



SEJARAH PERKEMBANGAN KONSTITUSI DITINJAU DARI PERSPEKTIF KETATANEGARAAN INDONESIA SEJAK KEMERDEKAAN, ORDA LAMA, ORDA BARU DAN ERAREFORMASI HINGGA SAAT INI

ISMAIL MZ

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS NAHDLATUL WATHAN MATARAM

e-mail : ismail2011958@yahoo.com

ABSTRAK

Konstitusi merupakan sebuah bentuk kesepakatan seluruh rakyat dari sebuah negara dan hal ini terkait erat dengan bentuk bangunan negara yang dicita-citakan. Konstitusi dijadikan sebagai sumber hukum tertinggi karena merupakan perwujudan dari perjanjian sosial seluruh rakyat yang berdaulat dalam suatu negara. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia adalah merupakan kesepakatan seluruh rakyat Indonesia yang sejak awal dirumuskan oleh para pendiri bangsa ini. UUD 1945 merupakan salah satu konstitusi paling singkat dan sederhana jika dibandingkan dengan konstitusi dari berbagai negara di dunia. Sejarah pembuatannya juga sangat singkat karena hanya memuat dan mengatur hal-hal yang pokok saja, oleh karena itu Soekarno pada waktu pemberlakuan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 mengatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara dan nanti dapat kita sempurnakan dikemudian hari.

Selama masa berlakunya UUD 1945, Politik Indonesia baik dimasa kekuasaan Presiden Soekarno maupun Soeharto banyak dimanfaatkan untuk menggalang dan mempertahankan kekuasaan yang dimiliki. Soekarno sebagai contoh telah memproklamirkan dirinya menjadi Presiden seumur hidup berdasarkan Tap MPRS No. III tahun 1963. Sementara Soeharto terpilih berkali-kali menjadi Presiden sehingga berkuasa sampai 32 tahun. Hal ini terjadi karena dalam UUD 1945 tidak merumuskan secara tegas masa jabatan Presiden.

Kata Kunci : Sejarah perkembangan, perubahan konstitusi, Indonesia

ABSTRACTION

The constitution is a form of agreement of all the people of a country and this is closely related to the shape of the aspired state building. The constitution is used as the highest source of law because it is an embodiment of the social agreement of all sovereign people in a country. The 1945 Constitution as the constitution of the Indonesian state is an agreement of all the people of Indonesia which was formulated by the founders of this nation from the beginning. The 1945 Constitution is one of the shortest and simplest constitutions when compared to the constitutions of various countries in the world. The history of its making is also very short because it only contains and regulates the main things, so Sukarno at the time of the enactment of the 1945 Constitution on August 18, 1945 said that the 1945 Constitution was temporary and could later be refined in the future.

During the enactment of the 1945 Constitution, Indonesian politics both during the reign of President Soekarno and Suharto were widely used to mobilize and maintain the power he possessed. Soekarno, for example, has proclaimed himself to be a President for life based on MPRS Decree No. III in 1963. While Suharto was elected repeatedly as President, he was in power for 32 years. This happened because the 1945 Constitution did not explicitly formulate the term of office of the President.

Keywords: Developmental history, constitutional change, Indonesia.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Seluruh negara yang ada di dunia ini pasti memiliki sebuah konstitusi, karena konstitusi itu merupakan salah satu syarat untuk mendirikan dan membangun sebuah negara yang merdeka dan berdaulat. Keberadaan konstitusi suatu negara dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dalam membangun kehidupan politik negara dan semua negara menghendaki dan menyatakan diri sebagai negara yang konstitusional. Berdasarkan sejarah timbulnya sebuah negara yang konstitusional pasti memerlukan waktu dan proses yang panjang. Hal ini merupakan suatu hal yang sangat menarik untuk dikaji secara mendalam sehingga dapat difahami bagaimana membangun sebuah negara dengan sistem pemerintahan yang konstitusional. Dalam pengalaman sejarah, yang dimulai sejak zaman Yunani, dimana seorang pemikir Aristoteles telah berhasil mengoleksi sejumlah konstitusi dari berbagai negara. Pada masa itu konstitusi mulanya dimaknai sebagai himpunan peraturan dan adat kebiasaan dalam peradaban suatu bangsa.

