

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia menegaskan pilihannya sebagai negara kebangsaan yang demokratis dan ingin terus bersatu ketika diproklamirkan pada tahun 1945 dengan berpijak pada semangat kebangkitan nasional dan sumpah pemuda pada tahun 1908. Sebagai negara kebangsaan, negara Indonesia terdiri dari berbagai ikatan primordial (agama, suku, ras, daerah, bahasa, budaya dan adat) yang ingin bersatu secara kokoh, tetapi sekaligus ingin dibangun secara demokratis agar semua aspirasi dari berbagai ikatan primordial itu mendapatkan saluran.¹

Pada awal kemerdekaan negara Indonesia, para pendiri bangsa memikirkan secara cermat konsep dasar sebuah negara agar dapat mencapai cita-cita dan tujuan negara tersebut. Ketika para pendiri bangsa yang tergabung dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang selanjutnya disebut BPUPKI membahas mengenai rancangan Undang-Undang Dasar, masalah bentuk negara juga muncul sebagai salah satu materi yang diperdebatkan secara serius. Pada saat itu ada yang mengusulkan bentuk negara Kesatuan dan juga bentuk negara Federal.

Negara Kesatuan atau dapat pula disebut negara unitaris adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri atas satu negara, dengan

¹ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jksrta: Rajawali Pers, 2012), hlm 36.

demikian dalam negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah.² Sedangkan negara federal adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya adalah negara-negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri dan pemerintahan sendiri. Tetapi kemudian karena suatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi ataupun kepentingan lainnya negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerjasama yang efektif. Namun disamping itu, negara-negara yang saling menggabungkan diri tersebut yang disebut negara bagian masih ingin mempunyai urusan pemerintahan yang dapat diatur dan diurus sendiri, disamping urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan diurus bersama-sama oleh ikatan kerjasamanya tersebut.³

Pada saat perdebatan berlangsung diketahui bahwa Mohammad Hatta termasuk anggota BPUPKI yang mendukung bentuk negara federal. Akan tetapi setelah di-setem (*voting*) pilihan jatuh kebentuk negara Kesatuan karena hanya 17% anggota BPUPKI yang mendukung bentuk negara federal sedangkan terdapat 83% yang memilih bentuk negara Kesatuan. Itulah kemudian yang dituangkan didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya

² Soehino. *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty 1996), hlm 224

³ *Ibid*, hlm, 226.

disebut UUD NRI Tahun 1945. Pilihan BPUPKI ini tidak terlalu dipersoalkan lagi ketika pada 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang selanjutnya disebut PPKI menetapkan UUD NRI tahun 1945 sebagai Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴.

Berdasarkan sejarah keberlakuan UUD NRI Tahun 1945 ternyata tidak berlangsung lama. Belum lagi mencapai usia lima tahun UUD NRI Tahun 1945 ini diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Pergantian UUD terjadi karena terjadinya perubahan bentuk negara, dari negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, diganti dengan negara Indonesia Serikat yang berdasarkan konstitusi RIS. Hal itu diakibatkan oleh situasi dan kondisi politik serta militer di tanah air. Akhirnya terbitlah Undang-undang Federal No. 7 tahun 1950 pada tanggal 15 Agustus 1950. Yang isinya adalah Indonesia kembali menjadi negara Kesatuan dengan memberlakukan UUDS Tahun 1950 yang merupakan hasil perubahan dari konstitusi RIS.⁵

Untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa sebenarnya tetap dapat tercapai baik itu menggunakan bentuk negara Kesatuan maupun negara federal. Di dalam Pancasila (dasar negara) memang digunakan kata-kata “Persatuan Indonesia” sebagai salah satu silanya, tetapi istilah persatuan di dalam Pancasila itu memang tidak mutlak harus diartikan mendirikan negara dalam bentuk negara Kesatuan melainkan

⁴ Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm 202.

⁵ Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: PIS, 2000) hlm, 10.

harus diartikan ikatan batin untuk bersatu. Prinsip “Persatuan” itu sendiri memang dapat melahirkan sistem ketatanegaraan yang berbentuk negara Kesatuan atau negara federal, sebab persatuan itu dapat tumbuh kuat di dalam negara Kesatuan maupun negara federal.⁶

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” dan Setelah dilakukannya perubahan ke-4 ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”Dengan adanya ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bahwa “Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan” menegaskan bahwa bentuk Negara Indonesia tidak dapat lagi dirubah sebagaimana yang pernah dilakukan oleh para pendiri bangsa terdahulu.

