

## PANCASILA DAN AMANDEMEN UUD 1945

**Pada tahun 1998, suatu orde yang baru dimulai**, yakni orde reformasi. Hal tersebut ditandai oleh pergerakan mahasiswa Indonesia yang telah berhasil mendongkel kekuasaan presiden Republik Indonesia pada saat itu yakni Soeharto yang mendirikan dan menguasai orde baru. Soeharto seperti sama-sama kita ketahui telah berkuasa di Republik Indonesia selama kurang lebih 32 tahun.

Dalam kurun waktu tersebut, Soeharto memerintah dengan cara-cara yang diktatoris. Tak ada ruang bagi publik untuk menyatakan pendapat yang cukup, bahkan boleh dibilang tidak ada sama sekali. Kalaupun ada yang tetap nekat, maka sudah bisa dipastikan terali besi adalah ganjarannya. Jatuhnya pemerintahan orde baru dan dimulainya orde reformasi telah memberikan angin segar bagi demokrasi di Indonesia. Demokrasi yang selama ini di Indonesia lumpuh, kembali bergairah. **Berbagai perubahan diberbagai sektor dilakukan dimulai dari perubahan ekonomi, politik, sosial, budaya, dan juga hukum tidak ketinggalan.**

**Di bidang ekonomi** dimulai dengan usaha perbaikan kondisi ekonomi Indonesia, yang pada saat itu memang sedang dalam kondisi krisis. Berbagai kebijakanpun diambil untuk menstabilkan harga nilai tukar rupiah yang saat itu mencapai Rp 20.000. Kebijakan lainnyapun diambil demi memulihkan kondisi makro ekonomi Indonesia yang pada saat itu memang compang-camping.

**Di bidang politik**, perubahan dilakukan dengan mencoba untuk menciptakan suatu system, tatanan, serta iklim politik yang lebih sehat dan demokrasi.

**Di bidang sosial budayapun** demikian. Berbagai kebijakan diambil untuk perbaikan dan peanggulangan krisis moral yang pada saat itu juga terjadi di Indonesia bersamaan dengan krisis-krisis lainnya yang melanda, sebagai akibat dari krisis ekonomi.

**Di bidang hukumpun** demikian, berbagai perubahan dilakukan demi perbaikan dan pembangunan hukum. Salah satu upaya yang dilakukan pada saat ini adalah mengamandemen undang-undang dasar 1945. Hal tersebut dilakukan, karena disinyalir UUD 1945 memiliki banyak kelemahan, sehingga rezim Orde baru bisa menyalahgunakan kekuasaan dan bertindak secara diktatoris, oleh karena itu diperlukan suatu perubahan terhadap UUD 1945 untuk penyempurnaan dan meminimalisasi celah-celah untuk penyelewengan yang terjadi.

**Amandemen UUD 1945** juga bertujuan untuk memberi payung hukum bagi reformasi dan berbagai perubahan yang terjadi dan yang akan terjadi. Untuk merubah suatu system yang memang benar-benar korup pada saat itu diperlukan suatu payung hukum yang jelas, sehingga perubahan dapat terealisasi. UUD 1945 yang memiliki kedudukan tertinggi dalam tata urutan perundangan Republik Indonesia saat itu harus dapat memayungi secara legal perubahan yang terjadi. Dalam mengkaji beberapa hal yakni mengenai apakah amandemen UUD 1945 benar-benar merupakan suatu upaya pembangunan hukum, ataukah suatu pelanggaran hukum.

### Struktur Kenegaraan Sebelum Amandemen UUD 1945

**Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, atau disingkat UUD 1945 atau UUD '45, adalah hukum dasar tertulis (basic law), konstitusi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini. Sebelum dilakukan Perubahan, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 65 ayat (16 ayat berasal dari 16 pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat berasal dari 21 pasal yang terdiri dari 2 ayat atau lebih), 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan, UUD 1945 memiliki 20 bab, 37 pasal, 194 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam Risalah Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, diterbitkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.

**UUD 1945** disahkan sebagai undang-undang dasar negara oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Sejak tanggal 27 Desember 1949, di Indonesia berlaku Konstitusi RIS, dan sejak tanggal 17 Agustus 1950 di Indonesia berlaku UUDS 1950. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali memberlakukan UUD 1945, dengan dikukuhkan secara aklamasi oleh DPR pada tanggal 22 Juli 1959.

**Pada kurun waktu tahun 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan (amandemen),** yang mengubah susunan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. UU 1945 sebelum di Amandemen meletakkan supremasi struktur kenegaraan Indonesia di tangan Lembaga Institusi yaitu Institusi MPR. Seluruh lembaga-lembaga negara bertanggung jawab kepada MPR sebagai Lembaga tertinggi Negara. Kedudukan Konstitusi UUD 1945 Dijelmakan oleh Lembaga MPR yang merupakan penjelmaan kehendak Rakyat.

**Kontruksi konstitusi UUD 1945 terdiri dari :**

### **1. Pembukaan**

Pada Pembukaan UUD 1945 mengandung norma yang merupakan dasar bagi **pembentukan konstitusi negara (*staatsfundamentalnorm*)**. **Norma tersebut adalah Pancasila.** Pancasila haruslah dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif sesuai dengan ide-ide dasar Pancasila. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapannya dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.

Menurut Pendapat **Hans Nawiazky** yang merupakan murid dari **Hans Kelsen** mengembangkan teori piramida hukum (*stufentheorie*) Hans Kelsen mengemukakan bahwa : Norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai Norma Dasar (*Basic Norm*) pada suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *StaatsgrundNorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara. *Grundnorm* pada dasarnya statis atau tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi dapat berubah dengan cara Revolusi atau Kudeta.

