

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Permasalahan mengenai masa jabatan Presiden dan perubahan Undang-Undang Dasar adalah permasalahan yang telah lama hadir dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pada dasarnya permasalahan mengenai masa jabatan Presiden dan perubahan UUD 1945 yang dewasa ini terjadi, lahir dari aspirasi-aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang dalam proses demokrasi, dapat dikatakan bahwasanya permasalahan-permasalahan menyangkut masa jabatan Presiden dan Perubahan Undang-Undang Dasar adalah permasalahan yang tidak sederhana karena berkaitan dengan prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum, sistem pemerintahan, konstitusi maupun konstitusionalisme.

Permasalahan hukum mengenai masa jabatan Presiden dan perubahan UUD 1945 pada setiap kurun waktunya juga memiliki karakteristik dan dinamika-dinamika tersendiri, kemudian model-model mengenai masa jabatan Presiden sesungguhnya dapat dikatakan cukup beragam. Diantaranya ada yang beranggapan bahwa masa jabatan Presiden sudah cukup sebanyak dua (2) periode masa jabatan dan dapat dilaksanakan secara berturut-turut seperti yang berlaku saat ini, ada pula yang beranggapan bahwa masa jabatan Presiden itu cukup dua (2) periode dan sebaiknya tidak boleh berturut-turut, kemudian ada yang beranggapan bahwa masa jabatan Presiden cukup satu (1) periode masa jabatan saja namun masa jabatannya perlu diperpanjang menjadi 6 tahun atau 8 tahun, dan seperti isu hukum yang terjadi sekarang ini bahwa masa jabatan Presiden

dianggap perlu diperpanjang menjadi tiga 3 (tiga) periode dan dapat dilaksanakan secara berturut-turut, seperti gagasan-gagasan yang gencar disuarakan.

Oleh karena dalam beberapa aspek semua bentuk-bentuk masa jabatan Presiden seperti dijelaskan diatas memiliki permasalahan-persamaan yaitu dalam konteks demokrasi, masa jabatan Presiden, dan perubahan UUD 1945, maka dalam penelitian ini penulis tidak secara spesifik mengkaji dan membahas tentang salah satu bentuk mengenai masa jabatan Presiden tersebut, namun tidak pula mengesampingkan semua hal tersebut. Penulis pada penelitian ini akan sedikit membahas tentang gagasan masa jabatan Presiden III Periode sebagai salah satu isu hukum yang dapat dipergunakan untuk mendukung penulisan penelitian ini.

Aspirasi perlunya perubahan UUD 1945 sesungguhnya telah muncul pada masa Orde Baru. Namun, karena situasi represif pada masa itu, berbagai gagasan perubahan konstitusi itu tidak mendapat tempat dan hanya hidup di kalangan terbatas dan tidak menjadi wacana publik. Gagasan perubahan konstitusi itu baru menemukan momentumnya ketika muncul gerakan reformasi pada tahun 1998.<sup>1</sup>

Fakta sejarah yang memberikan pengaruh terbesar sehingga diamandemennya UUD 1945 adalah memuncaknya tuntutan reformasi. Pada awal reformasi, muncul berbagai tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa termasuk mahasiswa dan pemuda. Tuntutan itu antara lain sebagai berikut :

1. Amandemen UUD 1945
2. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang.*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008., hlm. 197.

4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.<sup>2</sup>

Pada masa reformasi permasalahan mengenai masa jabatan Presiden dan perubahan Undang-Undang Dasar lahir dari semangat reformasi dari berbagai kelompok masyarakat, mahasiswa dan berbagai macam elemen dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang mengkehendaki dibatasinya masa jabatan Presiden didalam konstitusi yang didasari berbagai alasan dan tujuannya.

Adalah kenyataan bahwa UUD 1945 sebelum diamandemen selalu menimbulkan otoriterisme kekuasaan. Ini dapat dilihat dari periodeisasi berlakunya UUD 1945 yang berlaku dalam tiga sejarah politik dan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu *pertama*, periode 1945-1949; *kedua*, periode 1959-1966; *ketiga*, periode 1966-1998.<sup>3</sup>

Dalam sejarah politik dan ketatanegaran di Indonesia perkembangan demokrasi dan otoriterisme tercatat sebagai berikut:

1. Periode 1945-1959 demokrasi dapat tumbuh dan berkembang dengan baik di bawah sistem parlementer. Pada periode ini sempat berlaku tiga konstitusi atau UUD, yakni UUD 1945 (1945-1949), Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. Dari ukuran-ukuran umum tentang bekerjanya demokrasi (misalnya diukur dari

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> MOH. MAHFUD MD, *KONSTITUSI DAN HUKUM: dalam Kontroversi Isu.*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009., hlm. 139.

peran parlemen, kebebasan pers, peran parpol dan netralitas pemerintah pada periode ini ) demokrasi tumbuh subur meski berlaku tiga UUD yang berbeda.

2. Periode 1959-1966 demokrasi dapat dikatakan mati sebab dengan demokrasi dipimpin pemerintah tampil secara sangat otoriter yang ditandai dengan pembuatan Penpers di bidang hukum, pembubaran lembaga perwakilan rakyat, pembredelan pers secara besar-besaran, penangkapan tokoh-tokoh politik tanpa prosedur hukum, dan sebagainya. Pada periode ini berlaku UUD 1945 yang dituangkan di dalam Kepres No. 75 Tahun 1959.
3. Periode 1966-1998 demokrasi juga tidak dapat hidup dengan wajar karena yang dikembangkan adalah demokrasi prosedural semata-mata, yakni demokrasi yang dibatasi dan diatur dengan UU, tetapi isi UU melanggar substansi demokrasi. Akibatnya tidak ada kontrol yang kuat terhadap pemerintah, pemeran utamanya Presiden Soeharto, dan KKN merajalela sampai menjerumuskan Indonesia ke dalam krisis multidimensi yang sulit diatasi.<sup>4</sup>

Berdasarkan sejarah perubahan UUD 1945, Pasal 7 UUD 1945 adalah merupakan Pasal pertama yang diubah oleh MPR, sehingga dapat disimpulkan bahwasanya perubahan tersebut mengaktualisasikan semangat daripada reformasi dan isi daripada Pasal 7 UUD 1945 hasil perubahan yang membatasi masa jabatan Presiden tersebut pada dasarnya mengandung roh atau semangat daripada reformasi itu sendiri.

Namun kemudian, setelah perubahan terhadap UUD 1945 selesai dilaksanakan bukan berarti permasalahan-permasalahan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar ada lagi. Seiring berjalannya waktu, anggapan bahwasanya hasil amandemen UUD 1945 yang

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 139-140.

telah dilakukan MPR pada tahun 1999-2002 dianggap masih menyisakan sejumlah persoalan masih tetap eksis diberbagai kalangan, baik itu mengenai gagasan ulang kelembagaan MPR,DPR dan DPD, gagasan amandemen ulang kekuasaan kehakiman, dan lain sebagainya termasuk pula mengenai masa jabatan Presiden.

Anggapan-anggapan tersebut masih mengakar kuat dan berkembang dikalangan sebagian praktisi hukum, akademisi, politisi, maupun masyarakat. Bahwa kemudian sebagai akibat dari perubahan tersebut dianggap menimbulkan permasalahan baru dalam berbagai aspek ketatanegaraan atau dianggap perlu diperbaiki, sehingga usulan-usulan untuk mengubah isi daripada UUD 1945 terus bergulir.

Jika kemudian paradigma perubahan UUD 1945 dikelompokkan maka setidaknya akan terdapat 3 (tiga) kelompok dengan paradigma yang berbeda. Kelompok pertama adalah kelompok yang mengkehendaki perubahan dengan maksud untuk memperbaiki UUD 1945 hasil perubahan yang dianggap memiliki permasalahan-permasalahan tertentu, kelompok kedua adalah kelompok yang mengkehendaki perubahan terhadap UUD 1945 hasil perubahan karena anggapan perlunya untuk menyempurnakan atau memperbaharui UUD 1945 tersebut, kelompok ketiga adalah kelompok yang mengkehendaki agar kembali kepada UUD 1945 sebelum perubahan.

Sebagai negara yang demokratis, berbagai aspirasi tersebut dan atau gagasan penyempurnaan hasil amandemen UUD 1945 patut untuk diapresiasi secara konstruktif, jika memang memiliki dasar yang kuat dan tujuannya adalah demi tercapainya tujuan dan cita-cita negara Indonesia sebagaimana terkandung dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945, bukan hanya karena kepentingan politis penguasa atau kelompok-kelompok

tertentu yang hendak mengambil keuntungan atas perubahan tersebut dan hanya hanya bersifat temporal semata tanpa mempertimbangkan aspek kemanfaatan yang berkesinambungan bagi kehidupan bangsa dan negara.

Pada akhir tahun 2021 sampai pertengahan tahun 2022, salah satu paradigma perubahan Undang-Undang Dasar tersebut muncul dan menguat serta tercermin melalui aspirasi-aspirasi mengenai perpanjangan masa jabatan Presiden yang gencar disuarakan oleh tokoh-tokoh partai politik dan kelompok masyarakat dengan alasan dan pertimbangan yang beragam. Gagasan perpanjangan masa jabatan Presiden tersebut muncul ke-publik namun dengan bentuk yang berbeda dengan apa yang terjadi pada masa reformasi dan pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Gagasan mengenai perpanjangan masa jabatan Presiden tersebut ingin diwujudkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, permasalahan ini kemudian menjadi isu yang cukup kuat hingga pertengahan tahun 2022 yang sekaligus menimbulkan diskursus bahkan polemik terhadap berbagai kalangan, baik itu politisi, masyarakat, akademisi hukum maupun praktisi hukum, dan bahkan pemerintah.

“Isu itu kembali berembus ketika dalam waktu 3 hari, 3 ketua umum koalisi Jokowi bergantian lagi-lagi menyuarakan wacana perpanjangan kekuasaan. Ketiga ketua umum parpol koalisi itu adalah Ketum PKB Muhaimin Iskandar, Ketum Golkar Airlangga Hartarto, dan Ketum PAN Zulkifli Hasan. Adalah Muhaimin Iskandar yang memukul gong membuka wacana perpanjangan kekuasaan lewat penundaan pemilu 2024 selama dua tahun. Sehari setelah Cak Imin mengaku mendapat aspirasi yang berujung pada usul penundaan pemilu, Ketua Umum Partai Golkar Airlangga Hartarto melemparkan usul yang sama. Bila Cak Imin menggunakan wacana pemilu diundur, Airlangga langsung menyebut isu perpanjangan masa jabatan presiden. Setelah Cak Imin dan Airlangga, giliran Ketum PAN Zulkifli Hasan menyamakan manuver. Meski jadi anak bontot dalam koalisi Jokowi, PAN menyuarakan wacana yang sama soal perpanjangan masa jabatan presiden dengan usul penundaan pemilu. "PAN setuju bahwa pemilu perlu

dipertimbangkan untuk diundur," kata Zulhas, sapaan akrab Zulkifli, dalam keterangan tertulis.<sup>5</sup>

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di tahun 2008, gagasan untuk memperpanjang masa jabatan Presiden mencuat kepermukaan. "Peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) Lucius Karus mengungkapkan bahwa wacana perubahan masa jabatan maksimal presiden dari dua menjadi tiga periode pernah muncul di akhir era kepemimpinan Presiden ke-6 RI Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Menurutnya, sosok yang dulu menyuarakan usulan tersebut ialah Ruhut Sitompul, politikus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang saat itu masih menjadi kader Partai Demokrat. "Isu ini tidak hanya muncul di era Jokowi sekarang, tapi juga terjadi di zaman SBY, saat usulan tiga periode dilontarkan oleh Ruhut Sitompul saat itu," kata Lucius dalam sebuah diskusi yang digelar PARA Syndicate secara daring, Rabu (23/6)".<sup>6</sup>

Pada periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan periode pemerintahan Presiden Joko Widodo, permasalahan mengenai masa jabatan Presiden lahir dari aspirasi-aspirasi yang mengkehendaki agar masa jabatan Presiden yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diadakan perubahan sehingga masa jabatan Presiden diperpanjang menjadi 3 (tiga) periode masa jabatan.

