

Perubahan Konstitusi Dan Implikasinya Pada Perubahan Lembaga Negara

Oleh: Aldri Frinaldi dan Nurman S

Abstract

The Amendment of UUD 1945 at reform era have brought implication happened change to high institute structure of state. The change influenced by existence of the change of political constellation and political power in Indonesia. Because, constitution influenced by will political from top kick political power at one particular state. By normative-juridical, having implication is existence of change authority had previous Institute State, and there is also Institute new State emerges. By political-sociological, change the constitution influenced by existence of change political constellation and political power in Indonesia

Kata Kunci: *Konstitusi, Amandemen, Lembaga Negara*

I. PENDAHULUAN

Pada zaman modern ini pada umumnya setiap negara mempunyai konstitusi, salah satu fungsinya mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu orang atau lembaga/badan. Penumpukan dapat menimbulkan kekuasaan yang bersifat absolut, sehingga menimbulkan kecenderungan tindakan sewenang-wenang oleh pemegang kekuasaan.

Konstitusi pada prinsipnya adalah suatu aturan yang mengandung norma-norma pokok, yang yang berkaitan kehidupan negara. Konstitusi dapat mengalami perubahan sesuai dinamika kehidupan masyarakat. Perubahan meliputi hal-hal berkaitan dengan aturan tentang anatomi struktur kekuasaan, pembatasan kekuasaan, jaminan perlindungan hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman, dan pertanggungjawaban kekuasaan kepada rakyat, dan sebagainya.

Sampai saat ini, konstitusi yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945, telah mengalami empat kali perubahan. Perubahan tersebut membawa pengaruh terhadap struktur dan fungsi lembaga negara Republik Indonesia. Oleh karena itu masalah yang dibahas adalah: “Bagaimana implikasi

perubahan UUD1945 terhadap struktur dan fungsi lembaga negara Republik Indonesia? Pembahasan dilakukan dengan menggunakan pendekatan kajian literatur yang relevan berkaitan dengan topik yang dibahas.

II. PEMBAHASAN

A. Pentingnya Konstitusi bagi sebuah negara.

Tentang pengertian konstitusi menurut para ahli terdapat perbedaan pendapat. Perbedaan tersebut berkaitan dengan: apakah konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar? Berkaitan dengan hal tersebut terdapat dua pendapat di kalangan para ahli. Ada ahli yang membedakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar tetapi ada pula ahli yang menyamakannya. Sarjana yang membedakan pengertian Konstitusi dengan Undang Undang Dasar, antara lain, Projodikoro (1983:10-11), yang mengemukakan bahwa ada dua macam konstitusi, yaitu konstitusi tertulis (*written constitution*) dan konstitusi tak tertulis (*unwritten constitution*). Selanjutnya Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga (Kusnardi, 1988 : 65 -66) :

- 1) *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.*
Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
- 2) *Die Verselbstandigte rechtsverfassung.*
Konstitusi merupakan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.
- 3) *Die geshereiben verfassung.*
Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Berdasarkan pendapat Herman Heller di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar baru merupakan bagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi tertulis saja. Seterusnya, ditegaskan oleh Budiardjo (1997: 108), bahwa suatu konstitusi umumnya disebut tertulis, bila merupakan satu naskah, sedangkan konstitusi tidak tertulis adalah tidak merupakan satu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi. Dimana menurut Edward M. Sait (Budiardjo, 1997: 109), konvensi adalah aturan-aturan tingkah laku politik (*rules of political behavior*). Dengan demikian menurut paham ini konstitusi juga meliputi hal-hal yang tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat yang dipandang sebagai norma-norma dalam ketatanegaraan.

Sedangkan penganut yang menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, adalah James Bryce. Pendapat James Bryce (Thaib, 2003: 12 -13) menyatakan konstitusi adalah : *A frame of political society, organised through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights.* Kemudian Strong melengkapi pendapat Bryce yaitu : *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.*

Begitu pula, Peaslee menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar yang dilandasi kondisi bahwa hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis. Hanya Inggris dan Canada yang tidak mempunyai konstitusi tertulis (Projudikoro, 1983: 11).