Dengan memposisikan **Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm***, jika berlandaskan pada teorinya Hans Nawiazky tersebut maka Pancasila ditempatkan diatas Konstitusi (UUD 1945). Pada akhirnya **Pancasila tidak termasuk pada pengertian Konstitusi.**

### **2. Batang Tubuh**

Batang tubuh UUD 1945 yang meliputi seluruh pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 ditempatkan sebagai **ATURAN DASAR NEGARA (*staatsgrundgesetz*)** , termasuk didalamnya adalah TAP MPR dan Konvensi Ketatanegaraan.

**Batang tubuh UUD 1945 ini merupakan** arti sebenarnya dari Konstitusi Negara Republik Indonesia. Batang Tubuh ini juga sebagai peletakan dasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada batang tubuh ini, juga meletakkan Lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi Negara yang merupakan pencerminan kehendak rakyat Indonesia. Sehingga seluruh lembaga-lembaga negara yang diatur dalam batang tubuh UUD 1945 ini pun haruslah bertanggung jawab kepada MPR.

Pada akhirnya menempatkan Lembaga MPR sebagai lembaga Superior dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia. Bahkan seolah-olah Lembaga MPR kedudukannya lebih tinggi dari Pancasila yang merupakan Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*).

### **3. Penjelasan**

Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian dari keseluruhan UUD 1945, yang menyatakan pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis.

Pada Penjelasan juga diterangkan bahwa pembukaan UUD 1945 merupakan kesatuan dengan pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh UUD 1945. Sehingga dalam penjelasannya Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian yang menjadi satu kesatuan sebagai Konstitusi Negara. Kedudukan Pancasila tidak lebih tinggi dari Konstitusi Negara. Pancasila tidak menjadi *staatsfundamentalnorn* atau **Norma Fundamental Negara**.

Dengan mengetahui **kontruksi Konstitusi UUD 1945 sebelum di Amandemen**, maka dalam struktur sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu menempatkan Lembaga (Institusi) MPR sebagai lembaga yang superior. Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. **Terminologi Pancasila sebagai ideologi terbuka** sesungguhnya telah dikembangkan pada masa orde baru. Namun dalam pelaksanaannya pada masa itu lebih menunjukkan **Pancasila sebagai ideologi tertutup**.

Pancasila menjadi alat hegemoni yang secara apriori ditentukan oleh elit kekuasaan untuk mengekang kebebasan dan melegitimasi kekuasaan. Kebenaran Pancasila pada saat itu tidak hanya mencakup cita-cita dan nilai dasar, tetapi juga meliputi kebijakan praktis operasional yang tidak dapat dipertanyakan, tetapi harus diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

Demikian juga yang terjadi terhadap Lembaga MPR, pada kondisi nyata dikendalikan atau direkayasa oleh Presiden. Lembaga ini hanya digunakan sebagai alat kekuasaan Presiden saja. Sehingga yang terjadi kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif sangat-sangat dominan yang pada akhirnya pemerintahannya menjadi pemerintahan yang otoriter.

### **Struktur Kenegaraan Sesudah Amandemen UUD 1945**

Amandemen UUD 1945 yang terjadi saat sekarang bermula dari adanya tuntutan Reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Ketika itu kekuasaan Orde Baru yang otoriter jatuh dengan terjadinya tuntutan rakyat untuk mereformasi segala bentuk kekuasaannya.

**Adapun tuntutan reformasi itu adalah :**

1. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI
2. Perubahan Konstitusi yang Demokrasi
3. Penegakan Hukum yang independen dan terlepas dari pengaruh kekuasaan

Salah satu poin tuntutan reformasi adalah perubahan konstitusi yang demokrasi, ini berarti luas adalah tuntutan untuk merubah sistem kekuasaan ketatanegaraan untuk dengan senyatanya dikembalikan pada rakyat. Pengembalian kedaulatan rakyat ini, dengan mengembalikan posisi falsafah Negara yaitu Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 pada makna dan fungsi yang sebenarnya.

Salah satu masalah pada masa lalu yang mengakibatkan **Pancasila** cenderung digunakan sebagai alat legitimasi kekuasaan dan lebih menjadi **Idiologi Tertutup** adalah karena adanya pendapat bahwa Pancasila berada di atas dan diluar konstitusi. Pancasila disebut sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorn*) dengan menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. **Pancasila sebagai Ideologi Tertutup** berperan sebagai ideologi yang menentukan tujuan-tujuan dan norma-norma politik dan sosial, yang ditasbihkan sebagai kebenaran yang tidak boleh dipersoalkan lagi, melainkan harus diterima sebagai sesuatu yang sudah jadi dan harus dipatuhi. Kebenaran suatu ideologi tertutup tidak boleh dipermasalahkan berdasarkan nilai-nilai atau prinsip-prinsip moral yang lain. Isinya dogmatis dan apriori sehingga tidak dapat dirubah atau

dimodifikasi berdasarkan pengalaman sosial. Karena itu ideologi ini tidak mentolerir pandangan dunia atau nilai-nilai lain.

Salah satu ciri khas suatu ideologi tertutup adalah tidak hanya menentukan kebenaran nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar saja, tetapi juga menentukan hal-hal yang bersifat konkret operasional. Ideologi tertutup tidak mengakui hak masing-masing orang untuk memiliki keyakinan dan pertimbangannya sendiri. Ideologi tertutup menuntut ketaatan tanpa *reserve*. Ciri lain dari suatu ideologi tertutup adalah tidak bersumber dari masyarakat, melainkan dari pikiran elit yang harus dipropagandakan kepada masyarakat. Sebaliknya, baik-buruknya pandangan yang muncul dan berkembang dalam masyarakat dinilai sesuai tidaknya dengan ideologi tersebut. Dengan sendirinya ideologi tertutup tersebut harus dipaksakan berlaku dan dipatuhi masyarakat oleh elit tertentu, yang berarti bersifat otoriter dan dijalankan dengan cara yang totaliter.