Permasalahan mengenai perpanjangan masa jabatan Presiden ini pada dasarnya beriringan dengan gagasan perubahan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ibaratkan dua sisi mata uang, berbeda dan memiliki bidang masing-masing namun berada dalam satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Sebab perpanjangan masa jabatan Presiden secara sah atau konstitusional dapat diberlakukan bilamana Pasal 7 UUD 1945 diubah oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini MPR berdasarkan prosedur dan proses yang berlaku.

---

<sup>5</sup><https://nasional.kompas.com/read/2022/02/26/11541431/3-ketum-koalisi-jokowi-bicara-perpanjangan-kekuasaan-3-hari-berturut-turut?page=all>, Kompas.com-26/02/2022, 11:54 WIB.

<sup>6</sup><https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210623204322-32-658532/formappi-wacana-presiden-3-periode-pernah-muncul-zaman-sby>, diakses Kamis, 24 Jun 2021 02:34 WIB.

Pada intinya penulis berpendapat bahwa permasalahan-permasalahan tersebut adalah permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan demokrasi atau dalam hal ini pelaksanaan organisasi negara yang demokratis berdasarkan hukum. Salah satu permasalahan terbesar untuk negara hukum yang demokratis seperti Indonesia adalah permasalahan antara komitmen dan keharusan penyelenggaraan negara untuk melaksanakan pemerintahan yang berdasarkan hukum dan sekaligus berkewajiban untuk mengapresiasi, mengakomodir bahkan mengaktualisasikan aspirasi-aspirasi masyarakat. Ketika UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang terus dijalankan tersebut dihadapkan dengan aspirasi masyarakat yang sama sekali berbeda dengan ketentuan yang ada, maka kemudian sangat perlu untuk menentukan arah kebijakan yang harus ditempuh dengan pertimbangan-pertimbangan yang kuat agar proses penyelenggaraan negara dapat berjalan dengan baik.

Dalam negara demokrasi tentu yang berdaulat adalah rakyat, semua ide, gagasan, dan pendapat dalam sebuah negara demokrasi tentunya patut mendapatkan tempat yang setinggi-tingginya, termasuk dalam hal ide, gagasan, termasuk dalam hal ini gagasan mengenai perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan pasal 7 UUD 1945.

Namun perlu dipahami bahwasanya pada kenyataannya tidaklah mudah untuk menjalankan sistem demokrasi yang dianut oleh suatu negara, bahkan di Indonesia sendiri. Dapat dipastikan bahwa setiap negara memiliki corak demokrasi serta tantangan tersendiri dalam hal menjalankan sistem demokrasi yang dianut.

Melvin J. Urofsky dalam tulisannya yang berjudul *'Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi'*, mengatakan bahwa sistem demokrasi merupakan :

Suatu sistem yang sangat berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit atau sulit. Banyak ketegangan atau pertentangan dan mensyaratkan ketekunan para

penyelenggara negara agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya hubungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang.<sup>7</sup>

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwasanya “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi yang dijamin oleh konstitusi atau dapat dikatakan sebagai demokrasi konstitusional.

Di negara seperti Indonesia yang sangat majemuk sudah merupakan hal yang pasti bahwa aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan dari berbagai macam elemen didalam masyarakat sangatlah banyak dan beragam dan kesemuanya itu lahir dari pluralisme dan demokrasi itu sendiri. Namun permasalahannya adalah bilamana hal tersebut dibiarkan berkembang dan meluas begitu saja atas dasar demokrasi tentu akan menimbulkan tindakan semena-mena sehingga akan menimbulkan permasalahan-permasalahan dalam kehidupan bernegara. Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya konsep, batasan-batasan dan arah atau tujuan yang berkaitan dengan aspek-aspek demokrasi.

Mengenai konsep, batasan-batasan serta arah dan tujuan dari demokrasi itu sebenarnya terkandung didalam konstitusi. Disinilah peran penting konstitusi dalam negara hukum yang demokratis yaitu memberi konsep, batasan dan sekaligus memberikan arah bagi terwujudnya cita-cita dan tujuan berdirinya negara.

---

<sup>7</sup> Melvin J. Urofsky dalam King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, Bandung: Nusa Media, 2018., hlm. 110.

Maka dalam hal ini, konstitusi itu haruslah benar-benar dijadikan sebagai sokoguru atau dasar bagi pelaksanaan negara hukum yang demokratis dan sekaligus sebagai penjamin daripada demokrasi itu sendiri. Sehingga menjadi sangat penting untuk menjaga, melindungi, bahkan memperkuat esensi daripada konstitusi dan demokrasi itu sendiri agar tidak melenceng dari nilai-nilainya yang mendasar dan prinsipil, sehingga penyelenggaraan negara menjadi tertuju pada cita-cita dan tujuan berdirinya negara.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.<sup>8</sup> *Constitutions* menurut Ivo D. Duchaek, "*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*"<sup>9</sup> (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan dan pembatasan kekuasaan umum). Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi.

Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai "*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*"<sup>10</sup> (suatu sistem yang terlembagakan menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

Sebagai negara yang berdasarkan hukum, Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada awalnya, hal tersebut dinyatakan secara jelas didalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018., hlm. 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Friedrich, C.J dalam Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA*, *Loc. Cit.*, hlm. 17.

yang menyatakan: “Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis”.

Berkaitan dengan perubahan suatu konstitusi, dalam sistem ketatanegaraan modern paling tidak ada dua sistem yang berkembang dalam perubahan konstitusi, yaitu *renewel* (pembaharuan), yang dianut negara-negara Eropa Kontinental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut negara-negara *Anglo-Saxon*. Berdasarkan perubahan-perubahan yang telah diberlakukan terhadap UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan yaitu tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 proses perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 adalah menganut perubahan sistem/ cara *amandement*.

Jika ditinjau lebih jauh mengenai konstitusi Indonesia, pasca kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga sekarang, berlaku tiga konstitusi dengan periode berbeda, yaitu periode 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949 berlaku UUD 1945; periode 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950 berlaku Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) ; periode 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli- 1959 berlaku Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950); periode 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang berlakunya kembali UUD 1945.<sup>11</sup>

Dalam ke-empat periode berlakunya ketiga macam undang-undang dasar itu, UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7. Kurun waktu

---

<sup>11</sup> Luthfi widagdo Eddyono, *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2020., hlm. 15.

kedua berlaku berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Melalui Dekrit itu telah dinyatakan berlaku kembali UUD 1945.<sup>12</sup>

Tak terkecuali di Indonesia, jika mengacu pada praktik perubahan terhadap konstitusi di berbagai negara di dunia, proses perubahan konstitusi serta hasil perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan suatu hal yang menjadi perdebatan panjang, terlebih lagi di dalam negara yang bersifat demokratis yang memberikan kebebasan terhadap rakyat menyampaikan aspirasi-aspirasinya. aspirasi-aspirasi yang ada tersebut tentunya akan sangat beragam dan akan menimbulkan dinamika-dinamika tertentu bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Maka daripada itu sangatlah penting untuk membahas tentang gagasan perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, karena dapat disimpulkan bahwasanya esensi utama dari keseluruhan permasalahan tersebut adalah mengenai tantangan konstitusionalisme dan demokrasi dalam negara hukum Indonesia. Penelitian ini akan membahas seputar demokrasi, konstitusi dan konstitusionalisme dalam konteks negara hukum Indonesia, yang akan dikaji dan diteliti secara ilmiah dari sudut pandang ilmu hukum secara khusus dari sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Konstitusi dengan menggunakan metodologi penelitian hukum. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Gagasan Perubahan Masa Jabatan Presiden Melalui Perubahan Pasal 7 UUD 1945 Dalam Perspektif Konstitusionalisme”**.

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 147.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan perwujudan prinsip konstitusionalisme dapat diubah karena adanya aspirasi secara langsung dari rakyat ?
2. Bagaimanakah prinsip konstitusionalisme yang harus terpenuhi dalam aspirasi rakyat berupa gagasan perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan Pasal 7 UUD 1945 ?
3. Bagaimanakah prinsip konstitusionalisme yang harus diaktualisasikan oleh MPR yang memiliki kewenangan secara konstitusional dalam melaksanakan kewenangannya dalam hal mengubah dan menetapkan UUD dalam menyikapi aspirasi rakyat berupa gagasan perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan pasal 7 UUD 1945 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dapat atau tidaknya Pasal 7 UUD 1945 yang merupakan perwujudan prinsip konstitusionalisme diubah karena adanya aspirasi langsung dari rakyat.
2. Untuk mendeskripsikan bagaimanakah prinsip konstitusionalisme yang harus terpenuhi dalam aspirasi rakyat yang mengkehendaki perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan Pasal 7 UUD 1945.

3. Untuk mendeskripsikan bagaimanakah prinsip konstitusionalisme yang harus diaktualisasikan oleh MPR yang memiliki kewenangan konstitusional untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 dalam menyikapi gagasan perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan pasal 7 UUD 1945.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Apabila tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas tercapai, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoretis maupun secara praktis sebagai berikut :

##### **1. Kegunaan Secara Teoritis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran atau memperkaya konsep-konsep atau teori-teori ilmu hukum secara khusus dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara mengenai pelaksanaan demokrasi, konstitusi, perubahan konstitusi serta konstitusionalisme, yang dewasa ini seringkali mengalami permasalahan dalam praktiknya, yang salah satu penyebab kesalahan atau kekeliruan tersebut adalah karena konfigurasi antara politik dan hukum yang selalu terjadi dalam berbagai aspek-aspek dalam kegiatan penyelenggaraan negara, yang kemudian mengaburkan bahkan bertentangan dengan makna sesungguhnya dari Prinsip-prinsip dan Teori-teori hukum yang pada dasarnya sangat prinsipil dan mendasar esensinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara khusus dalam negara hukum Indonesia.

Penelitian ini juga diharapkan menjadi sumber referensi atau koleksi tambahan untuk perpustakaan Universitas HKBP Nommensen Medan, sehingga diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan bagi mahasiswa dan akademisi di bidang Ilmu Hukum terkhusus pada bidang Ilmu Hukum Tata Negara.

## **2. Kegunaan Secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran penulis dalam menjawab permasalahan yang terkandung didalam judul skripsi ini yaitu mengenai gagasan perubahan masa jabatan Presiden melalui perubahan Pasal 7 UUD 1945.

Kegunaan praktis tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Memberikan kajian ilmiah mengenai bagaimana seharusnya demokrasi dilaksanakan berdasarkan UUD 1945 berkenaan dengan usul yang disampaikan secara langsung oleh rakyat mengenai gagasan perubahan masa jabatan preisden melalui perubahan Pasal 7 UUD 1945.
- b. Memberikan kajian ilmiah mengenai bagaimana seharusnya implementasi prinsip konstitusionalisme dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah dalam ruang lingkup isu hukum yang terjadi mengenai masa jabatan Presiden dan perubahan UUD 1945.
- c. Untuk memenuhi syarat administratif bagi peneliti, guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Demokrasi

##### 1. Pengertian Negara Hukum Dan Demokrasi

Dalam studi hukum tata negara, negara hukum merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan boleh dikatakan selalu aktual. Istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah *Rechtsstaat*. Dalam memberikan pengertian mengenai gagasan negara hukum ini, setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan baik terhadap kata “negara” maupun kata “hukum”. Setidaknya terdapat dua tradisi besar gagasan negara hukum di dunia, yaitu negara-negara hukum dalam tradisi Eropa Kontinental yang disebut *Rechtsstaat* dan negara hukum tradisi *Anglo Saxon* yang disebut *Rule of Law*.<sup>13</sup>

Lahirnya pemikiran tentang Negara hukum adalah merupakan reaksi atas tindakan sewenang-wenang yang dilakukan penguasa ketika itu. Oleh karena itu maka pembatasan kekuasaan penguasa perlu dilakukan melalui perangkat hukum agar pemerintahan dapat terkendali dengan baik.<sup>14</sup> Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintah dari rakyat, oleh rakyat. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep

---

<sup>13</sup> A. AHSIN THOHARI, *HAK KONSTITUSIONAL dalam HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, Jakarta: Penerbit Erlangga., hlm. 11.

