

**MENGAJI SUBSTANSI UNDANG-UNDANG DASAR
 NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
 DALAM HAKIKATNYA SEBAGAI HUKUM DASAR TERTULIS
 (ANALYZING SUBSTANCE OF THE 1945 CONSTITUTION OF THE
 REPUBLIC OF INDONESIA AS A WRITTEN FUNDAMENTAL NORM)**

Janpatar Simamora
 Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen
 Jln. Sutomo No. 4A Medan 20234 Indonesia
 Tlp. (061) 4522922; 4522831; 4565635 Fax. (061) 4571426
 E-mail: patarmora_81@yahoo.co.id
 (Naskah diterima 12/05/2015, direvisi 14/09/2015, disetujui 22/09/2015)

Abstrak

Dinamika kebutuhan ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya setelah reformasi, mengalami perkembangan yang cukup pesat. Sejalan dengan hal tersebut, telah dilakukan perubahan demi perubahan terhadap sejumlah ketentuan dalam UUD 1945. Proses perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi Indonesia patut dimaknai sebagai upaya penyempurnaan aturan dasar kehidupan kenegaraan di tanah air. Namun demikian, dikaji dari substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945, model pengaturan yang dilakukan justru berpotensi menghilangkan atau setidaknya mengurangi hakikat UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri sebagai hukum dasar tertulis. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis pada hakikatnya hanya memuat aturan dasar atau pokok kehidupan kenegaraan, sedangkan aturan yang lebih rinci lazimnya dituangkan lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya. Namun faktanya, substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya terkait Hak Asasi Manusia sudah sangat detail serta hampir tidak lagi mencerminkan sebagai sebuah dokumen tertulis yang mengatur hal-hal pokok atau fundamental dan sangat mendasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, sejumlah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dikaji ulang menuju model pengaturan yang lebih mencerminkan hakikat pokoknya sebagai hukum dasar tertulis, hukum yang memuat aturan dasar, pokok dan fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kata kunci: UUD NRI Tahun 1945, konstitusi, aturan fundamental.

Abstract

The dynamics of the constitutional needs of the Republic of Indonesia, especially after the reform, have developed quite rapidly. Correspondingly, a number of changes have been applied to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Those changes made against the Constitution as a written basic law of Indonesia should be interpreted as efforts to consummate basic rules of national life in the homeland. Nevertheless, by reviewing its substance, it shows that the arrangements made it potentially eliminate or at least reduce the essence of the Constitution as the written basic law. Initially, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the written basic law only contains basic or fundamental rule of national life, while the more specific rules typically set forth in the form of regulations below it. Conversely, the fact shows the substance contained, particularly related to Human Rights has been very specific and almost no longer reflected as a written document that regulates the fundamentals of national life. Therefore, a number of provisions in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia should be re-examined to restore its nature as a written fundamental norm and the law that contains the basic and most fundamental rule of national life.

Keywords: the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, constitution, fundamental norm.

A. Pendahuluan

Dinamika kebutuhan ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya pascabergulirnya reformasi kian mengalami perkembangan yang cukup pesat. Berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dari aspek ketatanegaraan ditata sedemikian rupa

guna menjawab tantangan zaman yang kian kompleks. Kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan itu sendiri mulai mengemuka ketika terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pada masa transisi dari otoritarian menuju sistem yang lebih demokratis.¹ Sebagai upaya

1 Retno Mawarini Sukmariningsih, *Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum FH UGM Yogyakarta, Volume 26 Nomor 2, Juni 2014, hlm. 196.

mengakomodasi berbagai perubahan yang terjadi, maka dilakukanlah perubahan demi perubahan terhadap substansi UUD 1945.² Hanya dalam kurun waktu yang tergolong singkat, yaitu tahun 1999-2001 telah dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat) kali terhadap sejumlah ketentuan dalam UUD (NRI Tahun) 1945.

Dalam perspektif kurun waktu perubahannya, dapat dikatakan bahwa perubahan demi perubahan dimaksud menunjukkan adanya upaya untuk melakukan pembenahan sekaligus mengakomodasi tuntutan reformasi yang bergema di tahun 1997-1998 secara komprehensif dan menyeluruh. Dikatakan demikian, sebab perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 diawali hanya berselang setahun sejak bergulirnya arus reformasi di tanah air. Oleh sebab itu, maka menjadi sangat beralasan kiranya untuk mengatakan bahwa dasar utama yang melatarbelakangi terjadinya perubahan UUD 1945 adalah tuntutan reformasi yang tidak lagi dapat diredam pemerintah yang berkuasa ketika itu.