Republik Indonesia sebagai sebuah negara yang merdeka sudah barang tentu memiliki konstitusi yang berfungsi sebagai landasan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Terbentuknya konstitusi di Indonesia berawal dengan adanya janji kolonialisme Jepang yang kemudian ditindak lanjuti dengan membentuk sebuah badan yang diberi nama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau dalam bahasa Jepang dinamai Dokuritu Zumbi Choosakai pada tanggal 29 April 1945. Tanggal 28 Mei Anggota BPUPKI ini dilantik dan langsung aktif berkerja tanggal 29 Mei 1945. Indonesia sebagai sebuah negara yang merdeka tidak mungkin untuk membentuk dan menjalankan pemerintahan jika tidak memiliki konstitusi atau UUD terlebih dahulu.

Menurut UUD 1945, Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)). Presiden selaku kepala Negara juga sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Menurut UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia adalah Presidensial dalam arti Kepala Pemerintahan adalah Presiden, dilain pihak Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat artinya kedudukan Presiden tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat (Alia kedua, angka V Penjelasan UUD 1945). Meskipun Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun demikian kekuasaannya tidaklah tak terbatas. Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR, karena kedudukan DPR adalah kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem pemerintahan Parlementer).

Berdasarkan catatan sejarah, bahwa sejak pertama kali kita menyatakan diri berbangsa dan bernegara, dilanjutkan dengan menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan kita sudah memulai tidak menjalankan Pasal-pasal yang ada di dalamnya, tetapi yang dipergunakan adalah Pasal Peralihan. Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 berbunyi : Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 tersebut Presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar.

Perubahan kedua yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ialah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1946. Sebelum Maklumat Pemerintah ini dikeluarkan Kabinet berada dibawah pimpinan Presiden, akan tetapi dengan keluarnya Maklumat tersebut Menteri tidak lagi dibawah Presiden, tetapi merupakan suatu dewan yang diketuai oleh seorang Perdana Menteri.

Dalam konstitusi di Indonesia istilah maklumat tidak dikenal dalam UUD 1945. Kedudukan maklumat itu sendiri juga tidak jelas, apakah maklumat mempunyai kedudukan lebih tinggi dengan UUD ataukah lebih rendah dari UUD. Jika kedudukannya lebih rendah dari UUD seharusnya tidak bisa mengatur hal-hal yang merupakan muatan materi dari UUD, apalagi mengubah ketentuan dalam UUD. Kedudukan maklumat tidak mungkin akan lebih tinggi dari UUD, karena bentuk peraturan perundang-undangan yang paling tinggi saat itu adalah UUD 1945. Sampai dengan saat ini, masalah dasar hukum Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah masih menjadi perdebatan dikalangan akademisi. Ismail Suny berpendapat bahwa dasar hukum Maklumat tersebut adalah kebiasaan (convention). Sementara itu UUD 1945 telah mengatur cara-cara perubahan terhadap UUD melalui ketentuan Pasal 37. Dengan demikian *convention* tidak dapat dibenarkan, kecuali di dalam UUD telah ada ketentuan yang mengatur tentang kebiasaan atau *convention*.

Perjalanan dan perkembangan konstitusi di Indonesia merupakan suatu hal yang unik dan menarik untuk dikaji. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis tertarik untuk menuangkannya dalam bentuk tulisan ilmiah, dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana sejarah perkembangan konstitusi di Indonesia Sejak Kemerdekaan, era reformasi hingga saat ini?.
2. Mengapa konstitusi Indonesia sering kali diselewengkan oleh pemimpin yang berkuasa?.

METODE PENELITIAN

Studi ini dilakukan dengan pendekatan sejarah perkembangan Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di Indonesia sejak kemerdekaan, era reformasi sampai pada amandemen UUD 1945. Fokusnya pada UUD 1945, UUD RIS, UUDS, Kembali ke UUD 1945 sampai pada proses amandemen di era Reformasi ditinjau dari perspektif ketatanegaraan Indonesia. Pengumpulan data dilakukan dengan metoda library research (Studi Pustaka) terutama data yang berasal dari sejarah pembuatan UUD 1945, perubahan menjadi Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, Dekrit 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945 dan Amandemen UUD 1945. Analisa dilakukan dengan metoda deskriptif komparatif, yaitu menggambarkan dan membandingkan obyek penulisan berdasarkan sumber utama yaitu UUD yang pernah berlaku di Indonesia ditinjau dari perspektif ketatanegaraan Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis yaitu Constituer berarti membentuk dalam artian membentuk suatu negara. Inggris memakai istilah Constitution yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Dalam praktik konstitusi mempunyai pengertian yang lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar. Secara terminologis, pengertian konstitusi tidak hanya dipahami secara sederhana, namun dapat difahami secara lebih luas lagi. Hal itu disebabkan karena permasalahan dalam suatu negara sangat kompleks. Oleh karena, maka cara pandang memahami suatu konstitusi tidak saja dilihat dari aspek ilmu politik semata. Oleh karenanya sangatlah wajar jika suatu konstitusi kandungannya lebih banyak bernuansa politis dibanding muatanm yuridisnya.

Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan salah satu konstitusi yang paling singkat dan sederhana di dunia. UUD 1945 hanya terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. UUD 1945 memuat lima unsur antara lain kekuasaan negara, hak rakyat, kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan untuk mengatur hal-hal pokok yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan negara diserahkan pengaturannya pada undang-undang yang lebih rendah. Sejarah mencatat bahwa waktu dalam pembuatan UUD 1945 sangat singkat, karena itu Soekarno pada waktu menyatakan berlakunya UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945 mengatakan bahwa UUD 1945 ini bersifat sementara, nanti setelah kondisi kita bernegara sudah stabil kita dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

Hal yang sangat menarik untuk diuraikan bahwa betapa para penyusun konstitusi negara ini begitu percaya diri dengan semangat dan iktikad baik penyelenggara negara. Meskipun UUD 1945 tidak lengkap dan tidak sempurna tetap dapat menjalankan praktik pemerintahan yang baik. Pandangan semacam ini tertulis secara eksplisit dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut : “ Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal kehidupan negara adalah semangat yaitu semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun UUD dibuat menurut kata-kata yang bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan bersifat perorangan, UUD tadi tidak ada artinya dalam praktik. Sebaliknya meskipun UUD itu tidak sempurna, jika semangat para penyelenggara negara dan pemerintahan itu baik, maka tentu UUD itu tidak akan merintang jalannya roda pemerintahan negara “.

Berdasarkan catatan ketatanegaraan Indonesia ada empat macam UUD yang pernah berlaku di Indonesia yaitu :

- a. UUD 1945 yang berlaku 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949;
- b. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (R I S) berlaku 27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950;
- c. UUD Sementara Tahun 1950 berlaku 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959;
- d. UUD 1945 yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dalam masa keempat priode berlakunya UUD itu, UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Dalam waktu pertama telah berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun II Nomor 7. Kemudian kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 sampai sekarang. Dengan Dekrit itu UUD 1945 dinyatakan berkalu kembali. Kenapa kembali ke UUD 1945, karena Majelis Konstituante tidak berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun UUD baru. Oleh karena itu perkembangan politik pada suatu negara akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa, demikian juga dengan bangsa Indonesia yang sudah mengalami dinamika politik pada setiap priode pergantian rezim penguasa selalu memberikan pengaruh terhadap perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia sejalan dengan tuntutan perubahan konstitusi di Indonesia seperti yang akan diuraikan dalam pembahasan selanjutnya.

1. Priode Masa Berlakunya UUD 1945 Tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949.

Sehari setelah Proklami Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia sebagai suatu revolusi groundwet untuk pertama kalinya disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 Oleh Panitia Pesiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 memilih Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI yang seharusnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini dapat dimaklumi karena sesuatu yang pertama kali dilakukan dan diatur dalam kita bernegara, dan ketika itu MPR belum terbentuk.

Menurut UUD 1945, Pemerintah Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden selain sebagai Kepala Negara, juga sebagai Kepala Pemerintahan. Presiden selain dibantu oleh Wakil Presiden, juga dibantu oleh para menteri yang memimpin departemen. Para Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3). Wakil Presiden dan para Menteri sama-sama menjadi pembantu Presiden, tapi sifat pembantuan diantara keduanya ada perbedaan. *Pertama* : Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sedangkan Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; *Kedua* : Wakil Presiden bukan pembantu Kepala Pemerintahan, tapi sebagai pembantu Kepala Negara; Semnetara para Menteri adalah pembantu Kepala Pemerintahan (Pasal 17 ayat (3);

Ketiga : Wakil Presiden dapat mengganti posisi Presiden bila berhalangan (Pasal 8 UUD 1945). Sedangkan Menteri tidak dapat menggantikan Presiden, Kecuali dalam waktu yang bersamaan Presiden dan Wakil Presiden juga berhalangan.