Kedudukan Pancasila sebagai Falsafah Negara atau *staatsidee* yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Bahkan Ir. Soekarno juga menyebutkan dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila sebagai kesepakatan yang berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai Ideologi Pancasila.

Pancasila sebagai penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai **Ideologi tertutup**.

Konsekuensi Pancasila sebagai **ideologi terbuka** adalah *membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Ideologi terbuka hanya berisi orientasi dasar*, sedangkan penerjemahannya ke dalam tujuan-tujuan dan norma-norma sosial-politik selalu dapat dipertanyakan dan disesuaikan dengan nilai dan prinsip moral yang berkembang di masyarakat. Operasional cita-cita yang akan dicapai tidak dapat ditentukan secara apriori, melainkan harus disepakati secara demokratis. Dengan sendirinya ideologi terbuka bersifat inklusif, tidak totaliter dan tidak dapat dipakai melegitimasi kekuasaan sekelompok orang. Ideologi terbuka hanya dapat ada dan mengada dalam sistem yang demokratis. Dengan prinsip Pancasila sebagai Ideologi yang terbuka, menempatkan Pancasila sebagai bagian dari Konstitusi Negara.

Menempatkan Pancasila sebagai bagian dari Konstitusi Negara, dengan jelas terdapat pada PEMBUKAAN UUD 1945. Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosofische grondslag* sebagai fondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.

Pidato yang dikemukakan Soekarno pada saat itu adalah rangkaian persidangan BPUPKI yang membahas dasar negara. Selain Soekarno, anggota-anggota yang lain juga mengemukakan pendapatnya baik secara lisan maupun tertulis. Dari berbagai pendapat yang dikemukakan dalam persidangan tersebut, kemudian ditunjuk tim perumus yang terdiri dari 8 orang, yaitu: Ir. Soekarno, Drs. M. Hatta, Mr. M. Yamin, M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, R. Otto Iskandardinata, Mr. A. Maramis, Ki Bagoes Hadikoesoemo, dan K.H. Wachid Hasjim. Tim ini menghasilkan rumusan yang kemudian dikenal dengan Piagam Jakarta dan diterima oleh BPUPKI pada tanggal 10 Juli 1945. Dokumen inilah yang menjadi Pembukaan UUD 1945 setelah terjadi kompromi dengan pencoretan tujuh kata. Walaupun pengaruh Soekarno cukup besar dalam perumusan dokumen ini,

namun dokumen ini adalah hasil perumusan BPUPKI yang dengan sendirinya merepresentasikan berbagai pemikiran anggota BPUPKI. Dokumen ini disamping memuat lima dasar negara yang dikemukakan oleh Soekarno, juga memuat pokok-pokok pikiran yang lain.

Jika masalah dasar negara disebutkan oleh Soekarno sebagai *Philosophische grondslag* ataupun *Weltanschauung*, maka hasil dari persidangan-persidangan tersebut, yaitu Piagam Jakarta yang selanjutnya menjadi dan disebut dengan Pembukaan UUD 1945, yang merupakan *Philosophische grondslag* dan *Weltanschauung* bangsa Indonesia. Seluruh nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam Pembukaan UUD 1945 adalah dasar negara Indonesia, termasuk di dalamnya Pancasila.

**Selain Pancasila, telah banyak dikenal adanya empat pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, yaitu;**

- (1) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan;
- (2) bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya;
- (3) bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat; dan
- (4) bahwa Negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Jika mencermati Pembukaan UUD 1945, masing-masing alenia mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi Undang-Undang Dasar. **Alenia pertama** menegaskan keyakinan bangsa Indonesia bahwa kemerdekaan adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan.

**Alenia kedua** menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

**Alenia ketiga** menegaskan pengakuan bangsa Indonesia akan ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang memberikan dorongan spiritual kepada segenap bangsa untuk memperjuangkan perwujudan cita-cita luhurnya sehingga rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya.

Terakhir alenia keempat menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk dan diselenggarakan dalam rangka melembagakan keseluruhan cita-cita bangsa untuk merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam wadah Negara Indonesia.

**Alenia keempat** inilah disebutkan tujuan negara dan dasar negara.

Keseluruhan Pembukaan UUD 1945 yang berisi latar belakang kemerdekaan, pandangan hidup, tujuan negara, dan dasar negara dalam bentuk pokok-pokok pikiran sebagaimana telah diuraikan tersebut-lah yang dalam bahasa Soekarno disebut sebagai *Philosophische grondslag* atau dasar negara secara umum. Jelas bahwa Pembukaan UUD 1945 sebagai ideologi bangsa tidak hanya berisi Pancasila. Dalam ilmu politik, Pembukaan UUD 1945 tersebut dapat disebut sebagai ideologi bangsa Indonesia.

Pertanyaan selanjutnya, apakah Pembukaan UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorn* di Indonesia? Jika merupakan *staats-fundamentalnorn* maka Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian terpisah dari pasal-pasal dalam UUD 1945 karena sebagai *staatsfundamentalnorn* Pembukaan UUD 1945 merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*), atau dalam bahasa Kelsen Pembukaan UUD 1945 adalah yang mempresuposisikan validitas UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 yang merupakan

bagian dari keseluruhan UUD 1945 menyatakan bahwa “Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasal”. Bahkan para *founding fathers* juga menyadari akan perkembangan masyarakat sehingga tidak tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*Gestaltung*). Penjelasan ini sebenarnya memberi ruang perubahan terhadap perwujudan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan kesatuan dengan pasal-pasal UUD 1945. Hal ini juga dapat dilihat dari proses penyusunan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan satu kesatuan dengan pembahasan masalah lain dalam Undang-Undang Dasar oleh BPUPKI, yaitu masalah bentuk negara, daerah negara, badan perwakilan rakyat, dan badan penasehat. Status Pembukaan UUD 1945 sebagai satu kesatuan dengan pasal-pasal menjadi sangat tegas berdasarkan Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang berbunyi: “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.*”