Kendati kemudian proses perubahan dimaksud dilakukan secara bertahap sebanyak 4 (empat) kali dalam kurun waktu 4 (empat) tahun secara berturut-turut, namun demikian, proses perubahan tersebut patut dimaknai sebagai satu kesatuan yang utuh guna mendesain ulang hukum dasar negara menuju pemenuhan kebutuhan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Jika kemudian ditelisik lebih jauh, berbagai perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 dapat dikatakan sangatlah beragam, baik dari segi substansi maupun sistematika.

Dari aspek sistematikanya, UUD 1945 sebelum diubah terdiri dari 3 (tiga) bagian dan penamaan, yaitu "Pembukaan (*Preamble*)", "Batang Tubuh" dan "Penjelasan". Setelah dilakukan perubahan, sistematika dimaksud menjadi 2 (dua) bagian, yaitu "Pembukaan" dan "Pasal-Pasal". Keberadaan bagian "Penjelasan" dihilangkan dengan pertimbangan untuk menghindari kesulitan dalam menentukan status bagian "Penjelasan" tersebut dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.³ Selanjutnya, sejumlah materi muatan yang terkandung dalam UUD 1945 juga turut mengalami perubahan signifikan. Sebelum diubah, UUD 1945 terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 Ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Setelah perubahan, komposisi tersebut menjadi 21 Bab, 73 Pasal, 170 ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.⁴

Banyaknya perubahan yang terjadi, baik dari aspek sistematika maupun komposisi substansi yang terkandung di dalamnya serta rentang waktu perubahan yang tergolong singkat membuat banyak pihak memaknai perubahan UUD 1945 sebagai suatu peristiwa yang sangat identik dengan reformasi konstitusi. Perubahan demi perubahan dimaksud disebut sebagai reformasi konstitusi bukan hanya dikarenakan prosesnya yang cukup singkat, namun juga ditengarai banyaknya perubahan yang terjadi dalam substansi UUD 1945 itu sendiri.

Mengingat berbagai perubahan yang dilakukan dalam UUD 1945, baik dalam bentuk penambahan maupun pengurangan sejumlah ketentuan di dalamnya pada akhirnya memunculkan persoalan mendasar terkait dengan hakikat kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa lazimnya sebuah konstitusi atau hukum dasar suatu negara hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum dan abstrak terkait dengan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan kata lain, konstitusi suatu negara hanya memuat hal-hal yang bersifat fundamental mengenai suatu negara. Adapun aturan lebih lanjut serta terperinci dari sejumlah ketentuan dalam konstitusi lazimnya dituangkan dalam peraturan turunannya, misalnya seperti undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jika kemudian dihubungkan dengan substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat secara rinci berbagai ketentuan di dalamnya, tentu akan memunculkan pertanyaan paling fundamental terkait dengan keberadaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi Indonesia. Apakah UUD NRI Tahun 1945 masih tepat dimaknai sebagai sebuah konstitusi atau dalam pertanyaan yang lebih sederhana, apakah UUD NRI Tahun 1945 masih memenuhi kriteria sebagai sebuah hukum dasar tertulis yang hanya mengatur masalah-masalah ketatanegaraan paling pokok dan fundamental? Hal inilah yang akan dikaji lebih lanjut dalam tulisan ini.

B. Pembahasan

B.1. Istilah, Pengertian dan Materi Muatan Hukum Dasar atau Konstitusi

Istilah hukum dasar sesungguhnya merupakan bahasa lain dari Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Oleh sebab itu, hukum dasar sering juga disebut Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang penyebutannya sering

2 Istilah UUD 1945 digunakan sebagai nomenklatur terhadap UUD 1945 sebelum perubahan, sedangkan untuk nomenklatur UUD 1945 sesudah perubahan digunakan istilah UUD NRI Tahun 1945.

3 MPR RI, 2012. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 19.

4 *Ibid.*, hlm. 59.

tidak beraturan dan dipertukarkan antara satu dengan lainnya. Namun demikian, perlu kiranya untuk dipahami bahwa sekalipun hukum dasar sering dipersamakan dengan istilah Undang-Undang Dasar atau konstitusi, sesungguhnya istilah-istilah dimaksud memiliki perbedaan signifikan. Kalaupun hendak dipersamakan penggunaannya, barangkali hukum dasar hanya identik dengan istilah konstitusi, sementara terhadap istilah Undang-Undang Dasar, dapat dikemukakan bahwa istilah hukum dasar memiliki makna berbeda dengan istilah tersebut. Hukum dasar atau konstitusi terdiri dari hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, sedangkan Undang-Undang Dasar merupakan hukum dasar tertulis. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Undang-Undang Dasar hanya merupakan bagian dari hukum dasar atau konstitusi.