Oleh karena itu, tidak salah kalau dimata internasional Indonesia memproleh tuduhan tidak melaksanakan pemerintahan yang demokratis. Secara formal memang didukung secara konstitusional meskipun tuduhan itu tidak mengandung kebenaran materiiil. Namun demikian tuduhan dunia internasional itu merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan politik yang dilakukan oleh seorang Presiden. Perjalanan sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 telah mengalami perkembangan pesat sejak ditetapkan sebagai konstitusi negara. Dalam kurung waktu kurang lebih dua bulan perjalanan UUD 1945 terjadi perubahan ketatanegaraan Indonesia, khususnya perubahan terhadap Pasal IV Aturan Peralihan yaitu dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang menetapkan sebagai berikut :

“ Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai tugas Legislatif dan ikut serta menetapkan garis-garis besar haluan negara.”

“ Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan Pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepa Komite Nasional Pusat”.

Untuk menghindari adanya kesalah fahaman terhadap status dan fungsi Badan Pekerja KNIP tersebut, pada tanggal 20 Oktober 1945 dikeluarkan penjelasan yang intinya sebagai berikut :

1. Turut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Ini mengandung arti bahwa Badan Pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan garis-garis besar haluan negara, akan tetapi kebijakan pemerintahan tetap ditangan Presiden;
2. Menetapkan undang-undang bersama-sama dengan Presiden, mengenai segala urusan pemerintah.

2. Priode Masa Belakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS) Tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950.

Perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia, mengalami perjalanan pahit ketika Belanda memaksakan diri menunjukkan kepada dunia bahwa republik yang telah diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945 sudah runtuh, sudah tidak memiliki kedaulatan lagi. Belanda tiada henti-hentinya menggunakan berbagai siasat untuk merongrong dan menguasai Republik Indonesia kembali. Belanda berusaha terus menerus membuat negara dalam wilayah Republik Indonesia meskipun telah disetujui dan diakui secara de facto dalam persetujuan Linggarjati. Pada tanggal 2 Nopember 1945 bertempat di Den Haag, Belanda telah menyetujui hasil Konferensi Meja Bundar (KMB). Tanggal 27 Desember 1949 ditanda tangani naskah penyerahan kedaulatan dari pemerintah Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat.

Dalam Konferensi Meja Bundar para pihak menyepakati tiga hal yaitu :

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat yang berisi 3 hal yaitu
 - Piagam penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerinrak RIS; Istilah penyerahan kedaulatan, Belanda mengatakannya penyerahan kedaulatan kepada Indonesia, sedangkan kita bangsa Indonesia menamakannya pengembalian kedaulatan atau pemulihan kedaulatan, karena kitalah bangsa Indonesia yang memiliki kedaulatan atas Indonesia yang telah diambil atau dirampas oleh kolialisme Belanda. Istilah penyerahan kita terima sebagai siasat atau taktik agar Belanda lepas dari Indonesia.
 - Statusnya Uni
 - Persetujuan perpindahan;
- c. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Pada tahun 1949 tepatnya tanggal 27 Desember 1949 berubahlah konstitusi Indonesia dari UUD 1945 menjadi UUD Republik Indonesia Serikat. Berdasarkan UUD RIS ini bentuk negara kesatuan berubah menjadi negara federal atau serikat. Indonesia yang semula berasal dari satu negara berubah menjadi beberapa negara bagian. Sistem pemeritahan juga ikut berubah dari sistem Presidensiil menjadi sistem Perlementer. Kekuasaan Republik Indonesia Serikat dijalankan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Tanggung jawab pelaksanaan kebijakan pemerintah berada ditangan para Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab Perdana Menteri. Selaku Presiden pada Republik Indonesia Serikat tetap Soekarno, sedangkan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai perdana Menteri pertama pada Republik Indonesia Serikat. Pembentukan negara federal tidak memiliki landasan konsepsional dan menurut kenyataannya negara federal merupakan upaya kolonial Belanda untuk bagaimana menghancurkan Republik Indonesia hasil Proklamasi 17Agustus tahun 1945 dan pembentukannyapun ditentang oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