Sementara itu sejak Negara Indonesia didirikan pada tahun 1945 telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, filosofis, dan yuridis. Dari aspek politik, Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang dapat mempersatukan semua ikatan primordial kedalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan majemuk dalam prinsip dan majemuk dalam prinsip persatuan, dari sudut filosofis Pancasila merupakan dasar

⁶Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm, 211.

keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar dari penyelenggaraan negara yang dikristalisaikan dari nilai nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia.⁷ Oleh sebab itu perlu kiranya Pancasila turut dicantumkan dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa Pancasila adalah ideologi negara dan tidak dapat dirubah karena merupakan kristalisasi dari nilai luhur bangsa Indonesia. Namun pada kenyataannya para pembentuk UUD NRI Tahun 1945 hanya menegaskan bahwa bentuk negaralah yang tidak dapat dirubah.

Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, sementara pada judul bab pasal 37 adalah pasal yang menjelaskan tentang perubahan Undang-Undang Dasar, namun dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 Justru menjelaskan Tentang penegasan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dapat dilakukan perubahan. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka penulis dirasa tertarik untuk mengkaji lebih dalam lagi dalam penulisan skripsi ini yang berjudul: **ANALISIS PASAL 37 AYAT (5) DALAM BAB PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

⁷Moh Mahfud MD, *op. cit.* hlm 52

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1.2.1 Mengapa Negara Kesatuan secara konstitusional tidak dapat dilakukan perubahan?
- 1.2.2 Bagaimana Ketentuan Penempatan Pasal 37 Ayat (5) dalam Bab Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas dapat diketahui bahwa penulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

- 1.3.1 Untuk mengetahui melalui sebuah analisis mengapa bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia secara konstitusional tidak dapat dilakukan perubahan berdasarkan perspektif politik hukum.
- 1.3.2 Untuk mengetahui bagaimana seharusnya pengaturan mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945.

1.4 Manfaat Penulisan

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.4.1 Kegunaan teoritis

Manfaat penulisan ini secara teoritis, diharapkan mampu memberikan pemahaman dan kontribusi terhadap perkembangan hukum di Indonesia baik

berupa sebagai salah satu acuan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait penelitian yang relevan dengan penulisan ini ataupun bahan bacaan untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang hukum.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis diharapkan dari hasil penulisan ini dapat memberikan gambaran terhadap sebuah permasalahan yang berkaitan dengan penulisan ini serta diharapkan dapat memberikan wawasan terkait politik hukum Pasal 37 ayat (5) sebagai arah pembangunan bangsa guna mencapai cita-cita bangsa.

1.5 Keaslian Penulisan

Keaslian penulisan ini bertujuan untuk memberikan penjelasan bahwasanya penulisan yang meneliti politik hukum dari Pasal 37 ayat (5) benar-benar asli, dalam hal ini belum pernah diteliti orang lain. Guna mempertahankan penulisan ini yang berjudul “ANALISIS PASAL 37 AYAT (5) DALAM BAB PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945” maka penulis akan melampirkan penulisan yang membahas tentang Pasal 37 ayat (5) yang pernah diangkat sebelumnya. Oleh karena itu akan disertakan beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, dengan demikian akan disertakan sebagai bukti bahwasanya penulisan ini belum pernah diangkat sebagai bahan penelitian, berikut adalah beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, diantaranya:

Tabel 1
Orisinalitas Penulisan dan Korelasi

No.	PENULIS	UNIVERSITAS	JUDUL	RUMUSAN MASALAH
1.	Julijanti wachjuni	Univertas Airlangga Surabaya	Masalah Referendum Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Pasala 37 Ayata (5) UUD 1945.	1. Bagaimana eksistensi pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat/ Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam kaitannya dengan kemungkinan adanya perubahan undang-undang dasar 1945 2. Bagaimana hubungan referendum dengan sila keempat dari Pancasila 3. Apakah referendum tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945

Sumber: Kreasi Penulis

1.6 Metode Penelitian

Adapun metode penelitian hukum dalam skripsi ini adalah:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaedah-kaedah atau norma-norma hukum positif.⁸ Penelitian skripsi ini didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan yang ada yaitu Undang Dasar Negara Repluk Indonesia Tahun 1945

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dapat dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁹ Dalam hal ini mencari kemudian menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Hasil telaah inilah

⁸Johhny Ibrahim, *Teori dan Metologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia, 2008), hlm. 282.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm, 133.

yang kemudian akan menjadi suatu argumentasi untuk memecahkan isu hukum diatas.