<sup>14</sup> Ni'matul Huda dalam Haposan Siallagan & Janpatar Simamora, *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, Medan: UD. SABAR, 2011., hlm. 67.

dan prinsip *trias politica*) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.<sup>15</sup>

#### a) Unsur-unsur Negara Hukum

Keberadaan suatu negara hukum tidak mungkin terlepas dari unsur-unsur *Rechstaat* maupun konsep *Rule Of Law*.<sup>16</sup> Menurut F.J. Stahl dalam bukunya "*Philosophie des Recht*" (1878), diintrodusir bahwa suatu negara hukum dalam arti klasik (*Rechstaat*) haruslah memenuhi empat unsur penting, yaitu: (a) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia; (b) Pembagian kekuasaan; (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang dan (d) Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>17</sup>

Dalam perkembangannya, unsur-unsur yang sebagaimana dikemukakan Friedrich Julius Stahl tersebut kemudian mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat diuraikan secara pointer dibawah ini :

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Terdapat pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan

---

<sup>15</sup> PANJALU WIRANGGANI, *DEMOKRASI*, Yogyakarta: RELASI INTI MEDIA, hlm.1-2.

<sup>16</sup> King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, *Loc. Cit.*, hlm. 133.

<sup>17</sup> *Ibid.*

tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah eksekutif.

6. Terdapat peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.

Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>18</sup>

**b) Ciri-ciri Pemerintahan Yang Berdasarkan Demokrasi :**

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
2. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang;
3. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara;
4. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.<sup>19</sup>

**c) Prinsip-prinsip Demokrasi :**

1. Kedaulatan rakyat;
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
3. Kekuasaan mayoritas;
4. Hak-hak minoritas;
5. Jaminan hak asasi manusia;

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> PANJALU WIRANGGANI, *DEMOKRASI*, *Op. Cit.* hlm. 1-2.

6. Pemilihan yang bebas dan jujur;
7. Persamaan di depan hukum;
8. Proses hukum yang wajar;
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.<sup>20</sup>

**d) Asas Pokok Demokrasi :**

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu :

1. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum bebas, dan rahasia secara jurdil; dan
2. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.<sup>21</sup>

Secara konstitusional, penegasan negara Indonesia sebagai negara hukum telah terkonsepsi secara jelas pada permulaan penyusunan konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Meskipun tersurat pada bagian “Penjelasan UUD NRI

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Tahun 1945” dan bukan pada bagian “Batang Tubuh (Pasal) UUD NRI Tahun 1945 ketika awal dibentuk pada 18 Agustus 1945 silam.<sup>22</sup>

Setidaknya ada penegasan bahwa: **Pertama**, Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Implisitnya, Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machstaat*). **Kedua**, sistem konstitusional yang mengandung makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusional dan tidak bersifat absolutisme alias kekuasaan tidak terbatas.<sup>23</sup>

## 2. Demokrasi Dan Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi yang ada ditangan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkungnya (*scope of power*), dan juga dapat dilihat dari segi jangkauan kekuasaannya (*domain of power*). Lingkup kedaulatan rakyat itu menyangkut kegiatan apa saja yang dilakukan dalam lingkup kedaulatan rakyat itu, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa yang menjadi penguasa yang menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan tertinggi itu dan siapa subjek yang dijangkau oleh pengaruh kekuasaan itu. Yang terakhir ini berkenaan dengan hubungan kekuasaan antara “*the subjects*” dan “*the sovereign*”.<sup>24</sup>

Pada umumnya, konstitusi pertama-tama memaklumkan: siapa pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara. *Who keep the sovereignty anyway?* Masalah kedaulatan menjadi demikian penting karena secara formal merupakan sentrum kekuasaan yang membagi-bagi sub-sub kekuasaan kebawah. Kedaulatan memuat

---

<sup>22</sup> King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, *Loc. Cit.*, hlm. 63.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA*, *Loc. Cit.*, hlm. 119-120.

pengakuan akan suatu kekuasaan karena di balik kedaulatan melekat kekuasaan. Kedaulatan dan kekuasaan bagai dua sisi sekeping mata uang. Kewenangan (*de bevoegdheden*) secara formal melekatkan kekuasaan pada kedaulatan. Istilah kedaulatan merupakan terjemahan dari *souvereignty*, *souvereinitas*, keduanya berasal dari kata bahasa latin: *superanus* atau *supernitas*, bermakna *de hoogste bevoegdheid*, kewenangan yang sempurna dan tertinggi.<sup>25</sup>

Negara tanpa kedaulatan bermakna *staat onbevoegdheid*, negara nan tiada berdaulat, lebih rendah derajatnya dari *the puppet state*. Jean Bodin (1530 – 1596) dalam bukunya, *Les six livres de la Republique* (1576) halaman 122 – 128, memandang kedaulatan negara sebagai *la puissance absolue* yang tidak terputus-putus, kepunyaan republik, sedangkan orang-orang latin menyebutnya *maiestatum*, yakni kekuasaan terbesar guna memerintah (= *la plus grande puissance de commander*). Konstitusi dalam sejarah perkembangannya membawa pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat (= *demos + cratein*) Pemunculan konstitusi di USA di kala tahun 1787 meredam *maeistatum* dari kedaulatan, dengan menyerahkan kedaulatan (*souvereignty*) di tangan rakyat. Revolusi Perancis turut menumbuhkan kembangkan kedaulatan rakyat dalam sistem *la republique* di abad XVII. Paham pemisahan kekuasaan di berbagai negara, yang dipadu dengan *checks and balances*, turut mereduksi *puissance absolue* negara-negara. Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah dimaksud merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga dalam membangun paham kedaulatan rakyat.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010., hlm. 2., Diakses 10. 11/23/10 7:29:55 PM.

<sup>26</sup> *Ibid.*

### 3. Demokrasi Dan Konstitusionalisme

Ciri utama daripada negara demokrasi ialah hakikat kedaulatan yang dimiliki negara sesungguhnya bersumber dan berasal dari rakyat itu sendiri. Dalam anggapan Laski, kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Sehingga kedaulatan merupakan hal yang mempengaruhi seluruh kehidupan bernegara. Hal ini senada seperti ungkapan Jean Bodin yang dikenal sebagai bapak teori kedaulatan yang merumuskan bahwa :

“Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya”.<sup>27</sup>

Carl J. Friedrich memberikan pengertian konstitusionalisme sebagai gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan untuk dan atas nama rakyat, tetapi pemerintah harus tunduk pada beberapa pembatasan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> A. AHSIN THOHARI, *HAK KONSTITUSIONAL dalam HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, *Loc. Cit.*, hlm. 13.

## B. Konstitusi

### 1. Pengertian Konstitusi Dan Materi Muatan Konstitusi

Dari catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani kuno *politeia* dan perkataan bahasa Latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah dalam sejarah. Dari kedua istilah itu, kata *politeia* dari kebudayaan Yunani dapat disebut yang paling tua usianya.<sup>29</sup>

Kemudian seiring dengan perkembangan zaman, pengertian mengenai konstitusi tersebut terdapat berbagai macam pengertian di berbagai negara. Perbedaan pengertian tersebut umumnya dapat dikategorikan kedalam dua kelompok, yaitu pengertian yang lahir dari perspektif sejarah dan pengertian yang lahir dari perpektif terminologi atau asal kata. Disamping kedua hal tersebut para ahli juga memiliki pandangannya tersendiri mengenai apa itu konstitusi.

K. C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai “keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan satu negara.”<sup>30</sup>

E. C. S Wade dalam bukunya *Constitutuonal Law* mengatakan Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja

---

<sup>29</sup> JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, Depok: Rajawali Pers, 2018., hlm. 71.

<sup>30</sup> Fajlurrahman Jurdi, *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, Jakarta : 2019, Kencana, hlm., 112.

badan-badan tersebut. Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.<sup>31</sup>

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang, di samping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.<sup>32</sup>

Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *constitution* diartikan sebagai:

*“the rules and practices that determine the composition and function of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state”*.<sup>33</sup>

Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara.<sup>34</sup>

Jika merujuk pada pengertian berdasarkan terminologi, “di zaman modern bahasa yang dijadikan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Jerman,

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 113-114.

<sup>33</sup> *Oxford Dictionary of Law, Fifth Edition* dalam JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Loc. Cit.*, hlm. 96.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Prancis, Italia dan Belanda.<sup>35</sup> Untuk pengertian *constitution* dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *verfassung* dan *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman membedakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan dibedakan pula antara *grundrecht* dan *grundsezets* seperti antara *grondrecht* dan *grondwet* dalam bahasa Belanda.<sup>36</sup> Dalam berbagai literatur hukum tata negara, arti konstitusi itu kadang-kadang dirumuskan sebagai perspektif mengenai konsepsi konstitusi yang dibedakan dari arti perkataan konstitusi itu sendiri.<sup>37</sup>

Salah satu pengertian yang menggunakan perspektif terminologi menyatakan bahwa “istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.”<sup>38</sup>

Sementara dalam bahasa Belanda mempergunakan kata “*Grondwet*”, yang berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum, sedangkan di Indonesia mempergunakan kata Undang-Undang Dasar sama artinya dengan “*Grondwet*” yang digunakan dalam bahasa Belanda. Berdasarkan pengertian di atas maka suatu konstitusi memuat suatu peraturan pokok (fundamental) mengenai soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan suatu bangunan besar yang bernama “Negara”.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Thompson dalam JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Loc. Cit.*, hlm. 95.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* dalam Dahlan Thaib DKK., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 6.

<sup>39</sup> Nadiroh Dkk., *Hukum Konstitusi*, Universitas Terbuka - Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Banten: 2011, hlm. 1.3.

Dalam pandangan Brian Thompson, Brian Thompson secara sederhana mengajukan pertanyaan: “*what is constitution*, yang dijawab bahwa “*...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*”.<sup>40</sup>

Konstitusi berarti hukum dasar, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Hukum dasar yang tertulis biasanya disebut sebagai Undang-Undang Dasar, sedangkan hukum dasar yang tidak tertulis disebut Konvensi, yaitu kebiasaan ketatanegaraan atau aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.<sup>41</sup>

Pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusnya sebagai kerangka negara yang diorganisasi dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

- (1) pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen;
- (2) fungsi alat-alat kelengkapan;
- (3) hak-hak tertentu yang ditetapkan.<sup>42</sup>

C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut: “*Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*”. Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:

- (1) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas);
- (2) hak-hak dari yang diperintah;

---

<sup>40</sup> Brian Thompson dalam King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, Bandung: Nusa Media, 2018., hal. 40.

<sup>41</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang.*, *Op. Cit.*, hlm. 19.