3. Prode Masa Belakunya UUD Sementara 1950 mulai tanggal 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959.

Berdasarkan pakta priode belakunya konstitusi RIS tidak berumur panjang, karena secara sosiologis dan filosofis isinya tidak bersumber dari kehendak rakyat, dan juga tidak berdasarkan kehendak politik para politisi Indonesia, melainkan rekayasa pihak kolonial Belanda agar tetap terus bercokol menguasai Indonesia yang sudah dikuasai sejak ratusan tahun yang lalu. Satu persatu negara bagian menggabungkan diri dan mengajukan tuntutan untuk kembali kepada bentuk negara ksatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka kmbali ke bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka perlu menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar. Untuk itu maka dibentuklah suatu Panitia Bersama yang akan menyusun rancangannya. Segera setelah rancangan itu selesai dibuat kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Untuk selanjutnya naskah Undang-Undang Dasar baru ini diberlakukan pada tanggal 17 Agustus 1950 yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ini bersifat mengganti, sehingga isinya tidak mencerminkan perubahan terhadap konstutusi RIS 1949, karena ini hanya menggantikan naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dengan naskah yang baru dengan nama Udang-undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Seperti halnya Konstitusi RIS, UUDS 1950 juga bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 134, yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera menyusun Undang-undang Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950 itu. Berbeda dengan

Konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk Konstituante seperti yang diamanatkan di dalamnya. Amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum pertama berhasil diselenggarakan pada bulan Desember tahun 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Undang-undang Nomor 7 tahun 1953 berisi dua pasal yaitu :

- Pertama : Menagtur ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950;
- Kedua : Ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya UUDS 1950 menggantikan Konstitusi RIS yaitu tanggal 17 Agustus 1950.

Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi “ Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Sedangkan ayat (2) berbunyi “ Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem pemerintahan adalah sistem Perlementer, karena tugas-tugas eksekutif dijalankan dan dipertanggungjawabkan oleh Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada DPR. Presiden selaku Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat, karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan, tapi apabila DPR dianggap atau dinilai tidak representatif, maka Presiden dapat membubarkan DPR (Dasril Radjab, 2005 : 202).

Majelis Konstituante yang dipilih pada Pemilu tahun 1955 tidak berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun UUD baru, sehingga Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal dalam melaksanakan tugas yang sesuai dengan amanat konstitusi

Keputusan kembali ke UUD 1945 dan pembubaran Konstituante adalah titik awal perakhirnya proses demokrasi di Indonesia, karena Indonesia akan memasuki era Demokrasi terpimpin untuk memenuhi ambisi politik Soekarno dan tentara yang watak kekuasaannya otoriter. Tindakan Soekarno mengeluarkan Dekrit dan membubarkan Konstituante menurut Buyung Nasution itu merupakan kudeta konstitusional dan merupakan suatu kesalahan besar yang menjauhkan bangsa Indonesia dari cita-cita pembentukan negara demokrasi yang konstitusional.

4. Priode Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 yang mulai berlaku 5 Juli 1959 sampai dengan Oktober 1999.

Pada priode ini UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dasar hukum Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 . Dekrit itu berisi membubarkan Konstituante, berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlaku lagi UUDS 1950, membentuk MPRS dan DPAS. Apabila kita baca konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat dalam Keppres Nomor 150 Tahun 1959, Dekrit dileurkan dengan alasan :

1. Bahwa anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali ke UUD 1945 yang disampaikan kepada seluruh Rakyat Indonesia dengan amanat Presiden tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana yang ditentukan dalam UUD Sementara;
2. Bahwa dengan pernyataan sebagian besar anggota Sidang Pembuat UUD untuk tidak menghadiri sidang lagi, dan Konstituante tidak mungkin menyelesaikan yang dipercayakan oleh rakyat Indonesia;
3. Bahwa hal demikian itu akan menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.
4. Bahwa dengan dukungan sebagian besar rakyat Indonesia serta didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara Proklamasi 17 Agustus 1945;
5. Bahwa kami berkeyakinan bahwa piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.