Konstitusi mempunyai fungsi yang sangat penting bagi suatu negara. Menurut pendapat Attamimi (1990: 215), suatu Konstitusi atau Undang-Undang Dasar berfungsi sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, mengatur bagaimana kekuasaan negara dijalankan. Sebab tujuan dari konstitusi menurut Projudikoro (1983:12-13), ialah mengadakan tata-tertib tentang lembaga-kenegaraan, wewenang-wewenangnya dan cara bekerjanya, dan menyatakan hak-hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungannya. Selanjutnya, Kusnardi (1988: 65), menegaskan bahwa suatu konstitusi memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuk dan isinya. Bentuk konstitusi sebagai naskah tertulis yang merupakan Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isi konstitusi merupakan peraturan yang bersifat fundamental, artinya tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas-azas saja.

Menurut penulis, karena pada umumnya negara-negara setelah abad ke-19, mempunyai konstitusi tertulis maka wajar jika konstitusi dapat disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Oleh karena norma-norma dasar yang terdapat dalam masyarakat saat ini, untuk terdapatnya suatu kepastian hukum, telah dijadikan sebagai aturan tertulis.

Selanjutnya berkaitan dengan sifat konstitusi, Kusnardi (1988:74 -75), mengemukakan ada yang *flexible* (luwes) dan ada yang *rigid* (kaku). Berkaitan dengan sifat *Flexible* atau rigid suatu Konstitusi, dapat dilihat dari cara merubah suatu konstitusi. Pada setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan Pasal-pasal tentang perubahan. Kemudian, Bryce (Thaib, 2003: 29), mengemukakan

ciri-ciri khusus dari konstitusi fleksibel adalah (a) elastis, (b) diumumkan dan diubah dengan cara sama seperti undang-undang. Sedangkan ciri-ciri konstitusi yang *rigid* adalah (a) mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undang yang lain, (b) hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.

Hal ini disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun ia dirancang untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah. Karena itulah pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan, ada konstitusi yang dapat dirubah dengan cara yang luwes, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Namun ada juga cara perubahan yang kaku, dengan maksud agar tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat banyak.

B. Perubahan Konstitusi di Indonesia

Konstitusi bukan hanya sebagai kumpulan norma-norma dasar statis yang merupakan sumber ketatanegaraan, tapi juga memberi ruang untuk mengikuti perkembangan masyarakat yang terjadi dalam suatu negara. Sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat pada suatu negara, maka konstitusi dapat pula mengalami perubahan. Namun, untuk melakukan perubahan tersebut tiap-tiap konstitusi mempunyai cara-cara atau prosedur tertentu. Menurut Thaib (2003 :50), terdapat dua sistem perubahan sistem konstitusi yaitu : Sistem yang pertama, bahwa apabila suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi diubah, maka yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang baru secara keseluruhan. Hal ini pernah dialami di Indonesia yaitu perubahan (pergantian) konstitusi dari UUD 1945 menjadi Kontitisi RIS (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950), dan perubahan (pergantian) dari Kontitisi RIS menjadi UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959), serta dari UUDS 1950 kembali menjadi UUD 1945 (5 Juli 1959 – 1999).

Sistem kedua, bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi asli yang tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem pertama berarti

terjadinya pergantian suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang lama dengan adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang baru. Perubahan konstitusi yang menggunakan sistem kedua yang berarti dilakukan amandemen dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar juga pernah dialami di Indonesia, yaitu terjadi amandemen terhadap UUD 1945, yaitu amandemen UUD 1945 yang pertama tahun 1999, yang kedua tahun 2000, yang ketiga tahun 2001, yang keempat tahun 2002.