Jika Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal merupakan satu kesatuan, tentu tidak dapat memisahkannya dengan menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentaln norms* yang lebih tinggi dari pasal-pasal sebagai *staatsverfassung*. Apalagi dengan menyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 adalah dasar pembentukan pasal-pasal UUD 1945 sebagai konstitusi, atau Pembukaan UUD 1945 adalah presuposisi bagi validitas pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 (termasuk di dalamnya Pancasila) dan pasal-pasal adalah konstitusi tertulis bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 walaupun merupakan pokok-pokok pikiran yang abstraksinya tinggi dan dijabarkan dalam pasal-pasal, tetapi bukan merupakan dasar keberlakuan pasal-pasal UUD 1945 dan berarti bukan pula presuposisi validitas pasal-pasal tersebut. Pembukaan UUD 1945 bukan sekedar sebuah postulat dari *juristic-thinking*. UUD 1945 secara keseluruhan ditetapkan sebagai konstitusi (*staatsverfassung*) yang mengikat dalam satu tindakan hukum, yaitu keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari Konstitusi sekaligus menempatkannya sebagai norma abstrak yang dapat dijadikan sebagai standar valuasi konstitusionalitas norma hukum yang lebih rendah. Bahkan juga dapat digunakan sebagai prinsip-prinsip dalam menafsirkan konstitusi. Dengan posisi Pembukaan UUD 1945 sebagai bagian dari konstitusi, maka pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalamnya, termasuk Pancasila, benar-benar dapat menjadi *rechtsidee* dalam pembangunan tata hukum Indonesia.

Jika Pancasila bukan merupakan *staatsfundamental-norms*, lalu apa yang menjadi dasar keberlakuan UUD 1945 sebagai konstitusi? Apa yang mempresuposisikan validitas UUD 1945? Proklamasi 17 Agustus 1945. Proklamasi menurut hukum yang berlaku pada saat itu bukan merupakan tindakan hukum karena dilakukan bukan oleh organ hukum dan tidak sesuai dengan prosedur hukum. Proklamasi 17 Agustus 1945 yang menandai berdirinya Negara Republik Indonesia, yang berarti terbentuknya suatu tata hukum baru (*New Legal Order*). Adanya Negara Indonesia setelah diproklamasikan adalah postulat berpikir yuridis (*juristic thinking*) sebagai dasar keberlakuan UUD 1945 menjadi konstitusi Negara Indonesia. Keberadaan Negara Indonesia yang merdeka adalah presuposisi validitas tata hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945 sekaligus meniadakan tata hukum lama sebagai sebuah sistem.

Dari pemahaman mengenai Ideologi Pancasila tersebut, maka pada era reformasi melalui Sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

1. sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);
4. sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan
5. sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

**Perubahan Pertama** dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang arahnya adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

**Perubahan Kedua** dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000 meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM.

**Perubahan Ketiga** yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.

**Perubahan keempat** dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Bersamaan dengan terjadinya Perubahan (Amandemen) UUD 1945 tersebut. Maka prinsip Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law*) juga dipertegas dalam rumusan UUD 1945. Prinsip "*supremasi parlemen*" yang dianut sebelumnya, yang dilambangkan dengan kedudukan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai lembaga tertinggi negara, diubah dengan prinsip "*supremasi konstitusi*" dimana semua lembaga negara dan semua cabang kekuasaan negara mempunyai kedudukan yang sama-sama tunduk kepada konstitusi dalam hubungan "*checks and balances*" antara satu dengan yang lain. Perubahan dari prinsip "*supremasi institusi*" ke "*supremasi konstitusi*" tersebut memperkuat kedudukan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan mengharuskan konstitusi itu dijalankan dengan sungguh-sungguh dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari. Konstitusi tidak lagi hanya bernilai simbolik atau semantik, yang hanya ada dalam pidato-pidato para pejabat, tetapi sebagai kontrak sosial benar-benar harus dapat diwujudkan dalam kenyataan.

Supremasi Konstitusi, juga memungkinkan Hukum dijadikan landasan untuk membentuk sistem, dengan cara memisahkan kekuasaan (**Pemencaran Kekuasaan**). Mengingat segala bentuk kekuasaan cenderung kearah KORUP dan OTORITER.

Adapun teori Pemencaran Kekuasaan itu ada 2 macam yaitu :

1. **Pemencaran secara VERTIKAL (*Teritorial Division of Power/distribution of power*)**  
Pemencaran kekuasaan dengan cara pembagian kekuasaan dari lembaga tertinggi negara kepada lembaga-lembaga negara dibawahnya. Pada sistem ini terjadi supremasi satu lembaga negara.
2. **Pemencaran secara HORISONTAL (*Function Division of Power/separation of power*)**

Cara memisahkan kekuasaan-kekuasaan menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

## **Perubahan (Amandemen) Terhadap UUD 1945**

### **1. Alasan UUD 1945 Diamandemen:**

**1. Karena UUD 1945** merupakan hukum dasar tertulis yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan Negara maka harus sesuai dengan aspirasi tuntutan kehidupan masyarakat Indonesia. Mengingat kehidupan masyarakat Indonesia yang selalu tumbuh dan berkembang sesuai dengan peradaban manusia pada umumnya maka UUD 1945 diamandemen oleh MPR. Perubahan UUD 1945 memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan bangsa Indonesia.

**2. Karena menghilangkan pandangan adanya keyakinan bahwa UUD 1945** merupakan hal yang sacral, tidak bisa diubah, diganti, dikaji mendalam tentang kebenaran seperti doktrin yang diterapkan pada masa orde baru.

**3. Karena perubahan UUD 1945** memberikan peluang kepada bangsa Indonesia untuk membangun dirinya atau melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat.