Semua alasan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikesankan begitu mencekam, sehingga disimpulkan sebagai keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara dan bangsa. Dengan belakunya kembali UUD 1945 sistem ketatanegaraan Indonesia juga berubah dari sistem Parlementer menjadi sistem parlementer seperti awal berlakunya UUD 1945. Presiden sebagai Kepala negara juga sebagai kepala Pemerintahan. Pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950 ditolak oleh anggota Konstituante baik dari kalangan nasional, komunis maupun islam dengan alasan karena dalam UUD 1945 itu banyak kelemahan dan kekurangannya antara lain :*Pertama* : memberi porsi kekuasaan yang terlampau besar kepada eksekutif, sehingga memungkinkan terwujudnya pemerintahan diktator; *Kedua* :

Kurang memberikan perlindungan terhadap HAM dan hak-hak warga negara; *Ketiga* : begitu banyak loop holes yang terdapat dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945.

Mayoritas anggota Konstituante berpendirian jika UUD 1945 tetap diberlakukan kembali, maka harus dilakukan serangkaian amandemen terhadap UUD 1945 itu untuk menutupi kekuarangan dan kelemahannya.

Fakta sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 belum dilaksanakan sepenuhnya sampai dengan tahun 1966. Sebagai contoh lembaga-lembaga negara yang sudah dibentuk bersifat sementara dan dibentuk secara in konstitusional. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut banyak terjadi penyimpangan seperti yang dikemukakan oleh anggota Konstituante yang menolak diberlakukannya kembali UUD 1945. Salah satu peristiwa yang paling membekas dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia adalah Peristiwa Gerakan 30 September 1965 sebagai gerakan yang ingin merebut kekuasaan tertinggi yang berada di tangan Soekarno selaku Panglima tertinggi Angkatan Bersejnjata dan Presiden seumur hidup berdasarkan konsep demokrasi terpimpin, meskipun gerakan ini pada akhirnya dapat ditumbangkan oleh Letjen Soeharto selaku Pangkopkamtib Saat itu.

Sebagai akibat patal dari Gerakan 30 September 1966 membawa konsekuensi terjadi estapet kepemimpinan dari Soekarno ke Soeharto dengan berbekal Surat Perintah 11 Maret 1966 atau terkenal dengan Supersemar yang memberikan mandat kepada Soeharto untuk mengambil tindakan dalam rangka menjamin keamanan, ketengan dan setabilitas pemerintahan demi persatuan dan kesatuan serta keutuhan NKRI. Supersemar memiliki kekuatan yuridis yang mengikat semua orang, bahkan Soekarno sebagai Presiden tidak bisa mencabutnya kembali.

Pemerintahan orde baru dimulai, sistim ketatanegaraan sudah mulai dibenahi berdasarkan konstitusi, pemilihan umum berjalan lancar tiap 5 tahun sekali, pembangunan berjalan dengan baik dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan arahan garis-garis besar haluan negara (GBHN). Namun disisi lain kekuasaan eksekutif dijalankan dengan otoriter dengan dalih agar tercipta stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan ekonomi. Kedudukan dan kekuasaan Presiden memiliki kekuasaan yang sangat absolut bila dibandingkan dengan lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya. Secara empiris pada masa orde baru Presidenlah yang paling menentukan baik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan. Kekuasaan Presiden yang sangat dominan itu tidak hanya disebabkan karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden akan tetapi juga terutama karena lembaga tertinggi dan tinggi negara dan semua lembaga negara diluar lembaga Kepresidenan, Angkatan Bersenjata, birokrasi, infra struktur politik dan warga negara pada umumnya dibuat tidak berdaya, sehingga Presiden leluasa memanfaatkan kedudukannya secara tunggal.

Secara substantif, UUD 1945 banyak mengandung kelemahan. Kekuasaan Presiden terlalu besar sehingga sering disebut dengan istilah *exscutive heavy*, tanpa disertai dengan prinsip *cheks and balances*. Ketika Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menyadi Presiden, penyelewengan terhadap UUD 1945 berulang kembali. UUD 1945 tidak boleh disentuh oleh siapapun, yang disertai dengan berbagai ancaman dan stigma subversif yang dituduhkan bagi siapa yang akan menyetuhnya. Istilah disakralkan. Hanya pemerintahan orde baru saja yang boleh manafsirkan makna yang terkandung dalam UUD 1945, sementara MPR hanya berfungsi untuk mengesahkannya saja. Contoh paling menonjol adalah tafsir Pasal 6 dan 7 UUD 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR dengan suara terbanyak, direduksi menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara mufakat, dan calonnya harus tunggal. Jadi tidak ada pemungutan suara. Disamping itu tidak ada pembatasan masa jabatan Presiden, asal masih dipilih oleh MPR berakalipun tidak masalah. Hasilnya Presiden Soeharto berhasil menduduki jabatan Presiden selama kurang lebih 32 Tahun, sementara wakilnya selalu berganti-ganti.