Hukum dasar dalam bahasa Inggris disebut dengan *constitution* atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah konstitusi. Di Perancis, dikenal dengan istilah *constituer* yang memiliki makna membentuk, sedangkan di Belanda disebut *Grondwet*. Kata *Wet* berarti undang-undang, sedangkan *grond* berarti tanah/dasar.⁵ Jadi, *Grondwet* dapat dimaknai sebagai Undang-Undang Dasar.

Istilah konstitusi dalam bahasa Latin merupakan gabungan dari 2 (dua) suku kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* dapat dimaknai sebagai "bersamaan dengan...", sedangkan kata *statuere* berasal dari kata *sta* yang kemudian membentuk kata kerja pokok *stare* yang memiliki arti berdiri. Jadi, maka istilah *statuere* dapat diartikan membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan maupun menetapkan sesuatu.⁶ Hukum dasar lebih tepat disebut dengan istilah konstitusi dan umumnya mencakup dua bagian besar, yaitu hukum dasar tertulis atau konstitusi tertulis dan hukum dasar tidak tertulis atau konstitusi tidak tertulis. Hukum dasar tertulis umumnya diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang Dasar, sedangkan hukum dasar tidak tertulis atau konstitusi tidak tertulis umumnya diwujudkan dalam bentuk konvensi.

Di negara-negara yang memiliki Undang-Undang Dasar, konvensi atau praktik-praktik yang timbul dalam penyelenggaraan negara sekalipun tidak dituangkan secara tertulis, namun keberadaannya mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang

Dasar.⁷ Dilihat dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar adalah bagian dari konstitusi. Konstitusi atau hukum dasar memiliki cakupan yang lebih luas dari Undang-Undang Dasar, sebab Undang-Undang Dasar hanya merupakan bagian dari suatu konstitusi atau hukum dasar. Dalam kaitan itu, tulisan ini lebih cenderung menggunakan istilah hukum dasar tertulis sebagai bahasa lain dari UUD NRI Tahun 1945.

Secara umum, istilah konstitusi merujuk pada pengertian hukum dasar tidak tertulis, sedangkan Undang-Undang Dasar menunjuk pada pengertian hukum dasar tertulis.⁸ Konstitusi sebagai landasan utama pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara, lahir dari paham konstitusionalisme, yaitu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁹ Terkait pembahasan mengenai konstitusi, Jibong Lim¹⁰ mengutarakan bahwa:

There is not a country in the world without some form of a Constitution. Constitutions necessarily protect fundamental rights by regulating potentially intrusive governmental powers. When governmental intrusion is unwarranted, Constitutional adjudication often serves an indispensable role as a safeguard to people's rights.

Pandangan tersebut menunjukkan pemaknaan bahwa tidak ada negara di dunia yang tidak memiliki konstitusi dengan berbagai bentuk. Konstitusi berperan dalam melindungi hak-hak dasar rakyat dengan mengatur kekuasaan pemerintah. Oleh sebab itu, ketika timbul suatu tindakan pemerintah yang sangat tidak beralasan, maka konstitusi akan berperan dalam melindungi hak-hak dasar rakyat. Didasarkan pada berbagai kajian hukum tata negara atau ilmu politik yang berkembang selama ini, kajian seputar konstitusi selalu berbicara tentang hal-hal sebagai berikut:

- a) anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum;
- b) jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- c) peradilan yang bebas dan mandiri; dan
- d) pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.¹¹

L.J. Van Apeldoorn antara *constitution* dengan *gronwet*. Istilah *Gronwet* atau Undang-

5 H. Dahlan Thaib, et.al., 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kelima, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 7.

6 *Ibid.*, hlm. 7-8.

7 Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 76.