- b. Pendekatan historis dapat dilakukan dengan meneliti suatu yang terjadi dimasa lampau. Dalam penerapannya, metode ini dapat dilaksanakan dengan suatu bentuk studi yang bersifat komparatif-historis dan yuridis. Penelitian historis bertujuan untuk menemukan generalisasi dan membuat rekontruksi masa lampau, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi serta mensintesisakan bukti-bukti untuk menegakkan fakta-fakta dan bukti-bukti guna memperoleh kesimpulan yang kuat.¹⁰ Mengenai pendekatan penelitian melalui pendekatan historis Dalam membangun konsep ini juga meneliti tentang pembangunan hukum yang terjadi di Indonesia pada masa lampau.

1.6.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam metode pengumpulan bahan hukum maka metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan menggunakan dua pengumpulan bahan hukum yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.bahan-bahan hukum primer

¹⁰*Ibid*, hlm. 135

terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹

Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Risalah lahirnya UUD Tahun 1945
- b. Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹²

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hukum dengan judul “ANALISIS PASAL 37 AYAT (5) DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM” akan dibagi dalam beberapa bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

¹¹*Ibid*, hlm 181

¹²*Ibid*, hlm 181

Pada bab kedua ini memaparkan mengenai landasan teori yang mendukung berdasarkan para pakar dan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian terkait. Tinjauan pustaka dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu :

- a. Kerangka teori, meliputi :
 1. Teori Konstitusi
 2. Teori Amandemen
 3. Teori Falsafah Negara
- b. Kerangka pemikiran, kerangka ini berisikan mengenai gambaran yang didapat oleh penulis dari penelitian yang dilakukan.

BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ketiga ini berisi tentanguraian mengenai hasil penelitian yang didapatkan dari analisis yang dilakukan baikdari sumber hukum primer maupun dari sumber hukum sekunder mengenai pokok permasalahan yang telah diuraikan pada latar belakang penilisan ini

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan-kesimpulan dari pembahasan dan saran yang konstruktif terhadap segenap pihak yang termasuk dalam kualifikasi penelitian ini

BAB II

KONSTITUSI DAN PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

2.1 Teori Konstitusi

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-undang dasar dan dapat pula tidak tertulis. Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi. Konstitusi menurut makna katanya berarti dasar susunan badan politik yang bernama negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan system ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Menurut Sri Sumantri istilah konstitusi berasal dari perkataan constitution yang dalam Bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.¹³

Pemakaian kata Konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain secara sederhana konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kharisma Putra Utama), hlm, 88.

negara yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan. Dengan demikian, dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.¹⁴

Menurut venter konsep konstitusi adalah sifatnya dinamis. Hal ini mengandung makna, bahwa apabila dikehendaki suatu konstitusi dapat mengalami perubahan baik sebagian maupun seluruhnya. Kontitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan negara, terdiri dari berbagai banyak manusia yang berfikir, yang untuknyalah konstistusi itu ada. Ide tentang konstitusi yang keberadaannya tak bias diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.¹⁵

Menurut moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim suatu konstitusi dikatakan fleksibel apabila konstitusi itu mudah mengikuti perkembangan zaman. Suatu konstitusi yang mudah mengikuti perkembangan zaman, biasanya hanya memuat hal-hal yang pokok dan penting saja. Sisi negatif dari konstitusi yang flexsibel adalah membawa kemerosotan terhadap konstitusi itu sendiri.¹⁶

Kebanyakan konstitusi yang berlaku di setiap negara merupakan konstitusi yang bersifat rigid. Secara umum pertimbangan menggunakan konstitusi yang rigid

¹⁴ *Ibid*, hlm, 35.