Keberadaan partai politik dibatasi hanya 3 partai, sehingga demokrasi menjadi mandul, tidak ada kebebasan bagi warga negara untuk menyampaikan pendapat. Pilar kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif sudah ada tapi perannya dibatasi. Sebagai akibat akumulasi kekecewaan lawan politik Soeharto menggalang kekuatan memobilisasi mahasiswa, aktifis mengadakan demonstrasi besar-besaran pada tahun 1998 dengan tuntutan reformasi, yang berujung pada mendesak Soeharto untuk turun dari tahta kekuasaannya, sehingga terjadi estapet penggantian kepemimpinan nasional.

5. Priode Masa Reformasi dan Perubahan UUD 2002 mulai 19 Oktober 1999 sampai dengan 10 Agustus 2002 .

Reformasi tahun 1998 merupakan salah satu berkah yang membawa perubahan terhadap UUD 1945. Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memerintahkan untuk kembali pada UUD 1945 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, praktis UUD 1945 belum pernah diubah untuk menyempurnakan

isinya. Soekarno dengan Demokrasi terpimpinya bukannya menjunjung tinggi nilai-nilai Demokrasi dan kedaulatan rakyat, tetapi yang diagungkan adalah kekuasaan pemimpin, sehingga era ini melahirkan sistem diktator dalam memimpin negara. Soekarno telah gagal keluar dari pilihan dilematis antara menjunjung tinggi nilai demokrasi lewat sistem multi partai dengan ambisi pribadinya untuk menundukkan seluruh partai dalam rangka mempertahankan tahta kekuasaannya. Pengangkatannya menjadi Presiden seumur hidup dengan ketetapan MPRS merupakan bukti nyata pelanggaran terhadap UUD 1945.

Begitu juga dengan naiknya Presiden Soeharto ke panggung politik, pelanggaran dan penyelengaan pelaksanaan UUD 1945 kembali terjadi. UUD 1945 dianggap suci atau sakral, sehingga tidak boleh diganggu gugat apalagi untuk direvisi atau mandemen. Siapa saja yang bersuara ingin merubah UUD 1945 dituduh sebagai subversif yang membahayakan bagi kelangsungan hidup bernegara. UUD 1945 hanya boleh ditafsirkan oleh Pemerintahan orde baru, sementara MPR yang memiliki wewenang untuk merubah dan menetapkan UUD tidak berdaya karena berada dibawah pengaruh Presiden.

Sebagai implementasi tuntutan reformasi adalah melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Dasarnya hukum perubahan sudah ada dalam Pasal 37 UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga nilai-nilai dan prinsip Demokrasi dalam negara kesatuan republik Indonesia dapat berjalan dengan baik. Dalam rangka perubahan UUD 1945 MPR menetapkan lima kesepakatan sebagai berikut :

1. Sepakat untuk tidak merubah pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam Pasal-Pasal.
5. Perubahan akan dilakukan dengan cara adendum.

Kesepakatan di atas menjadi landasan dan koridor MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945, supaya amandemen tidak kebablasan dan tidak menghilangkan nilai-nilai filosofis UUD 1945.

6. Faktor-Faktor Penyebab terjadinya perubahan Konstitusi di Indonesia.

Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak terelakkan lagi. Mengapa UUD 1945 harus dilakukan perubahan. Beberapa argumentasi dapat dikemukakan mengapa perubahan itu penting dan harus dilakukan. Dari aspek filosofis, UUD 1945 itu perlu dirubah adalah karena :

Pertama : karena UUD 1945 adalah moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi saat konstitusi itu dirumuskan. Setelah berjalan lebih dari 68 tahun, tentu akan banyak terjadi perubahan baik ditingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja pada saat UUD 1945 dirumuskan perubahan itu belum tampak.

Kedua : UUD 1945 dibuat atau disusun oleh manusia biasa, yang sesuai dengan kodratnya tidak akan pernah sempurna. Hasil kerja manusia pasti memiliki berbagai kekurangan dan kelemahan.