Mengenai prosedur perubahan konstitusi, menurut C.F. Strong (Thaib, 2003: 51), bahwa cara perubahan konstitusi ada empat macam yaitu; (1) perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif menurut pembatasan-pembatasan tertentu, (2) perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum, (3) perubahan konstitusi yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian yang terdapat pada negara berbentuk Serikat, (4) perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Sejak bergulirnya gerakan reformasi, UUD 1945 telah mengalami perubahan. Prosedur perubahan UUD 1945 tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 37 bahwa untuk merubah UUD 1945, harus hadir sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR, dan kemudian putusan diambil atas persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota yang hadir. Setelah Amandemen keempat, Pasal 37 UUD 1945 mengalami perubahan bahwa untuk perubahan Pasal-Pasal UUD dapat dilakukan jika diajukan sekurang-kurangnya oleh 1/3 anggota MPR. Keputusan tentang perubahan diambil jika Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.

Pada bagian ini dibahas perubahan UUD 1945, perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dengan fokus substansi perubahan yang terjadi. Pada perubahan pertama, substansi perubahan dimaksudkan untuk pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, hanya dua periode masa jabatan saja. Perubahan kedua, substansi perubahan dimaksudkan untuk mempertegas hal-hal tentang Hak-hak Asasi Manusia dan memperkokoh eksistensi DPR sebagai lembaga legislatif. Perubahan ketiga, substansi perubahan dimaksudkan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dari MPR kepada rakyat, sehingga berimplikasi pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Perubahan ketiga juga dimaksudkan untuk memperkokoh independensi kekuasaan kehakiman. Perubahan keempat,

substansinya dimaksudkan untuk penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, dan mempertegas persyaratan pengisian dan tata cara pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

B. Perubahan Struktur, Fungsi dan wewenang Lembaga Negara Sesudah Amandemen UUD 1945.

1. Struktur, Fungsi dan wewenang Lembaga Negara

Menurut ketentuan UUD 1945 susunan lembaga-lembaga negara Republik Indonesia terdiri dari MPR, DPR, Presiden, BPK, DPA dan MA. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, lembaga negara di Indonesia terdiri dari: MPR, DPR, Presiden, DPA, BPK, dan MA. Tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara tersebut diatur berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan antara Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Menurut Ketetapan MPR tersebut MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara sedangkan DPR, Presiden, DPA, MA, BPK adalah Lembaga Tinggi Negara.

Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai fungsi dan wewenang, yaitu; (1) menjalankan kedaulatan rakyat sepenuhnya, (2) mengubah dan menetapkan UUD, (3) menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), (4) memilih dan mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sedangkan keanggotaan MPR terdiri atas DPR, utusan daerah, dan utusan golongan.

Presiden mempunyai fungsi dan wewenang, yaitu: (1) memegang kekuasaan pemerintahan negara, (2) memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, (3) menetapkan Peraturan Pemerintah, (4) memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, (5) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional (dengan negara lain), (6) menyatakan keadaan bahaya, (7) mengangkat duta dan konsul, (8) memberi grasi dan rehabilitasi, (9) memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, (10) menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam hal ihkwal kegentingan memaksa.

Dewan Perwakilan Rakyat, mempunyai fungsi dan wewenang, yaitu: (1) memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas rancangan Undang-undang, (2) mengajukan rancangan Undang-undang, (3) memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (perpu). Selanjutnya, Badan Pemeriksa Keuangan, mempunyai fungsi dan wewenang, yaitu ; memeriksa tanggung jawab tentang

keuangan negara, yang hasil pemeriksaannya itu diberitahukan kepada DPR. Seterusnya, Mahkamah Agung, menjalankan kekuasaan kehakiman dengan badan-badan lain kehakiman menurut Undang-undang. Kekuasaan Kehakiman pada masa Orde Baru diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, dimana susunan kekuasaan kehakiman terdiri dari Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan, Dewan Pertimbangan Agung, mempunyai fungsi dan wewenang, yaitu: (1) berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden, (2) memajukan usul kepada pemerintah.