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *op. cit*, hlm, 98

¹⁶ Titik Triwulan Tutik, *op. cit*, hlm, 96

oleh suatu negara adalah karena faktor keinginan para pembentuk konstitusi untuk sebisa mungkin mempertahankan cita-cita fundamental mereka yang menjadi alasan atau belakang dibentuknya negara tersebut, dengan konstitusi rigid diharapkan cita-cita fundamental sebagai suatu tujuan yang hendak dituju itu tidak secara mudah diubah secara serampangan oleh generasi penerusnya, kecuali kalau memang ada persoalan-persoalan istimewa mengenai ketatanegaraan yang sangat mendesak untuk segera dibenahi. Jadi perubahan konstitusi akan sangat tergantung pada momentum penting.¹⁷

Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis ataupun campuran keduanya sedangkan dalam pengertian sempit konstitusi berarti piagam dasar atau undang-undang dasar, ialah dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara. Missal UUD NRI 1945.

Konstitusi suatu negara termuat dalam undang-undang dasar dan berbagai aturan konvensi, knstitusi atau undang-undang dasar adalah aturan pokok negara atau aturan dasar yang menjadi sumber dasar karena ia hanya memuat aturan umum yang bersifat secara garis besar.

Setiap negara memiliki konstitusi, tetapi tidak setiap negara memiliki undaang-undang dasar. Inggris tidak mempunyai undang undang dasar, namun bukan berarti inggris tidak memiliki konstitusi. Konstitusi inggris terdiri atas berbagai prinsip dan aturan dasar yang timbul dan berkembang selama berabad-abad sejarah

¹⁷ Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi*, (Bogor: Ghalia Indonesia), hlm, 54.

bangsa dan negrinya (konvensi konstitusi). Konstitusi lahir sebagai suatu tuntutan dan harapan masyarakatnya untuk mencapai suatu keadilan.¹⁸

Di kalangan ahli kenegaraan, ada yang mengartikan konstitusi sama dengan UUD, namun ada pula yang memberi makna bahwa UUD hanya salah satu bagian dari konstitusi sebagai suatu istilah yang pada mulanya berkembang di eropa. Meskipun masih ada ahli yang membedakan pengertian antara konstitusi dan UUD, namun dalam perkembangannya hamper semua Negara yang memiliki konstitusi kecuali Inggris dan Israel, memberi makna konstitusi sama dengan UUD. Karena itu dalam penelitian ini istilah konstitusi diberi makna sama dengan UUD.

Konstitusi mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai berikut:

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi tentang kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang berisi tujuan Negara.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru. Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB.
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu Negara dengan system administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalanya, unifikasi hukum nasional, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga

¹⁸ *Ibid*, hlm, 54..

Negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislative, eksekutif dan yudisial.

4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan Negara, seperti, symbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, Negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan Negara.
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan.
6. Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia dan kebebasan warga Negara. Hal ini merupakan pengejawantahan Negara hukum dengan ciri *equality before the law* dan keadilan hukum.¹⁹

Konstitusi/Undang-undang Dasar 1945 merupakan dokumen formal yang merupakan hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau. Idealnya dokumen tersebut ditetapkan sebelum Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, namun dokumen tersebut baru ditetapkan keesokan harinya setelah Indonesia Merdeka yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Adapun yang menetapkan konstitusi/Undang-undang Dasar 1945 adalah PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia).²⁰

¹⁹ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang, Setara Press, 2015), hlm 63-64.

²⁰ *Ibid*, hlm, 67

Materi muatan konstitusi/Undang-undang Dasar dalam rangka untuk membatasi kekuasaan dalam negara sekurang-kurangnya berisi Jaminan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, Susunan kekuasaan suatu negara yang mendasar, Pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.²¹

2.2 Teori Amandemen

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.²²

Dalam praktik ketatanegaraan, adakalanya suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku sesuai yang dikehendaki, hal ini dapat disebabkan ada salah satu atau beberapa isi dari konstitusi tidak dijalankan atau hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi. Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan Pasalnya tentang perubahan, hal ini disebabkan karena suatu konstitusi, walaupun ia dirancang dalam waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu diubah. Suatu konstitusi pada dasarnya hukum dasar yang merupakan dasar bagi

²¹ *Ibid*, hlm, 68

²² Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang, Setara Press, 2015), hlm, 58.

peraturan perundangan lainnya. Karena tingkatannya yang lebih tinggi, dan juga menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahannya tidak mudah, dengan maksud agar orang tidak mudah mengubah hukum dasarnya. Kalau perubahan diperlukan maka haruslah dianggap perlu oleh rakyat banyak.