<sup>42</sup> *Ibid.*

(3) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).<sup>43</sup>

Dengan sekilas melihat konstitusi dari berbagai negara, akan kita ketahui bahwa orang-orang berbeda pemikiran menyangkut apa yang harus menjadi isi konstitusi. Orang Norwegia mengatakan bahwa mereka memerlukan kira-kira 25 halaman; sementara Bangsa India membutuhkan kira-kira 250 halaman untuk Konstitusi mereka tahun 1950. Perbedaan pokok dijumpai di antara mereka yang menganggap Konstitusi terutama dan hampir semata-mata sebagai dokumen hukum yang di dalamnya memuat peraturan-peraturan hukum dan mereka yang menganggap konstitusi sebagai semacam manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, sebagaimana yang disebut Podsnap, sebuah Piagam Negara' (*charter of the land*).<sup>44</sup>

Konstitusi sebagai hukum dasar negara memiliki materi muatan yang berdasarkan prinsip-prinsip pembagian kekuasaan. Prinsip-prinsip ini bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara sebagaimana dituangkan dalam konstitusinya. Pada dasarnya, materi muatan konstitusi dapat dilihat dari substansinya seperti :

1. Bentuk negara
2. Bentuk pemerintahan
3. Sistem pemerintahan
4. Organ-organ negara
5. Pembagian kekuasaan atas organ-organ negara

---

<sup>43</sup> C.F. Strong dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang., Op. Cit.*

<sup>44</sup> *KONSTITUSI-KONSTITUSI MODERN*, K. C Wheare, Imam Baehaqie , 2018: Nusa Media., hlm. 49. Diterjemahkan dari karya K. C Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford University Pers: 1966).

6. Cara memperoleh kekuasaan untuk menduduki jabatan-jabatan dalam organ negara
7. Perlindungan terhadap HAM
8. Kewarganegaraan
9. Perubahan Konstitusi.<sup>45</sup>

Meskipun demikian, para ahli juga berbeda pandangan dalam melihat materi konstitusi suatu negara. Perbedaan pandangan itu tidak mungkin dihindari, karena dipengaruhi oleh substansi pengaturan dalam konstitusi di berbagai negara.<sup>46</sup>

Sebagai salah satu contoh perbedaan pandangan ini adalah materi muatan konstitusi menurut Struycken dan Kelsen. Menurut A.A.H Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi (Sri Soemantri M., 1987:2)<sup>47</sup> :

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun waktu yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Adapun menurut Hans Kelsen, dalam tulisannya yang berjudul *general Theory Of Law and State*, konstitusi berisi (Hans Kelsen, 1973: 260-269)<sup>48</sup> :

1. Pembukaan

---

<sup>45</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Op. Cit.*, hml. 123-124.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Astim Riyanto dalam Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia.*, *Ibid.*, hlm. 123-124.

<sup>48</sup> Romi Librayanto dalam Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia.*, *Ibid.*, hlm. 124.

2. Penentuan isi ketentuan-ketentuan pada masa yang akan datang;
3. Penentuan fungsi administratif dan yudikatif;
4. Hukum yang inkonstitusional;
5. Pembatasan konstitusional;
6. Perlindungan hak;
7. Jaminan Konstitusi.

## 2. Kedudukan, Fungsi Dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa.<sup>49</sup>

Dengan, terlebih dahulu mempertimbangkan tatanan hukum nasional, konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif.<sup>50</sup> Di sini "konstitusi" dipahami dalam pengertian material, yakni, kita memahami konstitusi sebagai norma atau sekumpulan norma positif yang mengatur penciptaan norma-norma hukum umum.<sup>51</sup>

Dalam sejarahnya di dunia barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan.

Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan

---

<sup>49</sup> H. Dahlan Thaib DKK, *Teori dan Hukum Konstitusi*, *Op. Cit*, hlm. 17.

<sup>50</sup> *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Hans Kelsen, Raisul Muttaqien, 2019: Nusa Media & Nuansa hlm. 244, Diterjemahkan dari Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University California Press, 1978).

<sup>51</sup> *Ibid.*

kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara.<sup>52</sup>

Karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah:

- i. keadilan;
- ii. ketertiban; dan
- iii. perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*).<sup>53</sup>

Beberapa sarjana merumuskan tujuan konstitusi itu seperti merumuskan tujuan negara, yaitu negara konstitusional, atau negara berkonstitusi. Menurut J. Barents, ada tiga tujuan negara, yaitu : (i) untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman; (ii) mempertahankan kekuasaan; (iii) mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan-kepentingan umum.<sup>54</sup> Sementara itu, Maurice Hauriou menyatakan bahwa tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara: (i) ketertiban (*order*); kekuasaan (*gezag*); dan (iii) kebebasan (*vrijheid*).<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> H. Dahlan Thaib DKK, *Teori dan Hukum Konstitusi*, *Loc. Cit.*, hlm. 17.

<sup>53</sup> JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, hlm. 119.

<sup>54</sup> J. Barents dalam JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Ibid.*, hal. 119.

<sup>55</sup> Maurice Hauriou dalam JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Ibid.*, hlm. 119-120.

Kebebasan individu warga negara harus dijamin, tetapi kekuasaan negara juga harus berdiri tegak sehingga tercipta tertib bermasyarakat dan bernegara. Ketertiban itu sendiri terwujud apabila dipertahankan oleh kekuasaan yang efektif dan kebebasan warga negara tetap tidak terganggu. Sementara itu, G.S. Diponolo merumuskan tujuan konstitusi ke dalam lima kategori, yaitu : (i) kekuasaan, (ii) perdamaian, keamanan, dan ketertiban, (iii) kemerdekaan, (iv) keadilan, serta (v) kesejahteraan dan kebahagiaan.<sup>56</sup>

### 3. Klasifikasi Konstitusi

#### a) Klasifikasi Konstitusi Berdasarkan Nilai Konstitusi

Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifatnya nyatanya sebagai praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya di lapangan.<sup>57</sup>

#### b) Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (*written constitution and no written constitution*)<sup>58</sup>

Yang dimaksud konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi yang bukan dalam bentuk tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak

---

<sup>56</sup> G.S. Diponolo dalam JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Ibid.*, hlm. 120.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 108-109.

<sup>58</sup> K. C. Wheare, *Modern Constitution* dalam H. Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi.*, *Op. Cit.*, hlm. 24.

dituangkan dalam suatu dokumen formal. Seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan New Zealand.<sup>59</sup>

**c) Konstitusi Luwes (*Flexible*) atau Kaku (*Rigid*)**

Naskah konstitusi atau undang-undang dasar dapat bersifat luwes (*flexible*) atau kaku (*rigid*). Ukuran yang biasanya dipakai oleh para ahli untuk menentukan apakah suatu undang-undang dasar itu bersifat luwes atau kaku adalah:

- i. apakah terhadap naskah konstitusi itu dimungkinkan dilakukan perubahan dan apakah cara mengubahnya cukup mudah atau sulit, dan
- ii. apakah naskah konstitusi itu mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan zaman.<sup>60</sup>

Dalam bukunya yang berjudul “*Modern Constitutions*”, K.C Wheare menjelaskan bahwa “kemungkinan diadakannya bermacam-macam klasifikasi konstitusi sebagai berikut :

- 1) Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*)
- 2) Konstitusi fleksibel dan konstitusi riigid (*flexible constitution and rigid constitution*);
- 3) Konstitusi derajat-tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*);

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 25.

<sup>60</sup> JIMLY ASSHIDDIQIE, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA*, *Op. Cit.*, hlm. 115.

- 4) Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*);
- 5) Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution*).<sup>61</sup>

#### 4. Perubahan Konstitusi

Konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial-yang bekerja pada waktu pembentukannya.<sup>62</sup>

Perubahan atas konstitusi merupakan sebuah keniscayaan seperti apa yang ditukaskan oleh John P. Wheeler, JR<sup>63</sup> Konstitusi yang tidak bisa diubah sesungguhnya mencerminkan karakteristik sebuah konstitusi yang lemah. Ia tidak bisa beradaptasi dengan realita kehidupan. Konstitusi harus bisa menyesuaikan diri dengan realitas dinamika zaman yang terus menerus mengalami perubahan.<sup>64</sup>

##### a) Alasan Perubahan Konstitusi

---

<sup>61</sup> K. C Wheare dalam Sri Soemantri Martosoewignjo, *KONSTITUSI INDONESIA: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Remaja Rosdakarya, Bandung: 2016., hlm. 58.

<sup>62</sup> *KONSTITUSI-KONSTITUSI MODERN*, K. C Wheare, Imam Baehaqie, hlm. 104.

<sup>63</sup> John P. Wheeler, Jr dalam King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, hlm. 12.

<sup>64</sup> Anthony Browne dalam King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, hlm. 12.

Setiap konstitusi tertulis lazimnya selalu memuat adanya klausula perubahan di dalam naskahnya, sebab betapapun selalu disadari akan ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD. Selain itu, konstitusi sebagai acuan utama dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan suatu kontrak sosial yang merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari seluruh komponen bangsa yang sifatnya sangat dinamis. Dengan demikian, konstitusi memerlukan peremajaan secara periodik karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.<sup>65</sup>

#### **b) Jenis Perubahan Konstitusi**

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. *Pertama*, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah Undang-Undang Dasar.<sup>66</sup>

*Kedua*, kelompok negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Di lingkungan negara-negara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah yang baru, seperti pengalaman Indonesia dengan Konstitusi RIS tahun 1949 dan Tahun 1950. Pada umumnya, negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan. Sistem demokrasi yang dibangun masih bersifat jatuh

---

<sup>65</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik* dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan GAGASAN AMANDEMEN ULANG*, *Op. Cit.*, hlm. 195.

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA*, Sinar Grafika: Jakarta Timur, 2018., hlm. 43-44.

bangun, dan masih bersifat *trial and error*. Tetapi pada umumnya, tradisi penggantian naskah konstitusi itu tidaklah dianggap ideal. Praktik penggantian konstitusi itu terjadi semata-mata karena keadaan keterpaksaan.<sup>67</sup>

*Ketiga*, yakni perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat, dan seterusnya. Dengan tradisi demikian, naskah asli Undang-Undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat terpenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut.<sup>68</sup>

### c) Kewenangan Mengubah Konstitusi

Seperti ditegaskan oleh C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* dijelaskan bahwasanya perubahan konstitusi dapat dilakukan oleh:

- 1) Pemegang kekuasaan legislatif dengan persyaratan khusus. Persyaratan khusus yang dimaksudkan ialah penentuan kuorum dalam sidang-sidang yang mengagendakan perubahan dan dalam pengambilan putusan.
- 2) Rakyat melalui referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Dalam referendum atau plebisit itu rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan konstitusi.
- 3) Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan yang harus disetujui oleh sejumlah negara-negara bagian.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 44-45.

- 4) Suatu lembaga khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Apabila lembaga tersebut telah selesai melaksanakan tugasnya, dengan sendirinya lembaga itu bubar.<sup>69</sup>

Sementara itu K. C Wheare menyatakan bahwa suatu konstitusi dapat dilakukan perubahan melalui :

- 1) Beberapa kekuatan utama (*some primary forces*)
- 2) Perubahan formal (*formal amandement*)
- 3) Penafsiran Yudisial (*judicial amandement*)
- 4) Kebiasaan dan tradisi (*usage and convention*).<sup>70</sup>

#### **d) Prosedur Perubahan Konstitusi**

Terkait dengan prosedur perubahan konstitusi berkaitan erat dengan mudah tidaknya prosedur perubahan tersebut dilakukan. “Jika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi itu disebut *fleksibel*, tetapi jika sulit mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut *rigid* atau kaku”.<sup>71</sup> Kadang-kadang, kekakuan suatu Undang-Undang Dasar dikaitkan dengan tingkat abstraksi perumusannya ataupun dengan rinci tidaknya norma aturan dalam konstitusi itu dirumuskan. Kalau Undang-Undang Dasar hanya memuat garis besar ketentuan yang bersifat umum, maka konstitusi juga kadang-kadang disebut *soepel* dalam arti lentur dalam penafsirannya. Makin ringkas susunan suatu Undang-Undang Dasar, makin umum dan abstrak perumusannya, makin *soepel* dan *fleksibel* penafsiran Undang-Undang Dasar itu sebagai hukum dasar.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> C.F. Strong dalam King Faisal Sulaiman, *TEORI dan HUKUM KONSTITUSI*, hlm. 16.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 16-17.

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA.*, *Loc. Cit.*, hlm. 45.

