar, 2017)². Pada prinsip negara hukum, tidak ada penyelewengan yang dilakukan oleh penegak hukum sehingga masyarakat memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum.

² Qamar, Nurul (2011). "Supremasi Hukum dan Penegakan Hukum". *Ishlah*. 13 (2): 151–158. doi:<https://doi.org/10.31219/osf.io/qwcp9>

Sedangkan artian dari prinsip konstitusi adalah menjadikan konstitusi sebagai landasan dalam bermasyarakat sehingga hak setiap warga negara terjamin.

Membahas mengenai konstitusi, konstitusi pada dasarnya merupakan sebuah norma tertinggi dalam suatu negara dan dalam hal ini, kemasyarakatan secara umum. Hal ini dikarenakan konstitusi merupakan kesepakatan bersama dari masyarakat yang luas dari sebuah negara. Sebab itu, konstitusi dibentuk sebagai puncak norma yang kedudukannya diatas dari seluruh pemberlakuan jenis norma dalam kehidupan bermasyarakat, baik norma agama (*religious norms*), norma etika (*ethical norms*), dan tentu saja norma hukum (*legal norms*).

Konstitusi yang merupakan hasil dari kesepakatan bersama seluruh warga negara atau anggota organisasi, menciptakan sebuah prinsip yang dikenal sebagai prinsip supremasi konstitusi. Dalam prinsip ini, konstitusi berlaku sebagai norma acuan dalam kehidupan semua kehidupan berbangsa dan bernegar. Dengan kata lain, konstitusi merupakan puncak tertinggi dari hierarki hukum, yang tentu membuat konstitusi menjadi sebuah sumber hukum bagi peraturan atau produk-produk hukum turunannya, seperti undang-undang dan produk hukum turunannya

Seiring berjalanya waktu, terkadang ketentuan yang berada di dalam konstitusi pun dapat diubah. Adapun alasan mengapa diubah juga beragam, dari mulai sudah tidak sesuainya ketentuan yang ada, sebuah revolusi, lahirnya pemerintahan baru yang timbul karena perebutan, yumbangnya sebuah

pemerintahan, sampai ke perubahan bentuk atau sistem pemerintahan sebuah negara.

Ada 2 sistem bagaimana konstitusi tersebut diubah. Menurut Thaib, 2 sistem tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perubahan Total atau Keseluruhan. Pada proses ini, konstitusi yang sebelumnya ada, digantikan oleh sebuah konstitusi baru. Indonesia pernah mengalami tahap ini, tepatnya pada saat perubahan Konstitusi UUD 1945 ke Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950. Perubahan ini terjadi karena bentuk negara Indonesia pun ikut berubah, dari yang semula negara kesatuan menjadi negara federasi atau negara bagian. Perubahan konstitusi total kedua yang terjadi di Indonesia adalah saat berubahnya Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Perubahan ini juga terjadi karena kembalinya Indonesia menjadi negara kesatuan pada 1950, setelah negara-negara bagian RIS banyak yang membubarkan diri atau menggabungkan diri ke Republik Indonesia.
2. Perubahan Parsial atau Sebagian. Pada sistem perubahan ini, konstitusi yang sudah ada, mengalami modifikasi berupa penambahan, pengurangan, atau pengubahan pasal-pasal yang ada di dalam konstitusi yang berlaku. Perubahan parsial inilah yang juga biasa dinamakan sebagai amandemen (Thaib, 2013).³

³ Thaib, Dahlan. et. al. Teori dan Hukum Konstitusi, Cetakan Ketigabelas. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013. Hlm 50

Pengubahan konstitusi secara sebagian ini dinamakan sebagai amandemen konstitusi. Amandemen konstitusi sendiri dapat diartikan sebagai proses modifikasi atau pengubahan sebuah konstitusi negara. Proses pengubahan ini dapat berupa penambahan dan pengurangan pasal atau teks, maupun pengubahan teks atau isi dari sebuah pasal dalam konstitusi negara.