Terlihat bahwa fungsi dan wewenang lembaga negara sebelum amandemen UUD 1945 ini, hanya mengatur hal-hal yang pokok-pokok saja. Detail atau rincian lebih lanjut dibuat dalam bentuk Undang-undang yang merupakan peraturan operasional dari UUD.

2. Perubahan Struktur, Fungsi dan Wewenang Lembaga Negara.

Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menyebabkan terjadinya perubahan struktur, fungsi dan wewenang kelembagaan negara di Indonesia. Komposisi kelembagaan negara ada yang tetap, ada yang baru, dan ada yang dihapuskan. Lembaga negara yang tetap ada yaitu ; Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Lembaga negara yang baru yaitu: Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY). Sedangkan Lembaga negara yang dihapuskan pada adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Dengan demikian komposisi Lembaga Negara setelah dilakukan amandemen keempat UUD 1945 adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, KY.

Selanjutnya berkaitan dengan fungsi dan wewenang masing-masing Lembaga Negara sebagai berikut. Setelah terjadi perubahan UUD 1945 MPR mempunyai wewenang berdasarkan Pasal 1 dan pasal 2 yaitu: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, (3) hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Begitupula terdapat perubahan dalam komposisi keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, yang sebelumnya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan.

Presiden mempunyai kekuasaan pemerintahan negara, wewenang berdasarkan Pasal 4, Pasal 10-16, antara lain: (1) mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR, (2) mengesahkan RUU menjadi UU dengan mengundangkannya ke dalam Lembaran Negara, (3) memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, (4) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional (dengan negara lain), (5) menyatakan keadaan bahaya, (6) mengangkat duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR, (7) memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA, (8) memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (9) memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, (10) membentuk dewan pertimbangan, (11) menetapkan Peraturan Pemerintah, (12) menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam hal ihkwal kegentingan memaksa.

Setelah amandemen UUD 1945, terdapat perluasan wewenang DPR berdasarkan Pasal 20-22 B, yaitu: (1) memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan. (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Berdasarkan Pasal 22 C-22 D, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kewenangan sebagai berikut: (1) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (2) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan

daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, (3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Badan Pemeriksa Keuangan, mempunyai wewenang berdasarkan Pasal 23 E-23 G, yaitu: untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya (Pasal 23 E ayat (3) UUD 1945, amandemen ketiga). Kemudian, hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pada saat ini BPK belum lagi terdapat di setiap provinsi .

Mahkamah Agung mempunyai wewenang berdasarkan Pasal 24 - 24A , yaitu: (1) kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Selanjutnya, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dasar, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Komisi Yudisial, berwenang berdasarkan Pasal 24 B, yaitu: mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang berdasarkan Pasal 24 C, bahwa: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,

memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Terlihat bahwa fungsi dan wewenang lembaga negara sesudah amandemen UUD 1945 ini, tidak hanya mengatur hal-hal yang pokok-pokok saja, tetapi sudah dibuat secara detail atau terperinci. Seyogianya detail atau rincian lebih lanjut fungsi dan wewenang lembaga negara tersebut, dibuat dalam bentuk undang-undang yang merupakan peraturan operasional dari UUD. Hal ini sesuai dengan maksud dan pengertian seperti yang dikemukakan para ahli di atas, bahwa UUD mengatur hal-hal yang fundamental tentang kehidupan bernegara. Tetapi, karena krisis kepercayaan masyarakat terhadap sistem kenegaraan akibat pengalaman di masa Orde Baru, karena dominasi kekuasaan eksekutif, yang menyebabkan tidak dapat berfungsi secara efektif lembaga negara lain, seperti DPR, sehingga negara perubahan UUD 1945 memasukkan secara detail fungsi dan wewenang lembaga-lembaga tersebut ke dalam UUD 1945.