Menurut pendapat George Jellinek, yang membedakan dua cara perubahan konstitusi yaitu:

- a. Perubahan konstitusi melalui cara *verfassung sanderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi.
- b. Perubahan konstitusi melalui cara yang disebut *verfassung-wandelung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti revolusi, kudeta dan konvensi.

Dua cara perubahan konstitusi tersebut dikembangkan lagi menjadi empat macam cara oleh K.C. Wheare yaitu:

- a. Formal amendment adalah perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi.
- b. Some primary force merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan yang berpengaruh atau dominan dalam kehidupan negara yang bersangkutan atau oleh golongan-golongan yang kuat di dalam masyarakat atau faktor politik.

- c. Judicial interpretation yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan.
- d. Usage and convention yaitu perubahan konstitusi oleh suatu kebiasaan dan adat istiadat ketatanegaraan dan konvensi yang lahir apabila ada kesepakatan rakyat.²³

Berdasarkan tingkat kesulitannya perubahan konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi konstitusi rigid dan konstitusi fleksibel. James Bryce memberikan ciri-ciri tertentu pada konstitusi rigid dan konstitusi fleksibel. Konstitusi rigid menurut James Bryce mengandung ciri-ciri pokok antara lain: mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, hanya dapat diubah dengan cara yang khusus dan istimewa, seperti persetujuan rakyat dalam referendum atau keputusan legislatif dengan suara terbanyak mutlak sementara konstitusi yang fleksibel pada umumnya memiliki ciri-ciri elastis, oleh karena dapat menyesuaikan diri dengan mudah diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang.²⁴

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu

²³ Taufiqurrahman, *op.cit*, hlm, 48.

²⁴ Taufiqurrahman, *op.cit*, hlm, 63.

konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.²⁵

Perubahan konstitusi itu dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman dari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis, untuk menciptakan system kekuasaan yang sifat *check and balance* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Perubahan konstitusi di negara-negara tersebut diatas pada umumnya dilakukan oleh satu komisi konstitusi yang bersifat independen.²⁶

Pada awal era reformasi pada tahun 1998 salah satu tuntutan dari berbagai pihak adalah dilakukan perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pada waktu era orde baru Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disakralkan. Salah satu berkah reformasi adalah dilakukan perubahan Undang-undang Dasar 1945. Adapun alasan-alasan diadakan perubahan Undang-undang Dasar 1945 yaitu: *Secara Filosofis*, Undang-undang Dasar 1945 moment opname dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang demikian pada saat dirumuskan Undang-undang Dasar 1945. Setelah lebih dari 50 tahun tentu terdapat perubahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini belum tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Dasar 1945 disusun oleh

²⁵ Abu Tamrin, ***Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia***, (Jurnal, Cita Hukum, Vol, 3 No 1 Juni 2015), hlm, 92.

²⁶ ***Ibid***, hlm, 93.

manusia yang tidak sampai kepada kesempurnaan. *Secara Historis*. Dari semula penyusun Undang-undang Dasar 1945 bersifat sementara. Hal ini dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PPKI) dalam rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945: Undang-undang Dasar yang kita buat adalah Undang-undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana lebih tentram kita tentu akan mengumpulkan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI yang dapat membuat Undang-undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. *Secara Yuridis*. Para perumus Undang-undang Dasar 1945 telah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika Undang-undang Dasar 1945 disusun akan berbeda kondisinya dengan masa yang akan datang dan suatu saat akan mengalami perubahan. *Secara Substantif*. Undang-undang Dasar 1945 banyak sekali mengandung kelemahan antara lain: Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai *checks and balances*, Rumusan Undang-undang Dasar 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum atau tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir. Unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam Undang-undang Dasar 1945, Terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara. Undang-undang Dasar 1945 memberikan atribusi kewenangan terlalu besar kepada presiden untuk mengatur berbagai hal penting kepada undang-undang.²⁷

Banyak materi muatan yang penting justru diatur di dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 dan tidak tercantum di dalam Pasal Undang-undang