Dikarenakan merupakan sebuah hasil kesepakatan tertinggi masyarakat sebuah negara dan merupakan sumber hukum tertinggi di beberapa negara, maka dari itu untuk melakukan sebuah perubahan atau amandemen konstitusi, biasanya di banyak negara akan ada suatu prosedur yang ketat. Tujuannya adanya prosedur yang ketat tadi adalah agar perubahan konstitusi tidak terlalu sering untuk diubah. Jika terlalu sering diubah, maka akan ada celah dari penguasa atau pemerintahan yang sedang berkuasa, untuk merubah konstitusi tersebut mengikuti agenda atau kepentingan mereka.

Prosedur tadi bisa berupa referendum dari masyarakat, suara supermayoritas (*supermajority*) dari parlemen, pembentukan badan khusus, ataupun kombinasi dari cara-cara tadi. Namun perlu diingat, tidak semua negara juga memiliki prosedur yang sulit tadi, beberapa negara ada yang sudah belasan kali bahkan puluhan kali melakukan amandemen konstitusi nya. Dan yang perlu menjadi catatan juga, meskipun prosedur tadi bisa dikatakan ketat, namun tidak menutup kemungkinan perubahan tersebut seringkali dilakukan, apalagi jika umur negara tersebut telah tua.

Oleh karenanya, tidak dapat ditentukan berapa kali sebuah negara pada umumnya melakukan suatu perubahan terhadap konstitusinya. Seperti contoh di Amerika Serikat, telah melakukan amandemen sebanyak 27 kali. Selain Amerika Serikat, negara lain yang telah “banyak” melakukan amandemen konstitusinya adalah Italia (15 kali), Perancis (24 kali), Pakistan (25 kali), dan yang paling banyak, India. India telah melakukan 104 kali amandemen pada konstitusinya, terakhir pada 25 Januari 2020

Adapun, beberapa negara juga hanya pernah melakukan amandemen dibawah 10 kali, seperti misalnya Rusia (5 kali), RRC (7 kali), dan Australia (8 kali). Beberapa alasannya seperti misalnya di Rusia dan RRC, kekuasaan pemerintahnya terlalu kuat, karena konstitusi mereka pun sejak awal telah menanamkan kekuasaan yang sudah kuat. Selain kekuasaan pemerintah yang kuat, sedikitnya perubahan yang dilakukan oleh sebuah negara juga dikarenakan prosesnya yang sangat ketat. Seperti misalkan di Australia, amandemen harus disetujui juga oleh masyarakat, lewat sebuah referendum (Wikipedia, 2021).⁴

Bagaimana dengan Indonesia? Konstitusi kita, UUD 1945, juga pernah mengalami amandemen konstitusi. Tercatat dalam sejarah, 4 kali Indonesia pernah melakukan amandemen konstitusinya, pada 1999-2002. Amandemen tersebut dilaksanakan pasca jatuhnya Orde Baru dan Soeharto, yang sudah 32 tahun

⁴ Constitutional Amandement. Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_amendment. Diakses pada 19 Oktober 2021

berkuasa di Indonesia. Amandemen ini juga dilakukan untuk merubah pasal-pasal yang memungkinkan terjadinya kekuasaan pemerintahan yang diktator. Sebagai contoh, sebelum dilakukan amandemen, Presiden mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang. Padahal, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan adalah kewenangan dari badan legislatif, yang di Indonesia direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Selain itu, presiden juga dapat dipilih lebih dari 2 kali, yang tentu saja melanggengkan jalan bagi seorang presiden untuk berkuasa lama.

Setelah diamandemen, kekuasaan membentuk undang-undang “dikembalikan” ke tangan DPR dan presiden hanya berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang, yang nantinya juga akan disetujui bersama antara DPR dan presiden. Selain itu pula, presiden hanya dibatasi 2 kali masa jabatan. Dengan 2 perubahan tadi, diharapkan seorang presiden kekuasaannya dapat dibatasi dan menghalangi jalan seorang presiden untuk menjadi seorang diktator, yang hampir selama 32 tahun masa Orde Baru dan 8 tahun masa akhir pemerintahan Soekarno (era Demokrasi Terpimpin 1959-1966), Indonesia mengalami kepemimpinan “ala” diktator.