4. Implikasi Perubahan (Amandemen) Undang-undang Dasar 1945 secara sosiologis - politis.

Menurut F. Lassalle (Thaib, 2003), secara sosiologis atau politis (*Sosiologische atau politische begrip*), konstitusi adalah *sinthese* faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan tersebut di antaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan lain-lain, itulah yang sesungguhnya konstitusi. Karena itu, Mac Iver (Achmad Ali, 1996: 78), mengemukakan bahwa ada dua jenis hukum yaitu : pertama, hukum yang berada di bawah pengaruh politik, dan kedua, hukum yang tidak berada dibawah pengaruh politik. Berkaitan dengan hal yang kedua ini adalah konstitusi, sedangkan yang pertama adalah selain dari konstitusi.

Seharusnya seperti yang di kemukakan oleh Mac Iver di atas, bahwa konstitusi atau UUD tidak berada dibawah pengaruh kekuasaan politik, tetapi di Indonesia dalam kenyataan setelah era

reformasi tidaklah demikian. Perubahan UUD 1945 dipengaruhi oleh *political will* para elite politik yang berkuasa. Sehingga perubahan konstitusi sangat rentan oleh pengaruh konstelasi, struktur dan kekuasaan politik yang berkuasa pada masa itu.

Karena itu yang menentukan perlu atau tidaknya suatu UUD 1945 perubahan adalah kekuatan politik yang berkuasa pada suatu waktu. Betapapun rigidnya suatu konstitusi, namun apabila kekuatan politik yang berkuasa pada waktu itu menghendaki perubahan, maka konstitusi itu akan dirubah. Akan tetapi sebaliknya walaupun konstitusi itu mudah berubah, namun jika kekuatan politik yang berkuasa tidak menghendaki adanya perubahan, konstitusi itu tetap tidak akan berubah.

Perubahan pertama UUD 1945 dilakukan untuk menampung aspirasi rakyat yang berkeinginan adanya pembatasan kekuasaan Presiden hanya untuk dua periode masa jabatan. (Morisson, 2005: 39). Sebab sebelum amandemen UUD 1945 masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Sehingga kalimat "*sesudahnya dapat dipilih kembali*", yang digunakan sebagai tafsiran supaya Soeharto dapat dipilih berkali-kali sebagai Presiden pada masa Orde Baru. Untuk itulah timbul desakan dan aspirasi rakyat Indonesia di era reformasi agar Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, yang sebelum amandemen tidak tegas pembatasan masa jabatannya, setelah amandemen dinyatakan dengan tegas pembatasan masa jabatannya menjadi dua periode masa jabatan. Sebelum perubahan UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden adalah orang Indonesia asli, maka setelah amandemen, dimungkinkan warga negara keturunan atau warga negara hasil perkawinan campuran yang kemudian dirinya (anaknya) berkewarganegaraan Indonesia dapat mencalonkan diri menjadi Presiden. Menurut Pasal 6 ayat (1) tentang hal itu telah berubah yaitu: "Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas sebagai Presiden dan Wakil Presiden".

Selain itu disebabkan oleh situasi dimana pada masa Orde Baru, kekuasaan berada pada Presiden sangat besar. Apalagi, Presiden Soeharto selama masa Orde Baru selaku Ketua Dewan Pembina Golongan Karya (Golkar), mempunyai pengaruh yang sangat menentukan. Selama masa Orde Baru, Pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde ini, selalu dimenangkan oleh Golkar, dan merupakan *Single Majority*, sehingga setiap kali Pemilihan