**4. Karena perubahan UUD 1945** mendidik jiwa demokrasi yang sudah dipelopori oleh MPR pada waktu mengadakan perubahan UUD itu sendiri, sehingga lembaga Negara, badan badan lainnya serta dalam kehidupan masyarakat berkembang jiwa demokrasi.

**5. Karena perubahan UUD 1945** menghilangkan kesan jiwa UUD 1945 yang sentralistik dan otoriter sebab dengan adanya amandemen UUD 1945 masa jabatan presiden dibatasi, kekuasaan presiden dibatasi, system pemerintahan desentralisasi dan otonomi.

**6. Karena perubahan UUD 1945** menghidupkan perkembangan politik ke arah keterbukaan.

**7. Karena perubahan UUD 1945** mendorong para cendekiawan dan berbagai tokoh masyarakat untuk lebih proaktif dan kreatif mengkritisi pemerintah ( demi kebaikan) sehingga mendorong kehidupan bangsa yang dinamis (berkembang) dalam segala bidang, baik politik, ekonomi, social budaya sehingga dapat mewujudkan kehidupan yang maju dan sejahtera sejajar dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju.

### **2. Latar belakang Perubahan UUD 1945**

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya **perubahan (amandemen)** terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi. Perubahan UUD bukan suatu yang ditabukan, tapi merupakan tuntutan sejarah. Perubahan UUD sudah bisa diprediksi oleh Ir. Soekarno. Pada saat pembahasan penetapan UUD sudah dikemukakan bahwa UUD kita memang sudah simple namun jika suatu saat terjadi perkembangan zaman boleh diubah agar bisa menyesuaikan atau beradaptasi. Jadi ini juga merupakan amanat dari Ir. Soekarno.

Dahulu Indonesia pernah memiliki UUD yang isinya sangat berbeda dengan UUD Negara RI tahun 1945, yaitu UUD RIS dan UUDS.



Yang berbeda adalah pada UUD RIS sistem pemerintahannya adalah Serikat, pada UUDS sistem pemerintahannya adalah Federal, sedangkan pada UUD Negara RI th 1945 sistem pemerintahannya adalah Kesatuan. Pada Orde Baru dituntut tidak adanya perubahan UUD 1945. Hal ini diperkuat dengan adanya Tap MPR No. IV/MPR/1993 yang menjelaskan ketidakmungkinan terjadi perubahan. Kalaupun terjadi perubahan harus diadakan referendum atau persetujuan dari masyarakat. Namun hal ini berbeda sekali dengan Pasal 37 ayat 1 dan 2 yang menyatakan bahwa perubahan boleh dilakukan tanpa adanya referendum. Sehingga Tap MPR No. IV/MPR/1993 dicabut.

#### **Tuntutan Reformasi: (6)**

Istilah yang baku 'amandemen' oleh MPR diganti dengan 'perubahan'.

Dihapusnya dwi fungsi ABRI

Pemberantasan KKN dan penegakan hukum.

Penguatan otonomi daerah agar tidak sentral di Ibukota Jakarta.

Kebebasan pers supaya aspirasi rakyat bisa tersalurkan dengan baik.

Demokratisasi terkait HAM.

MPR sebagai lembaga tertinggi negara menurut pasal 3 ayat 1 berwenang mengubah UUD. Karena adanya tuntutan reformasi ini UUD diubah. Sekarang MPR menjadi lembaga tinggi negara.

### **3. Tujuan perubahan UUD 1945**

**Tujuan perubahan UUD 1945** waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan diantaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (staat structuur) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

### **4. Landasan hukum diadakannya perubahan / Amandemen UUD 1945**

**Perubahan undang-undang dasar 1945**, merupakan suatu peristiwa yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa karena akan membawa pengaruh yang sangat besar dalam perkembangan sejarah kehidupan bangsa. Perubahan undang-undang dasar akan menentukan masa depan kehidupan bangsa serta kesejahteraan bangsa tersebut.

**Undang-undang dasar 1945** merupakan hukum dasar yang tertulis bagi kehidupan bangsa Indonesia maka sangat mempengaruhi kehidupan bangsa Indonesia terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Mengingat pentingnya UUD 1945 bagi bangsa Indonesia maka perlu dipertimbangkan secara matang apabila ingin diadakan perubahan.

**Perubahan UUD 1945**, harus bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan bangsa, sesuai dengan aspirasi rakyat serta perkembangan kehidupan bangsa Indonesia. Agar perubahan UUD 1945 memiliki kekuatan hukum yang sah maka perubahan UUD 1945 harus memiliki landasan / dasar hukum yang jelas.

**Adapun dasar hukum perubahan UUD 1945 adalah UUD 1945 itu sendiri, yaitu pasal 37 yang berbunyi :**

1. Untuk mengubah undang-undang dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota

majelis permusyawaratan rakyat harus hadir.

2. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

#### **5. Lembaga yang mengubah dan waktu terjadinya perubahan amandemen UUD 1945**

MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, anggota MPR tidak dapat mengusulkan pengubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **Dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR :**

- Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 → Perubahan Pertama UUD 1945
- Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 → Perubahan Kedua UUD 1945
- Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 → Perubahan Ketiga UUD 1945
- Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 → Perubahan Keempat UUD 1945

#### **6. Hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Sebelum dilakukan Perubahan, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan, dan 2 ayat Aturan Tambahan), serta Penjelasan.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan, UUD 1945 memiliki 21 bab, 37 pasal, 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan.

Dalam Risalah Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, diterbitkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah, Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.

“Sebenarnya bukan istilah ‘amandemen’ lagi yang digunakan, melainkan ‘perubahan’. Jadi yang benar adalah “Hasil Perubahan UUD 1945”, bukan “Hasil Amandemen UUD 1945. Perubahan UUD 1945 ini tidak dilakukan berkali-kali, melainkan hanya satu kali yaitu selama rentang waktu tahun 1999-2002.