Selain mengamandemen pasal yang berkaitan dengan presiden dan kekuasaannya, amandemen yang dilakukan sebanyak 4 kali tersebut juga memperjelas dan mengubah fungsi DPR-RI, memperjelas status kewarganegaraan, memperbaiki pasal yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia, mengubah status

MPR sebagai lembaga tertinggi negara, serta memperjelas hak-hak WNI lainnya, seperti pendidikan, kebudayaan, pemeliharaan anak yatim, dan perekonomian.

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan diatas, maka penulis tertarik dan berkeinginan untuk mengkajinya dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PERUBAHAN UUD 1945 DITINJAU DARI SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang yang telah dibuat, maka penelitian ini bertujuan untuk melakukan identifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan UUD 1945 menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana perbandingan Pasal 37 UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan ditinjau dari Sistem Ketatanegaraan Indonesia?
3. Bagaimana implikasi dari dilakukannya perubahan UUD 1945 terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana perubahan UUD 1945 menurut sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia
2. Untuk mengetahui bagaimana perbandingan Pasal 37 UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan ditinjau dari Sistem Ketatanegaraan Indonesia?

3. Untuk mengetahui apa saja dampak yang akan ditimbulkan setelah dilakukannya perubahan UUD 1945, dilihat dari susunan ketatanegaraan Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Dari tujuan-tujuan diatas, maka penulisan penelitian ini dibuat untuk memberikan kegunaan penelitian dari sisi teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Dari sisi teoritis akademis, penulisan mengharpakan penelitian ini dapat memberikan kegunaan bagi ekskalasi, aksentuasi dan aktualisasi ilmu hukum tata negara agar dapat mengetahui dan memahami perubahan UUD 1945 ditinjau dari sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia.
- b. Diharapkan dapat digunakan sebagai pengetahuan tambahan dan perluasan wawasan bagi penulis dan mahasiswa fakutas mengenai proses maupun dampak dari perubahan UUD 1945 dan kesesuaiannya dengan sistem tata negara yang ada di Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi penulis pribadi, diharapkan penelitian ini dapat memberi pengetahuan tambahan dan wawasan baru yang berguna bagi penulis dan dapat mengembangkan kemampuan penulisan penulis, agar dapat bermanfaat bagi penelitian selanjutnya. Bagi masyarakat umum, diharapkan bahwa masyarakat lebih dapat memahami bagaimana dampa dan prosedur perubahan UUD 1945.

- b. Bagi pemerintah, diharapkan agar jika dimasa depan akan melaksanakan perubahan pada UUD 1945, kaidah dan aturan yang ada pada sistem ketatanegaraan kita dapat terus dilakukan.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum atau dikenal dengan istilah *rechtstaat* dalam bahasa Belanda. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara Hukum”. Artinya segala tindakan yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia harus berdasarkan hukum positif yang berlaku di negara Indonesia. Penerapan hukum dengan cara menjunjung tinggi nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila, merupakan suatu bentuk pengamalan dari nilai-nilai Pancasila yang merupakan konsensus atau kesepakatan umum tertinggi dalam suatu negara.

Sebagai sebuah negara hukum yang demokratis, yang didasari dengan Pancasila sebagai ideologinya dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusinya, Indonesia wajib untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia dan juga diwajibkan untuk menjamin persamaan dan penyamarataan keadilan hukum bagi warga negaranya, serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan yang berlaku. Melindungi status hukum masyarakat suatu negara dalam aspek tatanan sosial berbangsa dan bernegara, harus menjadi tujuan utama hukum suatu negara. Adapun kewajiban negara adalah untuk menjamin seluruh warganya dalam bentuk berbagai peraturan, yang bertujuan

sebagai pedoman atau perundang-undangan demi mencapai kesejahteraan hidup bersama.