Presiden oleh MPR, Soeharto selalu terpilih secara aklamasi. Karena kekuasaan Presiden sangat besar, posisi DPR tak lebih dari sekedar *Rubber Stamp* atas RUU yang diajukan eksekutif. Kekuasaan kehakiman, secara administratif dan keuangan berada dibawah kendali eksekutif, dalam hal ini melalui Menteri Kehakiman. Akibatnya terdapat kecenderungan bahwa lembaga yudikatif dipengaruhi oleh eksekutif terhadap yudikatif, sehingga tidak sepenuhnya independen pada masa itu. Pada masa reformasi timbul keinginan adanya lembaga yudikatif yang indenpenden, dan juga adanya lembaga yudikatif yang dapat melakukan uji terhadap Undang-undang. Inilah yang mendasari perubahan UUD 1945 berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Morisson (2005: 39), mengemukakan perubahan UUD 1945 dilakukan juga dimaksudkan untuk memperbaiki sistem *check and balances* antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berkaitan dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden setelah amandemen UUD 1945, berbeda dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya. Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Mohammad Hatta, dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Presiden Soeharto dan para Wakil Presidennya (sejak tahun 1971 sampai tahun 1998 punya beberapa Wakil Presiden), dipilih oleh MPR. Kemudian, B.J. Habibie menjadi Presiden tahun 1998, menggantikan Presiden Soeharto karena ia menyatakan berhenti dari jabatan Presiden. Sesuai ketentuan UUD 1945, Wakil Presiden menjadi Presiden jika Presiden berhenti dari jabatannya atau mangkat. Begitu pula, Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri dipilih oleh MPR. Presiden Megawati Soekarnoputri dan Wakil Presiden Hamzah Haz, menjadi Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam sidang MPR. Sedangkan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden setelah amandemen UUD 1945, periode 2004-2009, dilakukan dengan cara suatu Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas dan rahasia, sebagai bentuk pemilihan langsung oleh rakyat.

Disamping itu, pada perubahan UUD 1945, juga terjadi perubahan penting secara politis dan sosiologis terhadap posisi DPR, dimana sebelum amandemen posisi DPR hanya untuk dimintakan persetujuan atas tiap-tiap Undang-undang. Setelah amandemen UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Ini menjadikan posisi DPR menjadi pada posisi pemegang kekuasaan utama dalam pembentukan Undang-undang. Kemudian pada perubahan (amandemen) kedua, posisi DPR diperkuat lagi, agar tiap-tiap Undang-undang yang sudah disetujui bersama Presiden dalam persidangan DPR, agar tidak dapat dimentahkan lagi, yaitu seandainya Presiden tidak

mengundangkannya dalam Lembaran Negara sehingga Undang-undang yang sudah disetujui tidak dapat berlaku. Sebab berlakunya suatu Undang-undang harus terlebih dahulu diundangkan dalam Lembaran Negara. Pada perubahan kedua ini, ketentuan tentang hal tersebut ditambah menjadi tiap-tiap Rancangan Undang-undang (RUU) yang sudah disetujui bersama (DPR dan Presiden) tidak disahkan Presiden, maka sejak tiga puluh hari RUU disetujui, RUU sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Dengan demikian terdapat kepastian terhadap tiap-tiap Rancangan Undang-undang sudah disetujui bersama (DPR dan Presiden) dalam persidangan DPR, menjadi UU walaupun tidak disahkan oleh Presiden. Dengan kata lain jelas posisi DPR semakin tegas sejajar dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

III. PENUTUP

Perubahan UUD 1945 telah membawa implikasi terjadi perubahan terhadap struktur kelembagaan tinggi negara. Perubahan ini mempunyai implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan lembaga negara, ada lembaga negara baru, dan ada lembaga negara yang tetap ada serta ada lembaga negara yang dihapuskan. Perubahan UUD 1945 tersebut dimaksudkan untuk terdapat *check and balances* antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Daftar Kepustakaan

- Anomin. 2003. *UUD 1945 dan Perubahannya*. Penabur Ilmu. Jakarta,
- Ali, Achmad. 1996. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Chandra Partama. Jakarta.
- Budiardjo, Miriam. 1997. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka utama. Jakarta.
- Morissan. 2005. *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*. Ramdina Prakarsa. Jakarta.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1983. *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Dian Rakyat.
- Putra, Anom Surya. 2003. *Hukum Konstitusi Masa Transisi*. Nuansa Cendikia. Bandung.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Ni`matul Huda. 2003. *Teori dan Hukum Konsitusi*. RadjaGrafindo Persada. Jakarta.
- Kusnardi, Mohd, Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.