#### **Perubahan tersebut meliputi 4 tahap, antara lain:**

- v Tahap 1 = tahun 1999
- v Tahap 2 = tahun 2000
- v Tahap 3 = tahun 2001
- v Tahap 4 = tahun 2002

#### **Perubahan UUD 1945 banyak menghadirkan hal-hal yang baru.**

Misalnya pada nama UUD kita, **sebelum perubahan nama UUD kita adalah UUD 1945**, tetapi setelah perubahan namanya yang baku menjadi **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**. Selain itu, juga terjadi perubahan dalam bab, pasal dan ayatnya.

Apakah semua dirubah?

Tidak semua bagian dalam UUD 1945 mengalami perubahan, misalnya pada Pembukaan UUD 1945 (Preamble). Hal ini disebabkan karena dalam alenia ke-4 masih tercantum 5 sila Pancasila yang merupakan landasan Ideologi bangsa. Selain itu kata “Pancasila” secara tidak eksklusif dijelaskan dalam pembukaan maupun pasal-pasal dalam UUD.

Misalnya dahulu dalam pasal 36A yang berbunyi, **“Lambang Negara Indonesia adalah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika”**, ini merupakan satu-satunya penyebutan “Pancasila”, itupun dalam konteks Lambang Negara dan kata “Bhineka Tunggal Ika” tidak disebut

dalam batang tubuh, namun sekarang sudah disebut dalam pasal 36A sebagai Semboyan Negara. Walau sebenarnya "Pancasila" tidak disebut secara eksklusif tetapi Pancasila tetap menjadi Ideologi bangsa. Pancasila tetap merupakan ideologi negara pertama kali yang disebutkan oleh Ir. Soekarno, sehingga lahirlah Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945 yang salah satu isinya merupakan cikal bakal Pancasila dan sudah mulai disebutkannya 5 sila Pancasila.

Pada tanggal 1 Juni 1945 Ir. Soekarno pertama kali mengenalkan Pancasila. Pancasila dapat diringkas menjadi "Trisila", dan Trisila dapat diringkas lagi menjadi "Ekasila" yang intinya adalah gotong royong.

Pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk memaksimalkan kemerdekaan Indonesia maka terjadi perubahan dalam Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 yaitu pada penyebutan sila pertama "Ketuhanan dengan kewajiban melaksanakan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Perubahan ini terjadi karena ada protes dari seorang pemuka agama yang menyatakan tidak mau bergabung dengan Negara Indonesia jika 7 kata itu belum diganti. Oleh karena itu "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" diganti menjadi "Yang Maha Esa", sehingga secara sempurna Pancasila sila pertama berbunyi "Ketuhanan Yang Maha Esa". Sila ini ditetapkan oleh Panitia Ad Hoc tahun 2004 sampai sekarang.

Pada Dekrit Presiden 1959 menyatakan tentang urutan susunan Pancasila, yaitu tidak dimulai dengan kata-kata Nasionalisme, namun dimulai dengan Ketuhanan yang sekarang disebut sebagai sila ke-1 yaitu Persatuan dan Internasionalisme, serta diakhiri dengan Keadilan Sosial. Sehingga intinya Pancasila itu tetap sama namun isinya berbeda dengan yang diungkapkan Ir. Soekarno pertama kali. Yang dipentingkan bukan hanya menghafalkan Pancasila, namun Pancasila harus dimengerti dan diamalkan dalam kehidupan sehari-hari. Pancasila jangan dijadikan tameng untuk menyalah-nyalahkan orang lain, karena hal ini tidak sesuai dengan sila ke-2 dari Pancasila itu sendiri.

**NKRI** sebagai bentuk negara tidak dirubah. Dulu pernah di Indonesia menggunakan sistem federal. Karena negara Indonesia yang berbentuk kepulauan takut agar tidak tercerai-berai maka sistem federal diganti lagi menjadi NKRI.

Semboyan Negara Indonesia juga tidak mengalami perubahan yaitu tetap Bhinneka Tunggal Ika, yang dimaksudkan adalah suatu semboyan yang membingkai kokoh keanekaragaman bangsa Indonesia. Bhinneka Tunggal Ika tidak menyeragamkan perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam NKRI, namun menyatukan perbedaan-perbedaan itu.

**Ditetapkan Bahasa Negara adalah Bahasa Indonesia. Sehingga dapat dibuat kesimpulan yang menyatukan negeri kita adalah:**

1. Pancasila
2. Sistem NKRI
3. Semboyan Bhinneka Tunggal Ika
4. Bahasa Indonesia.

#### **Hal-hal yang diubah terhadap UUD 1945 :**

Dahulu UUD 1945 isinya sederhana namun karena semakin kompleks permasalahan di Indonesia dan majunya perkembangan jaman maka, UUD pun di ganti. Dahulu UUD memberi kekuasaan sepenuhnya pada presiden untuk membuat UUD sehingga dalam hal ini presiden memiliki fungsi ganda yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Namun sekarang presiden tidak secara mutlak diberi wewenang untuk membuat UUD lagi.

Sebelum perubahan pasal yang mengatur HAM hanya 1 pasal saja, namun kini lebih dirinci dalam pasal 28 A – 28 J. UUD juga belum mengcover secara penuh mengenai perkembangan jaman dan otonomi daerah , namun sekarang sudah tercantum pada UUD.

Dahulu pasal yang mengatur pendidikan hanya pasal 31 ayat 2, namun sekarang pendidikan diatur dalam pasal 31 dengan 5 ayat.

**Sebelum perubahan pasal 37 hanya terdiri dari 2 ayat, namun sekarang pasal 37 terdiri dari 5 ayat. Berisi bahwa RUUD dapat dijadikan sebagai perubahan dengan ketentuan:**

v RUUD diusulkan 1/2 dari anggota DPR.

v RUUD diadani 2/3 dari anggota DPR.

v RUUD disetujui 50%+1 dari anggota DPR sebagai UUD baru.