Negara hukum dibangun dengan gagasan yang berpusat pada pengembangan perangkat hukum yang fungsional dan adil, yang juga dibarengi dengan pengembangan suprastruktur dan infrastruktur lembaga politik, ekonomi, dan ketertiban dan keteraturan sosial. Selain itu. Pembinaan budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal yang berhubungan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, juga dikembangkan. Untuk menunjang gagasan negara hukum tadi, maka pembangunan hukum dan penegakan hukum harus menjadi dasar pembangunan sistem hukum suatu negara, dengan dijadikannya konstitusi sebagai hukum yang paling berada di puncak hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai penjamin supremasi konstitusi di suatu negara, dibentuk sebuah Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir utama konstitusi (Asshiddiqie, 2002).⁵

Selain konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', negara hukum juga berkaitan dengan konsep nomokrasi atau '*nomocracy*' yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu '*nomos*' dan '*cratos*'. '*Nomos*' dapat diartikan sebagai "norma", sedangkan '*cratos*' dapat diartikan sebagai kekuasaan. Faktor penentu dalam nomokrasi adalah penyelenggaraan kekuasaan yang didasari oleh norma dan

⁵ Jimly Asshiddiqie. Makalah: Gagasan Negara Hukum Indonesia.
http://www.jimly.com//Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. Diakses Pada 28 November 2021

hukum. Oleh karenanya, kedaulatan hukum sebagai kekuasaan tertinggi masyarakat erat kaitanya dengan nomokrasi (Asshiddiqie, 2002)⁶

Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte, merupakan tokoh-tokoh asal Jerman yang turut serta dalam pengembangan hukum modern di dunia. Para tokoh Jerman tersebut mengemukakan terminologi '*rechstaat*' atau negara hukum. Istilah *rechstaat* inilah yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental. Dalam konsep "*Rechstaat*", Julius Stahl mengemukakan 4 cakupan *rechstaat* sebagai berikut:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan di negara-negara Anglo-Saxon, A.V Dicey mempeloporkan konsep negara hukum dengan nama "*the Rule of Law*". *The rule of Law* memiliki 3 ciri penting sebagai berikut:

1. Supremacy of Law (Supremasi Hukum)
2. Equality before Law (Kesetaraan Hukum)
3. Due Process of Law (Proses Hukum yang Adil)

⁶ Ibid, hlm 2

Keempat ciri-ciri *rechstaat* rumusan Julius Stahl dan Ketiga ciri-ciri *The rule of Law* rumusan A.V Dicey, dapat digabungkan dan pada masa modern ini, banyak dijadikan ciri-ciri umum dari sebuah negara hukum modern. *The International Commission of Jurist* atau ICJ (Komisi Juri Internasional) menambahkan satu ciri negara modern, yaitu prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*). ICJ juga menambahkan 3 prinsip tambahan negara hukum lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dan kedaulatannya ada di tangan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu pemilik kekuasaan tertinggi negara adalah masyarakat Indonesia. Kedaulatan di tangan rakyat ini merupakan inti dari konsep Demokrasi, yang dimana lebih luasnya Demokrasi dapat diartikan sebagai berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Negara demokrasi yang ideal adalah negara dimana dalam kegiatan pemerintahannya rakyat berperan aktif. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) harus diselenggarakan secara berdampingan Oleh

karenanya, didalam konstitusi negara kita, Indonesia diwujudkan sebagai negara hukum yang demokratis dan sebagai negara demokratis yang didasarkan oleh hukum (Asshiddiqie, 2002).⁷

Maka dari itu, normatifnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas. Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi 4 setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Meski begitu, harus ada jaminan bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan bersumber dari prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum sejatinya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, prinsip

⁷ Jimly Asshiddiqie. Makalah: Gagasan Negara Hukum Indonesia.
http://www.jimly.com//Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. Diakses Pada 8 Oktober 2021

negara hukum seharusnya dibangun dan dikembangkan bersumber dari prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).

Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan konsensus tentang sistem kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga atau “*the guardian of the Indonesian constitution*” (Lekipiouw, 2018, hal. 80).⁸

Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa Indonesia mempunyai konstitusi yang merupakan sebuah kesepakatan atau konsesus umum dari para pendiri bangsa dan masyarakat Indonesia. Konstitusi tersebut adalah UUD 1945.

Ada 4 unsur atau syarat-syarat berdirinya suatu negara, yaitu unsur Konstitutif dan Unsur Deklaratif. Adapun, unsur Konstitutif adalah sebagai berikut:

1. *A permanent population* (penduduk yang permanen).

⁸ Lekipiouw, S. H. (2018). *Konstruksi Kelembagaan Perwakilan Dalam Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat*. 24, 73–83.

2. *Defined teritory* (wilayah yang pasti)
3. *Government* (pemerintahan yang berdaulat)

Sedangkan unsur Deklaratif adalah *A capacity to enter the relation with other states* (kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain).

Muhammad Kusnadi dan Bintan Saragih memberikan pengertian bahwa pemerintah adalah merupakan alat bagi negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya, dan merupakan alat juga dalam mewujudkan tujuan yang sudah ditetapkan. Sebagai alat maka pemerintahan harus mempunyai batasan-batasan yang ditetapkan secara permanen yang disebut konstitusi, sebagai ukuran untuk mempelajari hukum suatu negara (M. K. dan B. Saragih, 1986).⁹

Secara teori, konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung sudut pandang yang digunakan. Hal ini, antara lain, disebabkan konstitusi menjadi obyek kajian berbagai ilmu, misalnya hukum, dan politik. Cheryl Saunders – Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne – mengatakan “Konstitusi lebih dari sekedar kontrak sosial, namun merupakan perwujudan dari ekspresi cita-cita umum sebuah bangsa. Ini merupakan sebuah refleksi dari sejarah, ketakutan, kecemasan, aspirasi, dan tentu saja, jiwa dari sebuah bangsa” (Cheryl Saunders, 2002).¹⁰

⁹ Saragih, M. K. dan B. (1986). *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang- Undang Dasar 1945*.

¹⁰ Cheryl Saunders, ‘Women and Constitution Making’, Makalah pada Konferensi Internasional mengenai Women, peace building and Constitution Making, Sri Lanka, Mei 2002,

Prof. Muna Ndulo juga memberikan pernyataan bahwa Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bisa meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai (*Term of Reference Focus Group Discussion Re-Amandemen Konstitusi, Nasional Demokrat- PSKN FH Universitas Padjadjaran*, 2011).¹¹

K.C Wheare memberikan pengertian Konstitusi sebagai berikut:

Kata “Konstitusi” umum dipakai setidaknya dalam 2 pengertian diskusi biasa mengenai hubungan politik. Pertama-tama, ini biasa digunakan untuk mendeskripsikan keseluruhan sistem pemerintahan sebuah negara, kumpulan peraturan dimana mendirikan dan mengatur atau memerintah pemerintahan. Aturan-aturan ini sebagian bersifat hukum, dalam arti pengadilan akan mengakui dan menerapkannya, dan sebagian lagi bersifat non-hukum, berupa kebiasaan, pemahaman, kebiasaan, atau konvensi yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai undang-undang tetapi tidak kurang efektifnya. Dalam mengatur pemerintah daripada aturan hukum. Namun, kata 'konstitusi' digunakan dalam arti yang lebih sempit dari ini. Ini digunakan untuk menggambarkan bukan keseluruhan kumpulan

<<http://www.law.unimelb.edu.au/icil/topics/linkstipapers/womenconstitution.html>>, hlm 4

¹¹ Term of Reference Focus Group Discussion Re-Amandemen Konstitusi, Nasional Demokrat-PSKN FH Universitas Padjadjaran, Bandung, 12 Januari 2011, hlm 1

aturan, legal dan non-legal, melainkan pilihan dari aturan-aturan tersebut yang biasanya diwujudkan dalam satu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang terkait erat. Terlebih lagi, pemilihan ini hampir selalu merupakan pemilihan aturan hukum. Konstitusi adalah pilihan aturan hukum yang mengatur pemerintah negara itu dan yang telah diwujudkan dalam sebuah dokumen (K.C. Wheare, 1966).¹²