PENUTUP

Simpulan

- a. UUD 1945 merupakan salah satu Konstitusi yang singkat dan sederhana di dunia. UUD 1945 hanya terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Naskah UUD 1945 dibuat oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). UUD 1945 bersifat sementara dan dapat disempurnakan dikemudian hari sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Setelah UUD 1945, digantikan oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, bentuk dan sistem pemerintahan negara ikut berubah dari negara kesatuan menjadi negara serikat atau federal. Sistem pemerintahan dari Presidensiil menjadi sistem parlementer. Konstitusi RIS berlangsung singkat, diganti oleh UUD Sementara tahun 1950 bentuk negara kembali menjadi negara kesatuan, tapi sistem pemerintahannya tetap parlementer. Badan Konstituante yang diberikan amanat untuk membuat UUD baru sebagai pengganti UUD 1945 tidak berhasil, sehingga berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Presiden Soekarno memrintahkan kembali ke UUD 1945.
- b. Selama perjalanan Sejarah Republik Indonesia dengan ketiga konstitusi yang pernah berlaku terjadi banyak penyimpangan dan penyelewengan dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh yang paling nyata Pengangkatan Presiden seumur hidup. Menjalankan pemerintahan negara dengan secara otoriter, sering membuat perubahan sistem ketatanegaraan tidak berdasar pada UUD yang berlaku. Demikian juga pada Era pemerintahan Presiden Soeharto, menafsirkan UUD 1945 sesuai dengan keinginan untuk memperkuat

- kedudukannya sebagai penguasa, Kebebasan Pers dibatasi. Pasal-pasal yang mengatur tentang masa jabatan Presiden ditafsirkan menurut versi penguasa, sehingga Soeharto dapat berkuasa selama 32 tahun
- c. Karena banyaknya terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan UUD oleh Presiden baik dimasa kekuasaan Presiden Soekarno maupun Era Orde Baru dibawah Kepemimpinan Presiden Soeharto, terjadilah gelombang protes dan menuntut Reformasi disegala bidang yang diseporisi oleh Gerakan mahasiswa, aktifis dan reformis dari berbagai kalangan, maka pada tahun 1998 terjadi Reformasi yang membawa perubahan terhadap UUD 1945 melalui amandemen sebanyak empat kali.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945* “ Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar; 14-18 Juli 2003.
- , 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*.: FH UII Press. Yogyakarta
- , 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH UI. Jakarta
- Anak Agung Gde Agung, Ide. 1985. *Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*.: Gajah Mada University Press. Yogyakarta
- Buyung Nasution, Adnan. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta
- , 2004. *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, Otobiografi. Aksara Kurnia. Jakarta
- , 2004. *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945; Sistem Semi Presidensial Dalam Proyekti*”. Disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI berkerjasama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta.
- Duverger, Maurice. 1956. *Droit Constitutionnel et Institutions Politique*. Paris.
- Fajrul Fakaakh, Moh, dkk. 2003. *Kajian Tentang Peninjauan Ketetapan MPR/S 1960-2002*, Laporan Akhir Tim UGM Kajian : Peninjauan Ketetapan MPR/S 1960-2002, Yogyakarta.
- H.F. Abraham Amos, 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba sampai Era Reformasi)* Telaah sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatik Kritis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia. Devisi Buku Perguruan Tinggi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Joenarto, 1986. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*.: Bina Aksara. Jakarta
- Kuasnardi, Moh. Dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*. : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Jakarta
- Manan, Bagir, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armoco. Bandung
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni. Bandung,
- Mahfud MD, Moh. 1998, *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES Jakarta :
- M. Mangunsong, Parlin. 1992. *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai salah satu sarana Perubahan UUD*. Alumni. Bandung:
- Nikmatul Huda, 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Satya Arinanto, 2008. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, PT Raja Grafindo Pertsada, Jakarta.
- Valina Singka Subekti, 208. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. PT RajaGrafindo Persada Jakarta
- Suny, Ismail. 1983. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*.:Aksara Baru. . Jakarta
- Soemantri M, Sri dan Bintang R Saragih. 1993. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 tahun kembali ke UUD 1945*. (Suntingan) Pustaka Sinar Hrapan. Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara diluar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945.
- Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.