8 Taufiqurrohman Syahuri, 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 28.

9 Abdu Mukthie Fajar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 16.

10 Jibong Lim, 2002. *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loy. L. A. Int'l & Comp. L. Rev, Vol. 24:327.

11 H. Dahlan Thaib, et.al., *op.cit.*, hlm. 1-2.

Undang Dasar merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* memuat, baik peraturan tertulis maupun peraturan tidak tertulis.¹² Adapun Herman Heller menjelaskan bahwa konstitusi dapat dimaknai dalam 3 (tiga) pengertian:

- a) konstitusi merupakan cerminan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
- b) konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat atau dengan kata lain bahwa konstitusi mengandung pengertian yuridis.
- c) konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara tertentu.¹³

Pakar lain yang turut memberikan definisi tentang konstitusi adalah F. Lassale. Menurut F. Lassale, suatu konstitusi dapat dimaknai dalam 2 (dua) pengertian:¹⁴

- a) konstitusi dalam pengertian sosiologis dan politis (*sosiologische* dan *politische*). Konstitusi dalam pengertian ini dapat dimaknai sebagai suatu faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat suatu negara. Intinya bahwa konstitusi menggambarkan bagaimana hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang ada dalam suatu negara secara nyata.
- b) konstitusi dalam pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi merupakan suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan suatu negara.

Berbeda dengan paham yang dianut oleh para ahli sebagaimana dijelaskan sebelumnya, penganut paham modern justru menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Sebut saja misalnya James Bryce¹⁵ yang mengemukakan bahwa konstitusi merupakan kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga negara yang bersifat permanen, fungsi alat-alat kelengkapan negara, serta hak-hak tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian CF. Strong¹⁶ menyempurnakan pandangan dimaksud dengan menguraikan pendapatnya yang menyatakan bahwa suatu konstitusi merupakan suatu kumpulan asas-asas yang ditujukan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan

(dalam arti luas), hak-hak dari yang diperintah serta hubungan antara yang diperintah dengan pemerintah, termasuk masalah hak asasi manusia.

Selain itu, KC. Wheare¹⁷ juga turut memberikan kontribusi pemikiran mengenai konstitusi dengan mendefinisikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan, baik yang memiliki sifat hukum maupun yang tidak mengandung sifat hukum yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Jika kemudian dirangkum sejumlah definisi dimaksud, maka dapat dijelaskan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dapat dirumuskan dalam pengertian sebagai berikut:

- a) Suatu kumpulan peraturan atau kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa;
- b) Suatu dokumen tentang pembagian tugas serta petugasnya dari suatu sistem politik;
- c) Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara;
- d) Suatu deskripsi terkait dengan masalah-masalah hak asasi manusia.

Dalam praktik kehidupan bernegara, khususnya pada zaman modern saat ini, kebutuhan akan naskah konstitusi atau hukum dasar tertulis dapat dikatakan merupakan sesuatu yang niscaya. Hal itu bisa dibuktikan dari keberadaan berbagai negara di belahan dunia yang secara umum memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau hukum dasar tertulis. Namun demikian, hal tersebut bukan berarti dapat dimaknai bahwa hukum dasar tertulis merupakan syarat mutlak berdirinya suatu negara. Inggris misalnya tidak memiliki konstitusi tertulis, namun demikian tidak seorangpun dapat menyangkal adanya kerajaan Inggris yang penyelenggaraannya dapat dikatakan relatif sempurna.¹⁸ Jika dilakukan pemilahan lebih lanjut, hanya Inggris dan Israel yang sampai sekarang dikenal tidak memiliki naskah tertulis yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar. Kedua negara ini tidak membentuk suatu konstitusi tertulis, namun kemudian dalam praktiknya konstitusinya dikenal melalui praktik ketatanegaraan yang dijalankan di negara tersebut.¹⁹

Terkait dengan materi muatan atau substansi yang terkandung dalam suatu konstitusi, dapat

12 H. Dahlan Thaib, et al., 2005, *op.cit.*, hlm. 8.

13 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam H. Dahlan Thaib, et al., 2005, *ibid.*,

14 *Ibid.*, hlm. 10.

15 CF. Strong dalam H. Dahlan Thaib, et al., 2005, *ibid.*, hlm. 11-12.

16 CF. Strong dalam H. Dahlan Thaib, et al., 2005, *ibid.*, hlm. 12.

17 H. Dahlan Thaib, et al., 2005, *ibid.*, hlm. 13.

18 H. Soehino, 2009. *Hukum Tata Negara: Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Keempat, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, hlm..2.

19 Jimly Asshiddiqie, 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 16-17.

Apakah substansi yang ada dapat menunjukkan serta menguatkan derajat dan keberadaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis atau substansi itu sendiri justru mengaburkan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar?. Dengan demikian, apakah substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 telah sejalan dengan kriteria pokok yang menunjukkan hakikat UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis?