²⁷ Syaukani, *Kerangka cita hukum: membangun hukum yang bermartabat*, (Jurnal Cita Hukum, Vol II, No 2), hlm, 124.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Status materi penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terpisah atau menyatu dengan pasal Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁸

Dalam rangka untuk mereformasi ketatanegaraan Republik Indonesia maka tujuan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

1. Menyempurnakan aturan dasar tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dan memperkokoh Negara Kesatuan RI berdasarkan Pancasila..
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi masyarakat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perkembangan Hak Asasi Manusia agar sesuai dengan perkembangan paham Hak Asasi Manusia dan peradaban umat manusia.
4. Menyelenggarakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern antara lain melalui Pembagian kekuasaan yang lebih tegas, Sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.

²⁸ Sirajuddin, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, (Malang, Setara Press, 2013), hlm, 143.

5. Pembentukan lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa. Menyempurnakan aturan dasar negara mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mengenai jaminan sosial mencerdaskan kehidupan bangsa.
6. menciptakan solidaritas kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara sesuai dengan hakikat dan martabat kemanusiaan dalam mewujudkan negara sejahtera.
7. Melengkapi aturan dasar yang penting dalam menyelenggarakan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi seperti pengaturan wilayah dan pemilihan umum dan Menyempurnakan aturan dasar bernegara sesuai dengan perkembangan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang akan datang.²⁹

2.3 Teori Falsafah Negara

Ideologi merupakan cerminan cara berfikir orang atau masyarakat yang sekaligus membentuk orang atau masyarakat itu menuju cita-citanya. Ideologi merupakan sesuatu yang dihayati menjadi suatu keyakinan. Ideologi merupakan suatu pilihan yang jelas membawa komitmen (keterikatan) untuk mewujudkannya. Semakin mendalam kesadaran ideologis seseorang, maka akan semakin tinggi pula komitmennya untuk melaksanakannya. Komitmen itu tercermin dalam sikap

²⁹ *Ibid*, hlm 35.

seseorang yang meyakini ideologinya sebagai ketentuan yang mengikat, yang harus ditaati dalam kehidupannya, baik dalam kehidupan pribadi ataupun masyarakat. Ideologi berintikan seperangkat nilai yang bersifat menyeluruh dan mendalam yang dimiliki dan dipegang oleh seseorang atau suatu masyarakat sebagai wawasan atau pandangan hidup mereka. Melalui rangkaian nilai itu mereka mengetahui bagaimana cara yang paling baik, yaitu secara moral atau normatif dianggap benar dan adil, dalam bersikap dan bertindak laku untuk memelihara, mempertahankan, membangun kehidupan duniawi bersama dengan berbagai dimensinya. Pengertian yang demikian itu juga dapat dikembangkan untuk masyarakat yang lebih luas, yaitu masyarakat bangsa.³⁰

Pancasila adalah ideologi dasar bagi negara Indonesia. Nama ini terdiri dari dua kata dari Sanskerta: *pañca* berarti lima dan *śīla* berarti prinsip atau asas. Pancasila merupakan rumusan dan pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia. Lima sendi utama penyusun Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan tercantum pada paragraf ke-4 Preambule (Pembukaan) Undang-undang Dasar 1945. Meskipun terjadi perubahan kandungan dan urutan lima sila Pancasila yang

³⁰ Sutrisno, *Peran Ideologi Pancasila dalam Perkembangan Konstitusi dan Sistem Hukum Indonesia*, (Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraann Vol 1, No 1, Juni 2016), hlm, 41.

berlangsung dalam beberapa tahap selama masa perumusan Pancasila pada tahun 1945, tanggal 1 Juni diperingati sebagai hari lahirnya Pancasila.³¹

Pancasila sebagai Dasar Falsafah Negara artinya, pengertian filsafat sebagai subjek dan Pancasila sebagai objeknya. Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan konsep filsafat yang mencerminkan landasan dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Terbukti pada sila pertama bahwa manusia memiliki harkat (kekuatan), martabat (harga), dan derajat (kedudukan) sama dimata Tuhan yang keberadaannya memiliki faham sebagai satu bangsa, dengan itu didalam kehidupan segala sesuatu masalah harus kita musyawarahkan untuk mencapai mufakat (sepakat) Jadi Pancasila sebagai dasar falsafah negara merupakan hasil berpikir sedalam-dalamnya dari bangsa Indonesia, yang dianggap, dipercaya, dan diyakini sebagai suatu kenyataan yang paling benar, adil, baik, bijaksana, dan sesuai bagi bangsa Indonesia sebagai satu keastuan yang bulat