Menurut Wheare, ada 2 pembagian arti konstitusi, yaitu arti sempit dan arti luas. Dalam artian sempit, konstitusi diartikan sebagai gabungan aturan hukum yang tersusun dalam sebuah naskah untuk mengelola pemerintahan suatu negara, yang dikenal sebagai undang-undang dasar. Adapun dalam artian luas, konstitusi berupa kumpulan aturan hukum dan non-hukum yang menjelaskan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara secara umum. Aturan-aturan non-hukum tersebut dapat berupa praktik ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan, dan lain-lain. Secara umum, konstitusi diartikan sebagai aturan-aturan dasar yang mengatur organisasi negara dengan segala seluk beluknya. Materi muatan konstitusi, yang merupakan Hal-hal yang diatur, dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, misalnya, perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara; susunan dasar ketatanegaraan serta pembagian dan pembatasan tupoksi dasar ketatanegaraan (Martosoewignjo, 2016, hal. 44).¹³

¹² K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1966, hlm 1-2

¹³ HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2016, hlm 44

Di beberapa negara seperti Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Filipina, dan lainnya, konstitusi diletakkan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di suatu negara. Akibatnya, diadakanya mekanisme pengujian atau *constitutional review*, yang bertujuan untuk memastikan peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan dengan konstitusi, baik bertentangan dalam hal norma materi muatan maupun bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan.

Lebih lanjut, dapat dilihat pemahaman lain, bahwa pengertian konstitusi dan undang undang dasar merujuk kepada pengertian hukum dasar suatu negara, yang mengelola rangkaian organisasi pemerintahan (Wheare, 1975, hal. 75)¹⁴ menetapkan badan-badan negara dan cara kerja badan tersebut (Bryce, 2002, hal. 151)¹⁵, menetapkan hubungan antara pemerintah dan warga negara (Jenning, 1960, hal. 33)¹⁶, serta mengawasi pelaksanaan pemerintahan (Russell F. Moore, 1957, p. 3).¹⁷

Ada 2 cara perubahan menurut Georg Jellinek, seorang pakar hukum terkemuka dari Austria. Jellinek membagi 2 cara tersebut menjadi berikut:

¹⁴ K.C. Wheare F.B.A, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London 1975, hlm. 14

¹⁵ James Bryce. *Studies in History and Jurisprudence*, vol, 1 (Oxford: Clarendon Press). Hal, 151

¹⁶ Ivor Jennings, *The Laws and the Constitution*, University of London, 1960, hlm. 33

¹⁷ Russell F. Moore, *Basic Comparative Government and Modern Constitution*, Iowa, 1957, hlm. 3

- *Verfassungs-Anderung* (Djokosutono, 1995, hal. 105)¹⁸. Dapat diartikan sebagai perubahan yang dilakukan melalui prosedur yang telah diatur dalam konstitusi dan dilakukan secara sengaja. Bisa dikatakan cara perubahan ini formal dan konstitusional.
- *Verfassungs-Wandelung* (Ranggawijaya, 1996, hal. 52).¹⁹ Dapat diartikan sebagai perubahan konstitusi yang dilakukan secara informal atau inskonstitusional, melainkan melalui jalur khusus seperti kudeta dan revolusi yang terjadi di suatu negara.

Sedangkan itu, ada 4 cara perubahan konstitusi menurut C.F Strong, yaitu sebagai berikut:

- Melalui Parlemen. Contoh di Republik Rakyat Cina.
- Referendum. Contoh di Perancis.
- Persetujuan Negara Bagian. Contoh di Afrika Selatan.
- Konvensi atau Lembaga Khusus. Contoh di Argentina dan Belanda.