Dilihat dari segi substansi materi secara keseluruhan, perubahan UUD 1945 dapat dikelompokkan dalam 3 jenis, yaitu pertama, penghapusan atau pencabutan beberapa ketentuan, kedua, menambah ketentuan atau lembaga baru dan ketiga, modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama.²⁹ Jika dikaji dari berbagai ketentuan yang ada di dalamnya, khususnya setelah amandemen, substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 saat ini justru berpotensi mengaburkan makna UUD NRI Tahun 1945 dalam hakikatnya sebagai hukum dasar tertulis.

Melalui perubahan pertama, kedua, ketiga, keempat UUD NRI Tahun 1945, telah dilakukan 136 perubahan dan tambahan terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar. Perubahan dan tambahan dimaksud meliputi 38 pasal, 93 ayat dan 5 bab. Selain itu, melalui perubahan UUD 1945 juga dimasukkan 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan. Khusus mengenai perubahan dalam Aturan Peralihan, dapat dijelaskan bahwa Pasal I sebelum perubahan menjadi diiadakan, Pasal II sebelum perubahan dijadikan sebagai Pasal I dan II dan Pasal III serta IV sebelum perubahan diiadakan dan ditambah dengan Pasal III.³⁰

Terdapat sejumlah ketentuan yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa substansinya rentan mengaburkan makna dan hakikat UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar. Salah satu yang paling menonjol adalah pengaturan tentang hak asasi manusia. Ketentuan ini diatur dalam BAB XA yang terdiri dari 10 Pasal, yaitu Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Model pengaturan yang demikian cukup menunjukkan bagaimana detailnya UUD NRI Tahun 1945 mengatur masalah hak asasi manusia. Hal semacam ini sesungguhnya tidak lazim ditemukan dalam Undang-Undang Dasar yang seyogianya hanya memuat aturan-aturan

dasar.³¹ Perumusan norma tersebut dapat dikaji ulang dengan mengikuti pola pengaturan yang terdapat dalam naskah asli UUD 1945.

Selain berpotensi mengaburkan makna dan hakikat UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis, pola pengaturan secara detail tersebut juga menimbulkan problem lain terkait dengan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan terkait. Sudah hampir dapat dipastikan bahwa manakala substansi UUD NRI Tahun 1945 sudah mengatur secara detail tentang suatu materi tertentu, maka peraturan turunannya kemungkinan hanya akan menyalin dan mengadopsi ulang apa yang sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kondisi inilah yang kemudian membuat UUD NRI Tahun 1945 menjadi kehilangan sifat dasarnya, sebab substansinya tidak lagi hanya memuat aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan hukum yang sifatnya konstitusional. Hal tersebut jelas dapat mengurangi derajat serta wibawa maupun kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis.³² Selain itu, perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 juga terlalu luas dalam memberikan kewenangan kepada badan pembentuk undang-undang dalam rangka membentuk undang-undang organik guna melaksanakan lebih lanjut sejumlah aturan-aturan atau ketentuan hukum dalam bentuk pasal-pasal atau ayat-ayat dalam UUD NRI Tahun 1945.³³

Bila dikaji lebih lanjut, setidaknya terdapat 39 undang-undang organik yang harus dibentuk atas dasar "perintah" dari UUD NRI Tahun 1945. Di antara undang-undang dimaksud, ada beberapa undang-undang yang mengatur materi yang sangat prinsipil atau pokok maupun mendasar, misalnya adalah undang-undang tentang pemilihan umum, undang-undang tentang sistem pendidikan nasional dan sejumlah undang-undang lainnya.³⁴ Selain itu, ditemukan juga adanya pasal-pasal atau ayat-ayat yang mengandung sejumlah permasalahan seperti adanya tumpang tindih, bahasa atau istilah-istilah yang tidak terpilih yang pada prinsipnya menunjukkan bahwa betapa perancang perubahan UUD NRI Tahun 1945 kurang menguasai pengetahuan tentang hukum atau ilmu perundang-undangan maupun teknik-teknik pembentukan peraturan perundang-undangan serta *legal drafting*.³⁵

29 Taufiqurrohan Syahuri, 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai...*, op.cit., hlm. 41.

30 H. Soehino, 2004. *Hukum Tata Negara: Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta, hlm. 36.

31 Dalam konstitusi Laos misalnya, hak asasi manusia diatur secara singkat walaupun terdiri dari beberapa pasal. Hal tersebut diatur dalam *Chapter IV Fundamental Rights and Obligation of Citizens Laos's Constitution of 1991 with Amendments Through 2003*.