Sebagai alasan mengapa Pancasila harus dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh ialah karena setiap sila dalam Pancasila tidak dapat diantitesiskan satu sama lain. Prof. Notonagoro melukiskan sifat hirarkis-piramidal Pancasila dengan menempatkan sila “Ketuhanan Yang Maha esa” sebagai basis bentuk piramid Pancasila. Dengan demikian keempat sila yang lain haruslah dijiwai oleh sila “Ketuhanan Yang Mahaesa”. Secara tegas, Dr. Hamka mengatakan: “Tiap-tiap orang beragama atau percaya pada Tuhan Yang Maha Esa, Pancasila bukanlah sesuatu yang

³¹ Sutrisno, *op.cit*, hlm, 42.

perlu dibicarakan lagi, karena sila yang 4 dari Pancasila sebenarnya hanyalah akibat saja dari sila pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.”³²

Di negara Indonesia Ideologi Pancasila merupakan bentuk manifestasi kondisi lingkungan masyarakat yang terbentuk dari kebulatan tekad bangsa Indonesia untuk menjadi negara merdeka. Tentu untuk mewujudkan hal tersebut dibentuklah dasar negara Indonesia yang terjabarkan pada nilai-nilai dalam sila Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa tentu secara yuridis konstitusional sudah berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 yakni sejak disahkannya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Tentu hal tersebut sudah ada dan dituangkan pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni pada alenia keempat, “Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab. persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”³³

Ideologi Pancasila memiliki lima nilai dasar yang digunakan sebagai landasan negara dalam menjalankan ketatanegaraan. Konstitusi sebagai pengembangan atau penjabaran dari nilai-nilai dasar negara tentu sudah menjadi tujuan utamanya bahwa setiap aturan-aturan yang termuat dalam konstitusi harus mencerminkan nilai-nilai

11 ³² Jimly Ashiddiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2006), hlm,

³³ *Ibid*, hlm, 15

tersebut. Pencerminan nilai-nilai dasar negara akan membangun tatanan ketatanegaraan yang berlandaskan pada hukum formal maupun hukum material. Ada beberapa nilai yang harus dikembangkan dalam upaya mewujudkan negara hukum sepenuhnya baik dari konsep internal sistem hukum maupun eksternal sistem hukum. begitupun sebaliknya ada beberapa nilai-nilai Pancasila yang harus diterapkan dalam konstitusi negara guna mewujudkan kesetabilan ketatanegaraan negara Indonesia yang berlandaskan ideologi Pancasila.³⁴

Indonesia adalah negara yang multikultural yang berdasarkan atas multi etnik, multi bahasa, multi agama dan multi budaya. Jika kenyataan ini tidak bisa diolah dan di aransemen dengan baik, maka akan bisa menimbulkan kekacauan yang bisa membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Hal ini sudah sering terlihat dalam konteks kehidupan masyarakat kita dengan banyaknya konflik-konflik yang terjadi baik di poso, ambon, papua, aceh dan daerah-daerah lainnya. Akan tetapi jika bangsa indonesia mampu mengelola perbedaan-perbedaan itu dengan baik maka itu menjadi satu kekuatan besar yang tidak tertandingi. Bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaan melalui semangat persatuan dan kesatuan yang kuat.

Ideologi memberi bangsa Indonesia hal-hal yang ideal untuk diyakini akan kebenarannya, ideologi berfungsi mempersatukan. Apabila dibandingkan dengan agama, agama juga berfungsi mempersatukan manusia dari berbagai kalangan yang majemuk dengan berbagai pandangan hidup masing-masing, bahkan mempersatukan

³⁴ Dani Pinasang, *Pancasila Sebagai Norma Dasar dalam Rangka Pengembangan Sistem Hukum Nasional*, (Jurnal Hukum, Vol XX, No 3, April-Juni 2012), hlm, 5.

manusia dari berbagai negara yang diikat dengan ideologinya masing-masing sebaliknya ideologi mempersatukan orang dari berbagai agama dan untuk mengatasi konflik atau ketegangan sosial.³⁵

Belajar dari semangat para pemuda pada 1928 yang telah mampu memelopori persatuan dan kesatuan bangsa, maka kita sebagai generasi penerus bangsa meskipun dalam berbagai kesulitan dan keprihatinan masih mewarnai berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Seharusnya kita mampu mempertahankan dan terus memperjuangkan semangat persatuan dan kesatuan bangsa yang telah diwariskan para pendahulu kita dengan tetap berpegang teguh pada semboyan Bhineka Tunggal Ika dan ideologi Pancasila.