<sup>72</sup> *Ibid.*

Namun, karena tingkat abstraksi perumusan hukum dasar dianggap sebagai sesuatu yang niscara, maka soal prosedur perubahanlah yang dianggap lebih penting dan lebih menentukan kaku atau *rigid* tidaknya suatu Undang-Undang Dasar. Makin ketat prosedur dan makin rumit mekanisme perubahan, makin *rigid* tipe konstitusi itu disebut.<sup>73</sup>

#### e) Tujuan Perubahan Konstitusi

Hal yang paling mendasar seperti yang disampaikan oleh F. J. Stahl adalah paham negara berdasarkan pada substansi proses hukum yang dijalankan oleh kekuasaan yang terus berkembang melalui perkembangan masyarakat dengan ditandai pada sisi-sisi jaminan perkembangan hak asasi manusia, perkembangan pembagian kekuasaan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, unsur konstitusi harus dinamis dan tidak hanya menempatkan konstitusi sebagai sumber hukum tertulis saja mengakibatkan proses dan paham konstitusi terus berkembang melalui peradaban manusia.<sup>74</sup>

Dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan yang harus dipatuhi oleh pembuat perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi “politik hukum” perubahan konstitusi.<sup>75</sup> Konstitusi sebagai acuan utama dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan suatu kontrak sosial yang merefleksikan hubungan-hubungan kepentingan dari seluruh komponen bangsa yang sifatnya sangat dinamis.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Muhammad Junaidi, *HUKUM KONSTITUSI: Pandangan dan Modernisasi Negara Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hlm. 146.

<sup>75</sup> Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan GAGASAN AMANDEMEN ULANG*, *Op. Cit.*, hlm. 194.

Dengan demikian, konstitusi memerlukan peremajaan secara periodik karena dinamika lingkungan global akan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan pergeseran aspirasi masyarakat.<sup>76</sup> Namun kemudian kemungkinan perubahan konstitusi sangat ditentukan oleh sifat konstitusi itu sendiri yaitu berkaitan dengan sifat konstitusi, apakah konstitusi itu mudah untuk dilakukan perubahan atau sebaliknya.

## C. Konstitusionalisme

### 1. Pengertian Konstitusionalisme

Istilah *constitutionalism* merujuk pada pemahaman konstitusi<sup>77</sup> selaku sistem, lazim disebut *constitutional system* atau sistem konstitusional. Menurut M. Laica Marzuki, *constitutional system* pada hakikatnya juga merupakan *een wereld gedachten* atau suatu faham global, lazim disebut *constitutionalism* atau konstitusionalisme.<sup>78</sup> Lebih lanjut, menurut M. Laica Marzuki sebagai berikut.

“Konstitusionalisme adalah paham yang didasarkan belaka pada konstitusi atau UUD, artinya kekuasaan publik dalam negara terikat dan dibatasi oleh konstitusi yang dijunjung tinggi. *Constitutie is de hoogste wet*. Pada hakikatnya konstitusionalisme membatasi kekuasaan menurut *constitutionele spelregeld* yang diatur dan ditetapkan dalam konstitusi.”

Walton H. Hamilton memulai artikel yang ditulisnya dengan judul *Constitutionalism* yang menjadi salah satu entry dalam *Encyclopedia of Socia Sciens*

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 195.

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, dalam Luthfie Widagdo Eddyono, *Dinamika KONSTITUSIONALISME di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm.9.

<sup>78</sup> M. Laica Marzuki, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum*, dalam Luthfie Widagdo Eddyono, *Dinamika KONSTITUSIONALISME di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2020, *Ibid*. hlm. 9.

tahun 1930 dengan kalimat: ”*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*”<sup>79</sup>. Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.

Pengertian dari konstitusionalisme sendiri adalah, konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Pemikiran ini mengkehendaki pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi. *Constitutionalism is a belief in imposition of restraints on government by means of a constitution*. Menurut Daniel S. Lev pada intinya konstitusionalisme adalah proses hukum. Sementara itu, menurut Mc Ilwan sebagaimana dikutip Adnan Buyung Nasution, ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah.<sup>80</sup>

Aktualisasi dalam paham ini dijabarkan lebih mudah bahwa paham konstitusionalisme mewujudkan sebuah tatanan sistem negara hukum yang berdasarkan pada tatanan aspek baku dalam hukum yang mengindikasikan hukum

---

<sup>79</sup> Walton H. Hamilton, *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Sciences*, Edwin R. A., Seligman & Johnson, eds, dalam Jimly Asshiddiqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME INDONESIA, Op. Cit.*, hlm. 19.

<sup>80</sup> Martosoewignjo dalam Muhammad Junaidi *HUKUM KONSTITUSI: Pandangan dan Modernisasi Negara Hukum, Op. Cit.*, hlm. 192.

sebagai sebuah subjek dalam menjalankan suatu tatanan negara yang melembaga. Kekuatan negara terletak bagaimana kekuatan hukum dalam mewujudkan cita-cita bangsa baik dalam hal ini hukum yang dimaksud adalah hukum secara teori maupun hukum secara praktik (*rule of law*).<sup>81</sup>

Konsep *rule of law* sumbernya sama dengan konsep *rechstaat*. Adapun unsur-unsur utamanya dalam uraian A. V. Dicey mencakup: *pertama*, Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*). Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti bahwa seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum; unsur ini diakui sebagai yang paling pertama diperjuangkan oleh rakyat Inggris. Doktrin supremasi hukum menempatkan hukum sebagai alat pengatur tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Semua elemen dalam negara harus menempatkan hukum di atas segala-galanya. *Kedua*, *Equality Before of the Law*, dan *ketiga*, *Constitution Based On Human Rights*.<sup>82</sup>

Dalam paham konstitusionalisme selain mudah dipahami dalam uraian di atas, terdapat praktik wujud konstitusionalisme dalam padanan yang berkembang dengan mewujudkan suatu model kekuasaan yang berimbang dalam mewujudkan bentuk tatanan dalam sebuah negara. Aktualisasi dari itu semua dalam paham konstitusionalisme diwujudkan melalui karakter pembatasan kekuasaan yang dikenal salah satunya dalam teori pemisahan kekuasaan Montesquieu.<sup>83</sup>

Berbicara tentang prinsip pemisahan kekuasaan negara, maka tidak bisa dilepaskan dari pemikiran Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des Loix* (1748).

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 193.

<sup>82</sup> Sirajuddin dan Windardi, dalam Muhammad Junaidi *HUKUM KONSTITUSI: Pandangan dan Modernisasi Negara Hukum, Op., Cit.*, hlm. 193-194.

<sup>83</sup> *Ibid.*

Ajaran Montesquieu (oleh Immanuel Kant), dipopulerkan dengan sebutan *Trias Politica*) mengkehendaki pemisahan kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok, yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Suatu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja, yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif, yaitu cabang kekuasaan yang melaksanakan fungsi membentuk undang-undang,
- b. kekuasaan eksekutif, yaitu cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/pemerintahan dan
- c. Kekuasaan Yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

Gagasan Locke dan Montesquieu mendapatkan ekspresi praktisnya dalam revolusi Amerika tahun 1780. Kerangka pemerintahan yang dijabarkan Konstitusi Amerika 1787, sejak awal memang mensyaratkan pemisahan kekuasaan. Perdebatan yang berlangsung dalam penyusunan konstitusi Amerika bukan tentang apakah Konstitusi dalam hal tertentu memuat pemisahan kekuasaan, melainkan apakah pemisahan itu sudah cukup memadai.<sup>84</sup>

Konstitusionalisme telah menjadi landasan yang menggejala di negara modern. Aspek yang menjadi latar belakang adalah terpilihnya sebuah sistem negara hukum (*rechstate*) dibandingkan sistem negara kekuasaan (*machstate*). Idealnya memang negara hukum dianggap mampu menerjemahkan sebuah kekuasaan yang ada dalam sebuah negara dengan memposisikan rakyat sebagai tujuan utamanya.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 194.

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 195.

## 2. Sejarah Konstitusionalisme

Berbeda dari perspektif sebelumnya. Dari perspektif sejarah, pemikiran tentang konstitusionalisme telah lama berkembang, walaupun sejauh ini tidak ditemukan jejak sejarah yang menunjukkan siapa sebenarnya yang pertama kali menggunakan terminologi konstitusionalisme. Misi utama pemikiran ini adalah menghendaki adanya pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan, dan pembatasan kekuasaan itu terutama melalui hukum, lebih khusus lagi melalui konstitusi sebagai hukum dasar. *“Constitutionalism is believe in imposition of restrain on government by means of a constitution “* Dengan adanya pembatasan kekuasaan sedemikian rupa diharapkan penyelenggaraan kekuasaan tidak dilakukan secara sewenang-sewenang.<sup>86</sup>

Pembatasan kekuasaan pada akhirnya menuntut jaminan perlindungan atas hak-hak warga Negara. Kalau ada gagasan dan gerakan untuk membatasi penyelenggaraan kekuasaan dipastikan sebelumnya telah terjadi penyimpangan dalam penggunaannya yang disebut penyalahgunaan kewenangan. Lord Acton mengatakan bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan. Pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia, bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Ahli sejarah Inggris itu menyebut *“power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely“*.<sup>87</sup>

Istilah konstitusionalisme tercipta pada peralihan abad ke 18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) di atas undang-undang yang diundangkan sebagai produk badan legislatif. Sebagai ide dan dan praksis modern dalam kehidupan kenegaraan moderen, apa yang

---

<sup>86</sup> Syafnil Effendi, *KONSTITUSI DAN KONSTITUSIONALISME DITINJAU DARI ASPEK SEJARAH*, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Padang, Numanus, Vol . X. No. 1. Th. 2011.

<sup>87</sup>*Ibid.*

dipahami sebagai konstitusionalisme sebenarnya telah bisa dijumpai dalam kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropah Barat pada abad ke-11 dan 12. Jadi jauh dari masa penegasan doktrin yang disebutkan di atas. Namun sebagai awal perkembangan, ia hanya berlaku dalam ruang lingkup kehidupan lokal (urban) disebabkan pada waktu itu belum dikenal konsep negara bangsa seperti sekarang ini.<sup>88</sup>

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus dirinci secara tegas. Dengan dirincinya kekuasaan tersebut akan jelas mana yang merupakan kekuasaan penguasa dan mana pula yang merupakan hak-hak rakyat.<sup>89</sup>

Dari catatan sejarah dapat diketahui, pada tahun 1215 Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka, yang kemudian ditantumkan dalam Magna Charta. Dalam *Charter of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan.<sup>90</sup>

Kelahiran piagam *magna charta* ini sungguhpun pelaksanaannya belum sempurna namun di dunia Barat ia dipandang sebagai gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat. Selain di Inggris, di Amerika lahirnya gagasan konstitusionalisme ditandai dengan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti adanya *Bill of Rights* yang diproklamkan

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

pada tahun 1778 oleh Virginia. Apa yang dicantumkan di dalamnya adalah tentang pengakuan atas harkat dan martabat manusia.

Di situ dinyatakan bahwa sebenarnya setiap manusia diciptakan bebas dengan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas atau dienyahkan. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas miliknya oleh penguasa. Sebelumnya, yaitu pada tahun 1776, dalam rangka melawan kolonialisme Inggris, di Amerika disaksikan pula perjuangan rakyat untuk menuntut hak-hak kebebasan individu yang dikenal dengan nama *Declaration of Independence*. Lahirnya revolusi Perancis yang menandai perlawanan atas tindakan/perlakuan raja-raja absolut pada tahun 1789 telah melahirkan pula suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*.<sup>91</sup>

### **3. Consensus Penegak Prinsip Konstitusionalisme**

Basis pokok daripada konstitusionalisme adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi. Hal ini misalnya, tercermin dalam tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu revolusi penting yang terjadi di Prancis tahun 1789, di Amerika pada tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917, ataupun di Indonesia pada tahun 1945, 1965, dan 1998.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Jimly Ashididqie, *KONSTITUSI & KONSTITUSIONALISME, Loc. Cit.* hlm 20-21.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu<sup>93</sup>:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*)
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*)
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) yang pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Kesepakatan kedua adalah kesepakatan bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini juga sangat prinsipil, karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama. Kesepakatan ketiga adalah berkenaan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antar organ negara itu dengan warga negara.<sup>94</sup>

Keseluruhan kesepakatan di atas, pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Pada pokoknya, prinsip konstitusionalisme modern sebenarnya memang menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip *limited government*.