Selain itu, sistem yang dianut oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan ke dalam dua sistem perubahan. 2 sistem tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁸ Djokosutono, Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Cetakan ke 2, Jakarta 1995, hlm. 105

¹⁹ Ismail Suny, Op. Cit., 1977, hlm. 41; dan Ranggawijaya, Wewenang Menafsirkan UUD, Cita Bakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 52

- *Constitutional Reform* atau Reformasi Konstitusi. Dalam sistem ini, konstitusi yang lama, diubah menjadi konstitusi baru yang tidak berkaitan dengan konstitusi sebelumnya. Dianut beberapa negara seperti Jerman, Perancis, dan Belanda, sistem ini paling umum dianut negara-negara di dunia (Martosoewignjo, 2016)²⁰.
- *Constitutional Amandment* atau Amandemen Konstitusi. Pada sistem ini, konstitusi tidak diubah menjadi konstitusi baru, melainkan ada beberapa ketentuan dalam konstitusi yang diubah. Perubahan ketentuan tadi menjadi sisipan atau addendum dalam konstitusi aslinya, sehingga perubahan tadi masih berkaitan dengan konstitusi aslinya. Nilai-nilai lama dalam konstitusi asli yang belum diubah juga masih tetap ada. Sistem ini dianut negara Amerika Serikat dan Indonesia²¹ (Cameron F.E, 1988, hal. 159)

Pada bagian Latar Belakang, dijelaskan bahwa Perubahan UUD 1945 dipicu oleh beberapa kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945. Perubahan yang terjadi dari 1999 sampai 2002 itupun memperlihatkan perubahan mendasar materi-materi muatan yang terdapat dalam UUD 1945. Secara umum, perubahan meliputi²² (Bagir Manan, 2014, hal. 73)

1. Perubahan Paradigma.

²⁰ Sri Soemantri M, Op. Cit., hlm. 81 dan C.F. Strong, Op. Cit., hlm. 160.

²¹ .E. Cameron, Editor, *The Influence of The U.S. Constitution on Pacific Nations*, The Asia Foundation, 1988, hlm. 159; dan Sri Soemantri Op. Cit., hlm. 18.

²² Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualitas*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 73

2. Menyempurnakan ketentuan yang sudah ada.
3. Meniadakan ketentuan yang menimbulkan kerancuan, atau dianggap tidak bermanfaat
4. Menambah ketentuan atau mengganti ketentuan lama
5. Menegaskan hal-hal yang tidak dapat diubah

Selain itu, perubahan juga mencakup perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perimbangan kekuasaan, dan materi yang baru sama sekali²³(Bagir Manan, 2014, hal. 213)

Cara amandemen yang dilakukan atas perubahan UUD 1945 memiliki akibat hukum bahwa keberlakuan UUD 1945 yang disandarkan pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 masih tetap eksis dan dipertahankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu demokratis tahun 1999, seperti halnya yang dilakukan sebelumnya oleh MPR di masa pemerintahan Presiden Soeharto Selain itu, oleh karena yang mengamandemen UUD 1945 adalah MPR hasil pemilu tahun 1999 yang demokratis, maka dapat dikatakan bahwa hasil perubahan itu merupakan suatu keputusan hukum yang demokratis. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 justru memperkuat eksistensi keabsahan UUD 1945 atau dapat dikatakan MPR secara tidak langsung mengukuhkan keabsahan UUD 1945.

²³ *Ibid*, hlm 213

Dalam perjalanannya, UUD 1945 sudah mengalami amandemen atau perubahan. Pada Pasal 37 UUD 1945 Amandemen Keempat, terdapat prosedur perubahan UUD 1945. Pada ketentuan Pasal 37 UUD 1945 ayat (1), usul perubahan UUD 1945 baru dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota jumlah MPR/ Pada ketentuan Pasal 37 UUD Ayat (2) 1945, perubahan UUD 1945 baru dapat dilakukan jika jumlah anggota yang hadir dalam *joint session* MPR yang dihadiri oleh se kurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR, dan pada ketentuan Pasal 37 Ayat (4) UUD 1945 keputusan perubahan baru dapat diambil atas persetujuan 50 persen (50%) ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Substansi dari perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat adalah sebagai berikut