Rakyat boleh mengusulkan perubahan UUD dengan cara memberikan usulan tersebut kepada MK. MK bisa mengkaji UUD itu kalau tidak sesuai dan MK juga bisa menggagalkannya. Rakyat boleh ikut mengadu isi UU di bawah perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UUD melalui usulan yang disampaikan ke MA., UUD memberikan ruang pasal-pasal dibawahnya.

#### **SESUDAH AMANDEMEN KE -4**

Sebagai kelembagaan Negara, MPR RI tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hanya sebagai lembaga Negara, seperti juga, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam pasal 1 ayat (2) yang telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaku/pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaanya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang kesemuanya direkrut melalui pemilu.

Perlu dijelaskan pula bahwa susunan ketatanegaraan dalam kelembagaan Negara juga mengalami perubahan, dengan pemisahan kekuasaan, antara lain adanya lembaga Negara yang dihapus maupun lahir baru, yaitu sebagai Badan legislative terdiri dari anggota MPR, DPR, DPD, Badan Eksekutif Presiden dan wakil Presiden, sedang badan yudikatif terdiri atas kekuasaan kehakiman yaitu mahkamah konstitusi (MK) sebagai lembaga baru, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY) juga lembaga baru. Lembaga Negara lama yang dihapus adalah dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan pemeriksa keuangan tetap ada hanya diatur tersendiri diluar kesemuanya/dan sejajar.

Tugas dan kewenangan MPR RI sesudah perubahan, menurut pasal 3 UUD 1945 ( perubahan Ketiga ).

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar (impeachment).

Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

#### **Perubahan (Amandemen) UUD 1945:**

\* Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip due process of law.

\* Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.

- \* Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (check and balances) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.
- \* Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.
- \* Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- \* Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Tugas Lembaga Tinggi Negara sesudah amandemen ke 4 :

#### **A. MPR**

- Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
- Menghilangkan supremasi kewenangannya.
- Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
- Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
- Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
- Susunan keanggotaannya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

#### **B. DPR**

- Posisi dan kewenangannya diperkuat.
- Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
- Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.
- Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

#### **C. DPD**

- Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
- Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
- Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
- Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

#### **D. BPK**

- Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.
- Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

#### **E. PRESIDEN**

- Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
- Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
- Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.

- Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

#### **F. MAHKAMAH AGUNG**

Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)]. • Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang. • Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). • Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

#### **MAHKAMAH KONSTITUSI**

Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (the guardian of the constitution). Mempunyai kewenangan : Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD. Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

#### **H. KOMISI YUDISIAL**

Tugasnya mencalonkan Hakim Agung dan melakukan pengawasan moralitas dan kode etik.

#### **PELAKSANAAN AMANDEMEN UUD 1945**

Secara etimologis, amandemen berasal dari Bahasa Inggris : “ To Amend “ diartikan sebagai To Make Better, To Remove The Faults (untuk menjadikannya lebih baik, dan menghapuskan kesalahan-kesalahan)

Selanjutnya Amandemen diartikan sebagai A Change For The Better, A Correction Of Error (merubahnya agar lebih baik, memeriksa yang salah)

Menurut Sujatmiko, Amandemen yang pokok itu tidak serampangan dan merupakan hal yang serius. Konstitusi itu merupakan aturan tertinggi bernegara. Beliau berpendapat bahwa konstitusi dinegara kita belum sepenuhnya sempurna. Jika ingin menyempurnakan konstitusi satu-satunya pilihan ialah amandemen .

**Alasan dan Kesepakatan Amandemen UUD 1945, lemahnya checks and balances (koreksi dan menyeimbangkan) pada institusi-institusi ketatanegaraan.**

1. Executive heavy, yaitu kekuasaan terlalu dominan berada di tangan presiden (hak prerogatif dan kekuasaan legislatif)
2. Pengaturan terlalu fleksibel ( pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen)
3. Terbatasnya pengaturan jaminan HAM
4. Segi substansi dan isi UUD 1945, dimana UUD 1945 memiliki keterbatasan dan kelemahan
5. Segi sosiologis, yaitu adanya amanat dari rakyat untuk melakukan amandemen.

## **KESEPAKATAN-KESEPAKATAN MENGENAI AMANDEMEN UUD 1945**

1. Amandemen dilakukan oleh antar fraksi MPR.
2. Amandemen terdiri dari pembukaan dan batang tubuh mempunyai kedudukan berlainan , namun terjalin dalam hubungan bersifat kausal organis.

### **Kesepakatan antara fraksi MPR dalam amandemen UUD 1945 antara lain sebagai berikut.**

- Tidak membuka pembukaan UUD 1945
- Tetap mempertahankan NKRI
- Tetap memperhatikan sistem prsidensial
- Bagian penjelasan UUD 1945 yang normatif, dimasukan dalam batang tubuh
- Perubahan addendum, yaitu satu kesatuan antara perubahan yang diubah dengan yang tidak diubah

## **HASIL-HASIL PERUBAHAN UUD 1945**

Perubahan Undang-undang Dasar atau sering pula digunakan istilah amandemen Undang-Undang Dasar merupakan salah satu agenda reformasi. Perubahan itu dapat berupa pencabutan, penambahan, dan perbaikan.

Sebelum menguraikan hasil-hasil perubahan UUD 1945, kalian akan diajak untuk memahami dasar pemikiran perubahan, dasar yuridis perubahan, tujuan perubahan, dasar yuridis perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, perhatikan uraian dibawah ini dengan seksama.

### **1. Apa dasar pemikiran untuk melatarbelakangi perubahan terhadap UUd 1945?**

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan UUD 1945 antara lain:

- a) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar pada presiden yang meliputi kekuasaan eksekutif dan legislatif, khususnya dalam membentuk undang-undang.
- b) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu *luwes* (fleksibel) sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsir (multitafsir).
- c) Kedudukan penjelasan UUd 1945 seringkali diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945.