---

<sup>93</sup> William G. Andrews dalam Jimly Ashiddiqie, konstitusi dan konstitusionalisme, *Ibid.* hlm. 20-21.

<sup>94</sup> *Ibid.*

## D. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

### 1. Sejarah Singkat UUD 1945

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia sebagai suatu “*revolusi grondwet*” telah disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>95</sup>

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, ada tiga macam undang-undang dasar yang pernah berlaku, yaitu (1) UUD 1945, yang berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) UUD Sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; (4) UUD 1945, yang berlaku lagi sejak dikeluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>96</sup>

Dalam keempat periode berlakunya ketiga macam undang-undang dasar itu, UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7. Kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Melalui Dekrit itu telah dinyatakan berlaku kembali UUD 1945.<sup>97</sup>

Dalam Dekrit Presiden tersebut antara lain disebutkan :

---

<sup>95</sup> Ni' Matul Huda, *UUD 1945 DAN GAGASAN AMANDEMEN ULANG*, Loc. Cit., hlm .148.

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 147.

<sup>97</sup> *Ibid.*

*“Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali dengan keyakinan bahwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar dan adalah merupakan satu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut”.*<sup>98</sup>

Yang dimaksud dengan UUD 1945 yang berlaku sekarang adalah UUD yang ditetapkan berdasarkan (melalui) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta perubahan-perubahannya (Perubahan Pertama 1999, dan Perubahan Kedua 2000). Penegasan ini sangat perlu untuk membedakan dengan UUD 1945 yang ditetapkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dan berlaku untuk seluruh Indonesia sampai 27 Desember 1945, dan untuk Negara Bagian RI sampai 17 Agustus 1950.<sup>99</sup>

Setelah era reformasi, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga telah mengalami perubahan yang mendasar di hampir semua aspeknya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan tertinggi dalam sistem hukum Indonesia telah mengalami perubahan secara besar-besaran. Jumlah ketentuan yang tercakup dalam naskah UUD 1945 yang asli mencakup 71 butir ketentuan. Sekarang, setelah mengalami empat kali perubahan dalam satu rangkaian proses perubahan dari 1999 sampai dengan 2002, butir ketentuan yang tercakup di dalamnya menjadi 199 butir. Dari ke-199 butir ketentuan itu, hanya 25 butir ketentuan yang berasal dari naskah asli yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan, dapat dikatakan merupakan ketentuan yang baru sama sekali.<sup>100</sup>

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan salah satu tuntutan gerakan

---

<sup>98</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *HUKUM KONSTITUSI : Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002*, Bogor Selatan : Ghalia Indonesia., hlm. 131.

<sup>99</sup> Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, *MEMAHAMI KONSTITUSI : Makna dan Aktualisasi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2015., hlm. 46.

<sup>100</sup> Jimly Asshiddiqie, *PENGANTAR ILMU HUKUM TATA NEGARA, Loc. Cit.*, hlm. vi.

reformasi pada tahun 1998.<sup>101</sup> Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan tersebut didasarkan pandangan bahwa UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *check and balances* antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang. Selain itu, UUD 1945 tidak cukup memuat landasan kehidupan demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Aturan UUD 1945 juga banyak yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN. Tuntutan tersebut kemudian diwujudkan dalam empat kali perubahan UUD 1945.<sup>102</sup>

## 2. Karakteristik UUD 1945 Sebagai Sebuah Konstitusi Tertulis

### a) UUD Sebagai Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara sebagai landasan konstitusional bangsa Indonesia yang menjadi hukum dasar tertulis tertinggi. Seluruh peraturan perundang-undangan mengacu terhadap hukum dasar tertinggi tersebut, dengan demikian tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>103</sup>

Berdasarkan urutan peraturan perundang-undangan, UUD adalah sumber hukum negara tertinggi, yang bermakna :

---

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Luthfi Widagdo Eddyono, *DINAMIKA KONSTITUSIONALISME DI INDONESIA*, *Loc.Cit.* hlm. 32.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

<sup>103</sup> MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT INDONESIA, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016., hlm. ix.

- 1) Semua pembuatan peraturan perundang-undangan harus bersumber dari asas, kaidah, cita dasar, dan tujuan UUD.
- 2) Penerapan UUD didahulukan dari perundang-undangan lain.

Semua peraturan perundang-undangan lain tidak boleh bertentangan dengan UUD.<sup>104</sup>

### 3. UUD 1945 Sebagai Wadah Konstitusionalisme

Konstitusionalisme modern lebih diarahkan sebagai prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut *limited government*. Oleh karena itu, dalam pandangan William G. Andrews, terdapat dua (2) jenis pembatasan terhadap – pemerintah dalam doktrin konstitusionalisme, yaitu “pemerintah melarang dan prosedur ditentukan” (*under constitutionalism, two types of limitations impinge on government : 'power proscribe and procedures prescribed'*).<sup>105</sup>

. Terdapat 2 (dua) hubungan yang saling berhubungan satu dengan yang lain dalam konstitusionalisme: pertama, hubungan antara pemerintah dengan warga negara; dan kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.<sup>106</sup>

Oleh karena itu, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting: pertama, menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara; kedua, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang-

---

<sup>104</sup> Bagir Manan, *MEMBEDAH UUD 1945*, Malang : Universitas Brawijaya Press, 2012., hlm. 7-8.

<sup>105</sup> William G. Andrews dalam H. AHSIN THOHARI, *HAK KONSTITUSIONAL DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, Loc. Cit. hlm.37.

<sup>106</sup> *Ibid.*

satu dengan yang lain; dan ketiga, mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.<sup>107</sup>

Setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah :

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Bandingkan saja antara ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (1) setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana prinsip kedaulatan rakyat.

---

<sup>107</sup> Jimly Ashididqie dalam H. AHSIN THOHARI, *HAK KONSTITUSIONAL DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*, *Ibid*, hlm. 37.

4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Dari kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga menganut paham *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain.

#### **4. Masa Jabatan Presiden Berdasarkan UUD 1945**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat 1 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Indonesia adalah negara yang sistem pemerintahannya adalah sistem Pemerintahan Presidensial. Pilihan republik dan presidensiil membuat pemimpin yang terpilih akan dipilih oleh orang banyak, untuk jangka waktu tertentu, tidak bersifat turun temurun, dan terikat dengan sejumlah aturan. Dalam UUD 1945, lembaga kepresidenan diberikan posisi yang sangat kuat.

Presiden Indonesia merupakan Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Seiring aspirasi politik melalui reformasi tahun 1998, UUD 1945 mengalami perubahan empat kali, dalam rentang tahun 1999 hingga 2002. Untuk itu, perlu diberikan pembatasan oleh negara agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Salah

satu pembatasan kekuasaan negara yaitu pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Pada mulanya, ketentuan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, namun pengaturan tersebut tidak diikuti oleh pengaturan batasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Sehingga pada praktiknya menimbulkan kondisi Presiden yang sama dipilih kembali secara terus menerus, tanpa menginginkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan Konstitusi (Konstitusionalisme). Contohnya adalah terpilihnya Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto lebih dari dua kali masa jabatan berturut-turut. Kepemimpinan Presiden dan Wakil Presiden yang terus menerus ini selain menghambat regenerasi kepemimpinan juga berpotensi untuk disalahgunakan. Soekarno dipilih sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama dalam sidang PPKI pada 18 Agustus 1945, Presiden Soekarno terus memangku jabatan Presiden sampai terbentuknya Negara Federal Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949). Pemilihan Presiden pada masa ini juga dilakukan dengan aklamasi, sehingga terjadinya pemilihan Presiden dengan calon tunggal yang mana Soekarno selalu terpilih untuk menjadi Presiden Indonesia.

Proses Perubahan UUD 1945 lebih dahulu dilakukan terhadap Pasal 7 UUD 1945. Hal ini dikarenakan aturan yang termuat dalam Pasal 7 UUD 1945 dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan pada zaman orde baru, seseorang dapat memangku jabatan Presiden sangatlah bergantung kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan kata lain, masa jabatan Presiden tidak perlu dibatasi asalkan masih dipilih oleh MPR, maka

dapat terus menjabat Presiden dan/atau Wakil Presiden Mengacu *pada ius constitutum* dalam Konstitusi Indonesia, maka dapat diketahui bahwa Konstitusionalitas batasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia telah diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945.

Adanya perubahan Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa masa jabatan Presiden dibatasi dengan hanya dua kali periode. Pembatasan masa jabatan Presiden setelah perubahan Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 dapat menghindari dari kekuasaan yang bersifat otoriter. Maka dengan perubahan secara berkala sebanyak empat (4) kali terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk memberikan *check and balances* dalam setiap lembaga-lembaga pemerintah antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.

#### **E. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Sri soemantri menyatakan, bahwa perubahan UUD pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, karena: “*Pertama*, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang, *kedua*, hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara, serta *ketiga* ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar selalu dapat dirubah.”<sup>108</sup>

Dari pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwasanya perubahan konstitusi adalah sebuah keniscayaan karena kondisi-kondisi seperti yang telah dijelaskan tersebut, namun menjadi penting untuk dikaji apakah kemudian yang menjadi faktor-faktor yang dapat menyebabkan perubahan konstitusi tersebut atau dalam hal ini UUD 1945 dan kemudian

---

<sup>108</sup> Sri Soemantri dalam MOCHAMAD ISNAENI RAMDHAN, *PERUBAHAN UUD 1945 DENGAN TEKNIK AMANDEMEN*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015., hlm. 18.

bagaimanakah seharusnya perubahan itu dilakukan, agar kemudian perubahan itu memiliki dasar perubahan yang kuat dan tujuan perubahan yang kuat pula.

## 1. Sejarah Singkat Perubahan UUD 1945 Periode 1999-2002

### a) Alasan-alasan Perubahan UUD 1945 Naskah Awal

#### i. Alasan Historis Historis

Bahwa sejarah pembentukan UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara (BPUPKI) sebagai UUD yang “bersifat sementara” karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan. Yamin (1971 : 410) mengutip *statement* Ir. Soekarno selaku ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk menegaskan sifat kesementaraan UUD 1945 sebagai berikut :... bahwa Undang-Undang Dasar yang saya buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini : Ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap....[sic!].<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Bambang Widjojanto, Saldi Isra, Marwan Mas dalam MOCHAMAD ISNAENI RAMDHAN, *PERUBAHAN UUD 1945 DENGAN TEKNIK AMANDEMEN.*, *Ibid.*, hlm. 18.

## ii. Alasan Filosofis

Alasan kedua yang diajukan Abdul Mukthie Fadjar dilandaskan pada alasan yang bersifat filsafat, bahwa :

Dalam UUD 1945 terdapat pencampuradukan beberapa gagasan yang saling bertentangan, seperti antara faham kedaulatan rakyat dengan gagasan integralistik, antara faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik, antara faham negara hukum dengan faham negara kekuasaan (Nasution 1993).<sup>110</sup>

## iii. Alasan Teoritis

Selanjutnya Abdul A Mukhtie Fajar mengajukan alasan teoritis sebagai alasan ketiga perlunya perubahan UUD 1945, yakni :

Dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian (Mahasin, 1979).<sup>111</sup>

## iv. Alasan Yuridis

Alasan yuridis diajukan Abdul Mukhtie Fajar sebagai alasan keempat perlunya perubahan UUD 1945, bahwa :

Sebagaimana lazimnya setiap konstitusi tertulis (UUD) yang selalu memuat adanya klausula perubahan di dalam naskahnya, UUD 1945 juga mencantumkan hal itu dalam Pasal 37. Sebab betapapun selalu disadari akan ketidaksempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD.<sup>112</sup>

## v. Alasan politis-praktis

Alasan politis-praktis diajukan Abdul Mukhtie Fajar sebagai alasan kelima perlunya perubahan UUD 1945, yakni :

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm., 20.