- Pada perubahan pertama, substansi perubahan dimaksudkan untuk pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, menjadi hanya dua periode masa jabatan saja.
- Perubahan kedua, substansi perubahan dimaksudkan untuk mempertegaskan hal-hal tentang Hak-hak Asasi Manusia dan memperkokoh eksistensi DPR sebagai lembaga legislatif.
- Perubahan ketiga, substansi perubahan dimaksudkan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dari MPR kepada rakyat, sehingga berdampak pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Independensi kekuasaan kehakiman juga menjadi substansi pada perubahan ini.

- Perubahan keempat, substansinya adalah penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, dan mempertegas persyaratan pengisian dan tata cara pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden²⁴ (Aldri Frinaldi dan Nurman S, 2005, hal. 13–14)

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini, digunakan spesifikasi Deskriptif Analitis. Dalam hal ini, penelitian menggambarkan masalah dan kemudian melakukan analisa data yang dikumpulkan, sampai pada tahap pengolahan dan penyusunan penelitian dengan landasan teori-teori dan konsep-konsep. Adapun permasalahan yang diteliti adalah bagaimana perubahan UUD 1945 menurut sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan Yuridis-Normatif, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis.

²⁴ Aldri Frinaldi, Nurman S., Perubahan Konstitusi dan Implikasinya pada Perubahan Lembaga Negara, 2005, hlm 13-14.

3. Tahap Penelitian

Pada tahap persiapan, penulis pertama-tama menetapkan tujuan yang jelas. Selanjutnya, perumusan masalah yang didapat dari beberapa teori dan konsepsi. terlebih dahulu penetapan tujuan harus jelas. Pada penelitian ini, data primer dan sekunder dikumpulkan melalui tahap penelitian kepustakaan (library research).

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
 2. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999
 3. Ketetapan MPR nomor IX/MPR/2000
 4. Ketetapan MPR nomor XI/MPR/2001
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder bisa berupa buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, yang ditulis oleh para ahli, artikel, karya ilmiah maupun pendapat para pakar hukum.
- c. Bahan hukum tersier yaitu, bahan-bahan hukum tambahan untuk menunjang bahan hukum primer dan tersier.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen.

Pengumpulan data ini menggunakan dokumen yang relevan dengan judul penelitian dan bertujuan untuk perolehan informasi yang relevan dengan judul yang dibahas oleh penulis.

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan adalah inventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan perubahan UUD 1945 menurut sistem ketatanegaraan,. Adapun, digunakan juga komputer untuk melakukan pengetikan bahan-bahan yang telah diperoleh dan juga untuk menyusun perolehan bahan tadi menjadi satu dokumen skripsi.

6. Analisis Data

Analisis data menggunakan metode Yuridis Kualitatif. Yuridis dikarenakan penelitian ini bersumber dan berkaitan dengan dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif dikarenakan analisis data lebih menekankan pada upaya penulis untuk menemukan asas-asas dan informasi mengenai kepastian hukum.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian lebih dilakukan pada perpustakaan umum maupun perpustakaan kampus. Hal ini dikarenakan penelitian lebih kepada penelitian kepustakaan, dimana perpustakaan merupakan tempat yang paling relevan untuk digunakan. Adapun lokasi kepustakaan (*library research*), yaitu:

1. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Barat. Alamat Jl. Kawalayaan Indah II No.4, Jatisari, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat 40286, Indonesia
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung, Jawa Barat, Indonesia
3. Kantor Perpustakaan Bekasi, Jl. Rawa Tembaga, Bekasi Barat. Jawa Barat. Indonesia.
4. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Jl. Medan Merdeka Selatan, No.11, RT 11 / RW.2, Gambir, Kecamatan Gambir, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10110, Indonesia.
5. Perpustakaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jl. Jenderal Gatot Subroto, No.10270. RT.1/RW.3/ Kecamatan Tanah Abang, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 10270, Indonesia.