### **2. Apa tujuan perubahan UUD 1945?**

Perubahan UUD 1945 memiliki beberapa tujuan antara lain :

- a) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional dan memperkuat NKRI
- b) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
- c) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM dan peradaban umat manusia yang merupakan syarat bagi suatu Negara hukum yang tercantum dalam UUD 1945.
- d) Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern.
- e) Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara bagi eksistensi Negara dan perjuangan Negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah Negara dan pemilihan umum.

### **3. Bagaimana Hasil Perubahan UUD 1945?**

Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan secara bertahap karena mendahulukan pasal-pasal yang disepakati oleh semua fraksi di MPR, kemudian dilanjutkan dengan perubahan terhadap pasal-pasal yang lebih sulit memperoleh kesepakatan. Perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali melalui mekanisme siding MPR yaitu:

- a) Sidang Umum MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999

- b) Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000
- c) Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 1-9 November 2001
- d) Sidang Tahunan MPR 2002 tanggal 1-11 Agustus 2002

Perubahan UUD Negara RI dimaksudkan untuk menyempurnakan UUD itu sendiri bukan untuk mengganti. Secara umum hasil perubahan yang dilakukan secara bertahap MPR adalah sebagai berikut.

Perubahan Pertama. Perubahan pertama terhadap UUD 1945 ditetapkan pada tgl 19 Oktober 1999 dapat di katakan sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 sebagai yang suci yang tidak boleh disentuh oleh ide perubahan. Perubahan Pertama terhadap UUD 1945 meliputi 9 pasal, 16 ayat yaitu :

Perubahan Kedua . Perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, meliputi 27 pasal yang tersebar dalam 7 Bab yaitu :

- Bab VI Pemerintah Daerah
- Bab VII Dewan Perwakilan daerah
- Bab X Warga Negara dan Penduduk
- Bab XI Hak asasi Manusia
- Bab XII Pertahanan dan Keamanan
- Bab XV Bendera , Bahasa , Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.

Perubahan Ketiga , Perubahan ketiga ditetapkan pada tanggal tgl 9 November 2001, meliputi 23 pasal tersebar 7 bab. Yaitu

- Bab I Bentuk dari Kedaulatan
- Bab II MPR
- Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara
- Bab VII A DPR
- Bab VII B Pemilihan Umum
- Bab VII BPK

Perubahan keempat , ditetapkan 10 Agustus 2002 meliputi 19 pasal yang terdiri atas 31 butir ketentuan serta 1 butir yang di hapuskan dalam naskah perubahan keempat ini ditetapkan bahwa :

- a. UUD 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertaman , kedua dan ketiga dan keempat adalh UUD 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959
- b. Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat Paripurna MPR RI ke 9 tanggal 18 agustus 2000 Sidang Thunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal sitetapkan .
- c. Bab IV tentang “ Dewan Pertimbangan Agung “ dihapuskan dan pengubahan substansi pasal 16 serta penempatanya kedalam Bab III tentang “ kekuasaan Pemerintah Negara “

#### **TUJUAN AMANDEMEN UUD 1945**

Menyempurnakan UUD yang sudah ada agar tetap sesuai dengan perkembangan zaman. Adapun amandemen yang dilakukan bertujuan untuk membawa bangsa ini menuju perubahan yang lebih baik di berbagai bidang dengan senantiasa selalu memperhatikan kepentingan rakyat. Sistem presidensial yang dinyatakan dalam UUD tidak dipraktekan sebagaimana harusnya dan lebih mirip sebuah sistem presidentil rasa parlementer. Komponen sistem presidentil-sistem kepartaian dan pemilu tidak terbangun dalam keserasian satu dengan yang lainya dan sebenarnya lebih sesuai untuk mendukung sistem parlementer.

**Dalam pembuatan UU**, kedudukan Presiden tidak seimbang dengan DPR. Presiden dalam memilih petinggi eksekutif tertentu seperti Panglima TNI, KAPOLRI, pemimpin beberapa BUMN, oleh UU dinyatakan harus dengan persetujuan DPR, bukan sekedar pertimbangan. Amandemen ini menyebabkan Indonesia menganut demokrasi liberal yang tidak sesuai lagi dengan kepribadian bangsa Indonesia. Akibat amandemen ini, tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi tidak teratur, Salah satunya adalah MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan Presiden



bukan lagi mandataris MPR.

“ **Setelah amandemen**, Indonesia juga menganut dua kamar, yakni DPR dan DPD”. Padahal, ini tidak ada dalam UUD. 1945. Keanggotaan MPR berdasarkan UUD 19045 tidak saja DPR hasil pemilu, tetapi juga berasal dari utusan daerah dan utusan golongan.” Sistem perwakilan dua kamar” ini merupakan demokrasi liberal barat yang menyusup kedalam UUD 1945. UUD 1945 yang mengalami amandemen empat kali dinilai tidak berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. **Inkonsistensi**, kontradiksi, dan ketidakselarasan antar pasal dan ayat dalam undang-undang tersebut Akibatnya Negera terjebak pada kekuasaan oligarki, praktik penyelenggaraan lebih berorientasi pada demokrasi dan hukum, namun mengabaikan pembangunan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utama.

**Tanda-tanda melemahnya tertib sosial** semakin nyata dan semakin tipis juga toleransi dan rasa persaudaraan. Berbagai kelompok minoritas, Agama atau budaya/suku, mengalami tindak kekerasan diskriminasi. Aparat tidak cukup kuat melakukan tindakan yang perlu, terkesan melakukan pembiaran, atau terlambat bertindak.

**Korupsi** mungkin karena sekarang lebih terungkap terkesan lebih merajalela, dari lapisan atas sampai kebawah, demikian pula perilaku suap menyuap yang seolah telah menjadi budaya. Tindak anarki menggejala dan penegakan hukum ketinggalan dibanding perubahan perilaku masyarakat.