32 H. Soehino, 2004. *Ibid.*, hlm. 34.

33 *Ibid.*,

34 *Ibid.*, hlm. 34-35.

35 *Ibid.*, hlm. 36.

Bahkan yang lebih memprihatinkan lagi bahwa ternyata perubahan demi perubahan dimaksud tidak dilatarbelakangi oleh hal-hal yang bersifat konstitusional. Yang lebih menonjol kemudian adalah hal-hal yang lebih mengarah pada faktor kepentingan, baik kepentingan perorangan maupun kelompok atau golongan tertentu.³⁶

Pola pengaturan yang demikian juga akan semakin membuka ruang bagi lahirnya kondisi dimana kemungkinan akan semakin banyak undang-undang yang justru bertentangan dengan UUD. Hal ini jelas akan sangat sulit untuk dielakkan. Semakin detail suatu aturan dasar yang akan dijadikan acuan, maka akan semakin besar pula potensi pelanggaran norma yang akan timbul dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Barangkali, hal ini pula yang menjadi salah satu penyumbang persoalan terhadap maraknya undang-undang yang bertentangan dengan UUD atau setidaknya maraknya undang-undang yang kemudian diuji di Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Substansi UUD NRI Tahun 1945 yang terlalu detail dalam melakukan pengaturan materi jelas kurang tepat diatur secara rinci dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis. Oleh sebab itu, maka kiranya menjadi patut untuk dipertimbangkan untuk melakukan penataan kembali terhadap sejumlah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. Penataan dimaksud dapat dilakukan melalui proses perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Tentunya penataan dimaksud hanya akan dapat dilakukan bila ditemukan adanya persiapan yang matang serta pertimbangan yang benar-benar jernih dan tidak terkontaminasi dengan berbagai unsur kepentingan demi mengembalikan hakikat dan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang memuat aturan-aturan pokok, dasar dan prinsipil tentang kehidupan berbangsa dan bernegara.

C. Penutup

Proses perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi Indonesia patut dimaknai sebagai upaya penyempurnaan aturan dasar kehidupan kenegaraan di tanah air. Namun bila kemudian dikaji dari substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945, model pengaturan yang dilakukan justru berpotensi menghilangkan atau setidaknya mengurangi hakikat UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri sebagai hukum dasar tertulis. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis pada hakikatnya hanya memuat

aturan dasar. Adapun aturan rincinya lazimnya diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Mengingat substansi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 tergolong rinci dan hampir tidak lagi mencerminkan sebagai sebuah dokumen tertulis yang mengatur hal-hal pokok dan sangat mendasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara, kiranya sejumlah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dikaji ulang menuju model pengaturan yang lebih mencerminkan hakikat pokoknya. Pengkajian dimaksud idealnya dilakukan dengan persiapan matang serta penuh pertimbangan dan tidak terkontaminasi dengan ragam kepentingan yang melingkupinya. Dengan demikian, maka substansi UUD NRI Tahun 1945 akan dapat mengembalikan hakikat Undang-Undang Dasar itu sendiri sebagai hukum dasar tertulis, hukum yang memuat dasar-dasar kehidupan bernegara.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Fajar, Abdu Mukthie, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
- H. Soehino, 2009. *Hukum Tata Negara: Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Keempat, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta.
- _____, 2004. *Hukum Tata Negara: Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFY-Yogyakarta.
- Indrati, S, Maria Farida, 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cetakan Kelima, Yogyakarta: Kanisius.
- Laos's *Constitution of 1991 with Amandments Through 2003*.
- Lim, Jibong, 2002. *Korean Constitutional Court Standing at the Crossroads: Focusing on Real Cases and Variational Types of Decisions*, Loy. L. A. Int'l & Comp. L. Rev, Vol. 24:327-359.
- MPR RI, 2012. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik*

36 *Ibid.*,

- Indonesia*. Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Simamora, Janpatar, *Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum FH UGM Yogyakarta, Volume 25 Nomor 3, Oktober 2013.
- Sukmariningsih, Retno Mawarini, *Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum FH UGM Yogyakarta, Volume 26 Nomor 2, Juni 2014.
- Syahuri, Taufiqurrohman, 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Thalib, Abdul Rasyid, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Thaib, H. Dahlan, et.al., 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kelima, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai, *Pengertian Hukum Dasar Negara Indonesia*, 17 November 2013, <http://setda.pulaumorotai.kab.go.id/artikel/read/pemerintah/2/pengertian-hukum-dasar-negara-indonesia.html>, diakses 03 November 2014.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