<sup>111</sup> *Ibid.* hlm. 20.

<sup>112</sup> *Ibid.* hlm. 44.

Alasan politis-praktis, bahwa secara sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung, dalam politik sebenar-benarnya UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan yang menyimpang dari teks aslinya, baik masa 1945-1949, maupun masa 1959-1998, seperti terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke sistem parlementer (tahun 1946), penetapan Soekarno oleh MPRS sebagai presiden seumur hidup (Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963).<sup>113</sup>

Selama berkuasa selama tidak kurang dari 32 tahun (1966-1998) pemerintah Orde Baru runtuh karena gerakan reformasi yang tak terbendung. Gerakan reformasi ini kemudian mengusulkan/mengagendakan amandemen atas UUD 1945 karena UUD tersebut dianggap selalu melahirkan pemerintahan yang berwatak otoriter. Bahkan pemerintah yang lahir dari UUD 1945 sebelum amandemen dapat dikatakan selalu anti demokrasi substansial. Adalah fakta bahwa pemerintahan yang muncul berdasar UUD 1945 sebelum 1998 selalu menimbulkan otoriterisme.<sup>114</sup> Maka dalam hal ini maka dapat kita simpulkan bahwasanya faktor terbesar yang menyebabkan terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 adalah gerakan reformasi yang terus diperjuangkan berbagai macam elemen masyarakat kala itu.

Reformasi konstitusi yang diwujudkan MPR melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) telah mengantarkan bangsa Indonesia memasuki babak yang baru yang mengubah sejarah kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagaimana

---

<sup>113</sup> *Ibid.* hlm. 25.

<sup>114</sup> MOH. MAHFUD MD, *KONSTITUSI DAN HUKUM: dalam Kontroversi Isu., Loc. Cit.* hlm. 133.

diketahui, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami empat kali tahap perubahan, yaitu Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002.<sup>115</sup>

Dalam empat kali tahap perubahan itu, materi UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan sangat mendasar. Perubahan itu telah melahirkan konstitusi yang baru meskipun tetap dinamakan sebagai UUD NRI Tahun 1945. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli UUD NRI Tahun 1945 yang pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.<sup>116</sup>

#### **b) Alasan-alasan Perubahan UUD 1945 Secara Umum**

Undang-Undang Dasar merupakan produk dari suatu generasi dan (kurun waktu tertentu) yang dibuat oleh orang-orang terpilih pada saat itu. Karenanya konstitusi berisi pikiran-pikiran para penyusunnya. Sebagai sebuah karya bersama orang-orang yang dibuat pada zamannya terdapat dua hal yang harus kita perhatikan mengenai daya berlakunya konstitusi.<sup>117</sup>

*Pertama*, karena ia dibuat oleh banyak orang (para penyusun), maka konstitusi merupakan hasil kompromi dari beragam pandangan dari para penyusun. *Kedua*, karena sebuah konstitusi dibuat pada suatu masa tertentu, maka

---

<sup>115</sup> MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT INDONESIA, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia*, Loc. Cit. hlm. xiii.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Otong Rosadi, *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TEKS DAN KONTEKS*, Yogyakarta: PENERBIT DEEPUBLISH, 2015., hlm. 67.

persoalan yang dituangkan (diatur) dalam konstitusi juga persoalan-persoalan yang berkembang (terpikirkan) pada saat itu.

Dalam hal ini Undang-Undang Dasar sangat terpengaruh oleh pandangan hidup (falsafah berfikir) dari pada pembentuknya (*the founding father*) serta situasi dan kondisi pada saat Undang-Undang Dasar itu dibuat.<sup>118</sup> Adalah wajar jika terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dimungkinkan adanya perubahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan zamannya. Pandangan filsafat, nilai, dan kehendak dari suatu generasi tertentu yang tetap dianggap sesuai dengan generasi berikutnya, tetapi kebanyakan dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan generasi berikutnya.

Terhadap Undang-Undang Dasar merupakan hal yang wajar jika diperbaharui, karena Undang-Undang Dasar merupakan buatan manusia yang tidak sempurna, ada celah-celah yang menunjukkan kelemahan, yang pada saat dibuatnya.

## **2. Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945**

Pada perubahan I-IV Undang-Undang Dasar 1945 dalam kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2002, merujuk kepada ketentuan pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945; sungguhpun pada saat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu ada sebagian anggota masyarakat yang mengusulkan agar tidak melalui jalur pasal 37 tersebut, melainkan melalui “komisi konstitusi” yang sengaja dibentuk untuk melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Keinginan demikian hampir sama seperti keinginan mantan Presiden Soeharto, yang pernah mengusulkan kepada Majelis

---

<sup>118</sup> Rosjidi Ranggawidjaya dalam Otong Rosadi, *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TEKS DAN KONTEKS, Ibid.*, hlm. 67.

Permasyarakatan Rakyat agar tidak menyerahkan sepenuhnya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi harus terlebih dahulu melalui referendum.<sup>119</sup>

Pasal 37 UUD 1945 secara jelas memberikan peluang diadakannya perubahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar.

Menurut Sri. Soemantri M., ketentuan tentang perubahan dalam Pasal 37 UUD 1945 memuat tiga norma:

- a. MPR mempunyai wewenang mengubah Undang-Undang Dasar.
- b. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar tersebut, Sidang MPR harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggotanya.
- c. Putusan MPR berkenaan dengan Undang-Undang Dasar adalah sah bila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggotanya yang hadir.<sup>120</sup>

Selain tiga norma di atas, ketentuan Pasal 37 UUD 1945 tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana cara perubahan itu dilakukan, siapa atau lembaga apa yang berhak menyampaikan usulan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam sidang MPR. Pasal 37 hanya mengatur: syarat sahnya kehadiran anggota MPR (*quorum*) dan syarat sahnya keputusan, tidak lebih dari itu.<sup>121</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme Perubahan UUD 1945 diatur dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Perubahan Tata Tertib MPR Republik Indonesia. Terkait dengan sistematika pembahasan, sesuai tingkat pembicaraan yang ada dalam sidang MPR, meliputi :

---

<sup>119</sup> Taufiqurrohmah Syahuri, *HUKUM KONSTITUSI : Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002.*, *Loc. Cit.* hlm. 141.

<sup>120</sup> Sri Soemantri M, dalam Otong Rosadi, *HUKUM TATA NEGARA INDONESIA TEKS DAN KONTEKS*, *Loc.Cit.*, hlm 69-70.

<sup>121</sup> *Ibid.*

- a. Pembahasan di Panitia Ad-Hoc Badan Pekerja MPR.
- b. Pemandangan Umum Fraksi-fraksi MPR atas Rancangan Perubahan UUD 1945 hasil Badan Pekerja MPR.
- c. Pembahasan di Komisi.
- d. Pendapat akhir Fraksi-fraksi MPR atas Rancangan Perubahan UUD 1945 hasil komisi MPR.<sup>122</sup>

Pada prinsipnya, tidak ada perbedaan antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 mengenai kewenangan MPR dalam melakukan perubahan undang-undang dasar. Angka pasalnya tetap sama, yakni pasal 37. Istilah “Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagai lembaga yang berwenang juga masih digunakan, meskipun dengan struktur yang sudah diubah. Menurut UUD 1945 dan perubahannya, MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara serta anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Jadi, perbedaannya hanya terletak pada prosedur dan jumlah kuorum, sehingga perubahan itu dapat dinyatakan sah.<sup>123</sup>

Perubahan UUD 1945 pasal 37 menyebutkan, untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, siang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR. Putusan untuk mengubah pasal-pasal tersebut dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen (50%) ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Jadi, untuk tercapainya suatu kuorum menurut pasal 37 baru,

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm. 143-146.

dihitung berdasarkan jumlah seluruh anggota MPR, bukan berdasarkan jumlah anggota yang hadir pada saat itu.<sup>124</sup>

Pasal 37 baru mengenal tahapan usul perubahan konstitusi. Usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar dapat diagendakan dalam sidang majelis apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah seluruh anggota majelis. Setiap usul perubahan tersebut diajukan secara tertulis dan ditujkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.<sup>125</sup>

Rumusan ketentuan di atas memberikan kepada majelis hak inisiatif untuk melakukan perubahan undang-undang dasar. Sebelumnya hak inisiatif ini tidak diatur

<sup>126</sup>

Pasal 37 ayat (1) menyatakan bahwasanya : *“Usul perubahan Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”*

Atau dengan perkataan lain, usul perubahan undang-undang dasar tidak dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila kurang mendapat dukungan 1/3 anggota majelis.<sup>127</sup>

### **3. Pembatasan-pembatasan dalam mengubah UUD 1945**

Ketentuan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar dimaksudkan untuk meneguhkan MPR sebagai lembaga negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 147.

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm. 148.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.* hlm., 150-151.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki wewenang melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.<sup>128</sup>

Secara tegas Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwasanya :

*“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.*

Di dalam ketentuan itu, Pembukaan tidak termasuk objek perubahan, sedangkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat diubah. Adanya ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk NKRI sekaligus melestarikan putusan para pendiri negara pada tahun 1945. Rumusan itu juga menggambarkan sikap konsisten terhadap kesepakatan dasar yang dicapai fraksi-fraksi MPR sebelum dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>129</sup>

Berbeda dengan apa yang dijelaskan sebelumnya, pendapat lain mengatakan bahwa, “rumusan Pasal 37 ayat (5) itu dinilai tidak demokratis, karena dengan adanya ketentuan tersebut, hak rakyat untuk membicarakan kemungkinan bentuk negara selain kesatuan itu, misalnya bentuk negara federasi, terkesan sudah tidak dimungkinkan lagi. Kekhawatiran yang berlebihan kan berubahnya negara kesatuan itu dapat menjadi embrio bagi munculnya pemikiran “pensakralan” baru atas bentuk negara kesatuan. Hal ini berarti, sama saja dengan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat zaman “Orde Baru” yang selalu menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar

---

<sup>128</sup> MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT INDONESIA, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia.*, hlm. 105.

<sup>129</sup> *Ibid.*

1945 tidak akan diubah, sehingga lama kelamaan menjadi suatu keyakinan yang mensakralkan undang-undang dasar tersebut, sungguhpun disadari secara yuridis UUD 1945 dapat diubah melalui pasal 37. Demikian juga dengan ketentuan ayat (5) di atas, yang secara yuridis memang terbuka kemungkinan untuk diubah.<sup>130</sup>

#### 4. Teknik atau cara Perubahan UUD 1945

Terkait dengan teknik atau cara perubahan UUD 1945 sebenarnya terdapat perbedaan pendapat tentang teknik apa yang dipakai saat perubahan UUD 1945 pada perubahan I-IV, ada yang pendapat yang menyatakan bahwasanya telah terjadi penggantian terhadap UUD 1945 dan ada pula yang berpandangan bahwasanya perubahan UUD 1945 I-V merupakan rangkaian proses amandemen. Berikut dibawah ini akan dibahas kedua pandangan tersebut.

Secara etimologi, istilah “perubahan” berasal dari kata dasar “ubah” merupakan kata kerja yang diartikan sebagai : “1. Menjadi lain (berbeda) dari semula; 2. Bertukar (beralih, berganti) menjadi sesuatu yang lain<sup>131</sup>, sedangkan perubahan merupakan kata benda yang diartikan sebagai hal atau keadaan berubah; peralihan; pertukaran.”<sup>132</sup>

MPR 1999-2003 dengan sadar menggunakan istilah Perubahan UUD 1945 bukan amandemen UUD 1945, sehingga dengan demikian dapat dipahami tidak terjadi amandemen, melainkan penggantian UUD 1945. Perubahan yang dilakukan oleh MPR 1999-2003 dilakukan secara periodik terhadap UUD 1945 secara parsial. Artinya, dalam periode pertama pada tahun 1999 dilakukan perubahan terhadap 15 diktum kemudian periode kedua pada tahun 2000 dilakukan perubahan terhadap 59

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 148-149.

<sup>131</sup> Departemen Pendidikan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi 3 Jilid 3, Jakarta: Balai Pustaka, 2001., *Loc. Cit.* hlm. 1094.

<sup>132</sup> *Ibid.*

diktum, dilanjutkan periode ketiga pada tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap 68 diktum serta periode keempat pada tahun 2002 dilakukan perubahan terhadap 29 diktum. Dengan demikian, pada realitasnya telah terjadi penggantian UUD 1945 bukan amandemen dengan konstitusi yang baru.<sup>133</sup> untuk membuktikan bahwa telah terjadi penggantian terhadap UUD 1945, terdapat seratus tujuh puluh satu diktum telah diubah dalam Perubahan UUD 1945 termasuk tiga pasal dalam Aturan Peralihan seta dua pasal dalam Aturan Tambahan.<sup>134</sup>

Pengubah tersebut dilakukan dengan cara : *Pertama*, penghapusan diktum sebagaimana terjadi pada Pasal 16 tentang Dewan Pertimbangan Agung, *Kedua*, penambahan diktum baru, misalnya pada pasal-pasal tentang Hak Asasi Manusia sebagaimana terdapat pada Pasal 28 A sampai dengan 28 I, pembentukan lembaga-lembaga negara baru seperti pada Pasal 22 C sampai dengan Pasal 22 D tentang Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 24 B tentang Komisi Yudisial, serta Pasal 24 C tentang Mahkamah Konstitusi dan *Ketiga* pengubahan baik redaksional maupun substansial diktum dalam UUD 1945.<sup>135</sup> Berbeda dengan pandangan diatas yang menyatakan bahwasanya telah telah terjadi penggantian terhadap UUD 1945, pandangan lain menyatakan bahwasanya UUD 1945 diubah dengan menggunakan teknik amandemen.

Jika suatu undang-undang dasar atau konstitusi diubah, maka berlakulah undang-undang dasar yang telah diubah tersebut sebagai konstitusi baru yang berdisi sendiri. Perubahan dilakukan dengan cara amandemen, di mana teks undang-undang dasar

---

<sup>133</sup> MOCHAMAD ISNAENI RAMDHAN, *PERUBAHAN UUD 1945 DENGAN TEKNIK AMANDEMEN.*, *Loc. Cit.*, hlm. 10.

<sup>134</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>135</sup> *Ibid.*

yang asli tetap utuh dalam satu naskah, sedangkan teks perubahan terhadap teks undang-undang dasar tersebut menjadi bagian adendum atau sebagai *aanhangsel*<sup>136</sup> dari undang-undang dasar atau konstitusi aslinya, seperti halnya yang dipergunakan pada konstitusi Amerika Serikat.<sup>137</sup> perubahan konstitusi pada cara pertama di atas mengakibatkan konstitusi lama dianggap tidak berlaku lagi karena sudah digantikan dengan konstitusi yang baru, Sementara dalam cara kedua, yakni cara amandemen, konstitusi yang lama masih tetap dianggap berlaku, hanya saja beberapa ketentuan yang sudah diganti dianggap tidak berlaku lagi, yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan yang baru.<sup>138</sup>

Jika dua sistem perubahan tersebut dikaitkan dengan praktik perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (selama kurun waktu 1999 sampai dengan 2002, yakni pada perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat), maka dapat disimpulkan, bahwa secara formal, perubahan UUD 1945 mengikuti sistem amandemen, sungguhpun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya.

Yang utama dalam sistem amandemen adalah berlakunya konstitusi yang berlaku diubah itu tetap didasarkan pada saat berlakunya konstitusi asli, karena itu, perubahan redaksi dan atau substansi atas beberapa pasal atau ketentuan tersebut dijadikan sebagai suatu adendum atau lampiran dari konstitusi asli. Jadi, sedikit banyaknya-jumlah ketentuan dalam konstitusi yang diubah bukan merupakan penentu bagi sistem amandemen.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Harun Alrasid dalam Taifiqurohman Taufiqurrohman Syahuri, *HUKUM KONSTITUSI : Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002*, hlm. 155.

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 156.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

Dikarenakan penelitian dalam skripsi ini adalah mengenai demokrasi, masa jabatan Presiden berdasarkan UUD 1945, perubahan UUD 1945 dalam kaitannya dengan prinsip konstitusionalisme, maka metode penelitian yang tepat digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan jenis metode penelitian hukum normatif.

Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>140</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.<sup>141</sup> Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang-

---

<sup>140</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Jakarta :Raja Grafindo Persada, 2003., hlm. 13.

<sup>141</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, :Kencana Prenada, 2010, hlm. 35.

tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>142</sup>

Penelitian hukum normatif tersebut penulis pergunakan untuk mengkaji Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia, guna menemukan data-data mengenai ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 mengenai demokrasi, masa jabatan Presiden dan perubahan Undang-Undang Dasar, serta bagaimana konstitusionalisme dalam UUD 1945 tersebut dalam kaitannya dengan ruang lingkup permasalahan dalam skripsi ini.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian merupakan anak tangga untuk menentukan teori penelitian yang akan dipakai, yang berguna untuk membatasi peneliti mengeksplorasi landasan konseptual yang kelak bisa membedah objek penelitian. Pendekatan penelitian dipakai untuk menentukan dari sisi mana sebuah objek penelitian akan dikaji.<sup>143</sup>

Pendekatan penelitian hukum pada skripsi ini adalah menggunakan pendekatan normatif yang meliputi pendekatan historis, pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan.

Pendekatan Historis (*Historical Approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 118.

<sup>143</sup> Suteki & Galang Taufani, *METODOLOGI PENELITIAN HUKUM: Filsafat, Teori dan Praktik*, Depok: Rajawali Pers, 2018., hlm. 172.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 173.

Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>145</sup>

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>146</sup>

### **C. Bahan Hukum Penelitian**

Karena pada dasarnya penelitian hukum normatif bersandar pada hukum formal, maka sumber datanya adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan tidak mengenal studi lapangan (*field research*).

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumen hukum, dan putusan hakim).<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 174

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>147</sup> I Made Pasek Diantha dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, Pamulang – Tangerang Selatan : UNPAM PRESS., hlm. 141.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak, atau elektronik).<sup>148</sup>

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum, dan ensiklopedia). Bahan-bahan hukum inilah, yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum”.<sup>149</sup>

### D. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Hal yang mutlak ada dalam penelitian adalah data. “Data penelitian pada dasarnya diperoleh melalui suatu proses yang disebut pengumpulan data. Pengumpulan data itu sendiri oleh Silalahi diartikan sebagai suatu proses mendapatkan data dengan menggunakan teknik tertentu”.<sup>150</sup>

Lebih lanjut Nasution menegaskan bahwa “data yang dimaksud dalam penelitian hukum normatif adalah apa yang ditemukan sebagai isu atau permasalahan hukum dalam struktur dan materi hukum positif yang diperoleh dari kegiatan mempelajari bahan-bahan hukum terkait”.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Ulber Silalahi dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM,, Ibid.*, hlm. 137.

<sup>151</sup> Barder Johan Nasution dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM,, Ibid.*, hlm. 138.

Dalam penelitian hukum normatif, studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang utama, karena pembuktian asumsi dasar (hipotesis) penelitiannya didasarkan bersandar pada norma-norma hukum positif, doktrin-doktrin atau ajaran hukum, hasil-hasil penelitian akademik, maupun putusan-putusan pengadilan, yang kesemuanya berbasis pada dokumen tertulis.<sup>152</sup>

Dengan demikian, studi dokumen pada dasarnya merupakan kegiatan mengkaji berbagai informasi tertulis mengenai hukum, baik yang telah dipublikasikan atau tidak dipublikasikan secara umum tetapi boleh diketahui oleh pihak tertentu seperti pengajar hukum, peneliti hukum, praktisi hukum dalam rangka kajian hukum, pengembangan dan pembangunan hukum, serta praktik hukum.<sup>153</sup>

Dengan perkataan lain “studi dokumen adalah kegiatan mengumpulkan dan memeriksa dan menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti”.<sup>154</sup> Dokumen yang dimaksud adalah berbagai dokumen hukum yang biasanya tersimpan di berbagai perpustakaan. Oleh karena itu, studi dokumen biasanya diistilahkan dengan studi kepustakaan, karena mengkaji berbagai dokumen kepustakaan.<sup>155</sup>

#### **E. Pengolahan Data Penelitian**

Pengolahan data pada dasarnya merupakan kegiatan pendahuluan dari analisis data, dan pengolahan data itu sendiri hanya dapat dilakukan setelah data penelitian dikumpul secara lengkap dan memadai dari hasil kegiatan pengumpulan data. Pengolahan data

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Abdulkadir Muhammad dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, *Ibid.*, hlm. 140.

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

adalah “kegiatan mengorganisasikan atau menata data sedemikian rupa sehingga data penelitian tersebut dapat dibaca (*readabel*) dan ditafsirkan (*interpretable*)”.<sup>156</sup> Dengan kata lain, “pengolahan data adalah proses mentransformasi (menyederhanakan dan mengorganisasi) data mentah ke dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami”.<sup>157</sup> Data yang mudah dibaca dan dipahami akan membantu peneliti dalam memaknai dan menafsirkan data yang telah diolah.

Untuk penelitian hukum normatif, karena sumber datanya adalah data sekunder berupa bahan-bahan yang diperoleh melalui studi dokumen atau studi kepustakaan, maka ada dua langkah yang harus dilakukan peneliti. Pertama, mengkaji ketentuanketentuan hukum positif tertulis. Kedua, penerapan ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis tersebut pada peristiwa *in concreto*. Selanjutnya data yang diperoleh dari kedua tahap studi kepustakaan tersebut diolah peneliti secara deduktif melalui tiga langkah-langkah sebagai berikut:

*“Pertama, Editing, yaitu penulisan kembali terhadap bahan hukum yang diperoleh sehingga kelengkapan dapat dilengkapi apabila ditemukan bahan hukum yang belum lengkap serta memformulasikan bahan hukum yang peneliti temukan ke dalam kalimat yang sederhana.*

*Kedua, Sistematis, yaitu peneliti melakukan seleksi terhadap bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahwan bukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis yang dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lain.*

---

156 M. Syamsudin Abdulkadir Muhammad dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM,, Ibid.,* hlm. 157.

157 Ulber Silalahi dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM,, Ibid.,* hlm. 157.

*Ketiga, Deskripsi, yaitu peneliti menggambarkan hasil penelitian berdasarkan bahan hukum yang diperoleh kemudian menganalisisnya”*.<sup>158</sup>

## **F. Analisis Data**

Sugiyono mengartikan analisis data sebagai: “Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain”.<sup>159</sup>

Oleh karena itu, kegunaan analisis data ialah mereduksikan data menjadi perwujudan yang dapat dipahami dan ditafsir dengan cara tertentu hingga relasi masalah penelitian dapat ditelaah serta diuji.<sup>160</sup> Analisis data bertujuan untuk menjawab masalah penelitian dan membuktikan asumsi dasar penelitian (hipotesa); menyusun dan menginterpretasikan data yang diperoleh; menyusun data dalam cara yang bermakna sehingga dapat dipahami, lebih memudahkan pembaca dalam memahami hasil penelitian; menjelaskan kesesuaian antara teori dan temuan peneliti; dan menjelaskan argumentasi hasil temuan.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, *Ibid.*, hlm. 158.

<sup>159</sup> Sugiyono dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>160</sup> Ulber Silalahi dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, *Ibid.*, hlm. 164.

<sup>161</sup> Nanang Martono dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, *Ibid.*, hlm. 164.