Pancasila adalah *common platform* sekaligus rasionalitas publik di mana keberagaman dari budaya, agama, etnis dan ras bertemu dan disana terbentuk suatu negara bangsa. Di dalam negara bangsa kita identitas kedaerahan, identitas keagamaan semua merasa terwakili. Tidak berlaku yang namanya mayoritas minoritas atau superior inferior karena semua tertampung dengan sama. Demokrasi yang berlaku bukanlah demokrasi mayoritarian tetapi adalah demokrasi Pancasila (Oentoro, 2010). Adat istiadat yang beragam pun juga dihormati dan di abadikan dalam semangat Bhineka Tunggal Ika.³⁶

Pancasila adalah suatu sistem nilai yang digali dari nilai dan identitas bangsa yang berdasarkan atas kehidupan sosial, kultural, dan religiusitas yang beragam dan

³⁵ Jimly, *op.,cit*, hlm, 17

³⁶ Jimly, *op.,cit*, hlm, 18

majemuk. Nilai-nilai tersebut tidak dapat dipisah-pisahkan. Kerukunan umat beragama, keberagaman etnistas, budaya dan bahasa akan terjaga apabila kita dapat menjaga konsistensi dan komitmen terhadap nilai-nilai Pancasila. Fakta kemajemukan dan multikulturalitas dalam masyarakat harus dihormati, dilestarikan, dan dikembangkan berdasarkan atas nilai-nilai luhur yang terkandung dalam sila Pancasila.

BAB III

KETENTUAN PASAL 37 AYAT (5) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 BERDASARKAN ANALISIS DARI RISALAH SIDANG

3.1 Analis Yuridis Ketentuan Pasal 37 Ayat (5) UUD NRI 1945

Dalam mencapai tujuan Negara dalam suatu Negara sebagai organisasi maka diperlukan aturan atau naskah aturan yang disebut konstitusi atau Undang-Undang Dasar.³⁷ Jadi sebenarnya konstitusi dalam bentuk luas dan umum adalah aturan untuk menjalankan suatu Negara seperti halnya Negara Indonesia.

Makna dan pengertian konstitusi dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan antara lain: dari disiplin hukum dan politik. Menurut K.C. Wheare yang merupakan pakar konstitusi menjelaskan kata konstitusi dalam dua arti: Pertama dalam arti luas “konstitusi” digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan. Aturan tersebut ada yang bersifat hukum yang mana pengadilan mengakui dan menerapkan aturan-aturan itu dan ada pula yang bersifat nonhukum berbentuk *usages, understanding, dan customs*. Kedua dalam arti sempit “konstitusi” merupakan kumpulan aturan penyelenggara negara yang dimuat dalam dokumen. Istilah konstitusi berasal dari “*constituter*” (bahasa Perancis) yang berarti

³⁷Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hal. 20.

membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.³⁸

Pakar Hukum Tata Negara menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-undang Dasar. Adapun alasannya ialah keduanya berisi hukum dasar yang tertulis. Kalau kita kaji secara mendalam ada perbedaan konstitusi dengan Undang-undang Dasar. Konstitusi berisi hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis, sedangkan Undang-undang Dasar hanya berisi hukum dasar tertulis.³⁹

3.1.1 Kedudukan Konstitusi dalam Negara hukum

Menurut Hartono Mardjono yang memimpin suatu negara disebut sebagai negara hukum atau negara jenis lainnya tidak ditentukan oleh siapa yang memimpin negaranya, tetapi bagaimana tatanan kehidupan bernegara di negara itu diatur dan ditentukan. Bila di negara itu yang dijadikan sumber kekuasaan dan sumber tatanan adalah hukum, maka negara itu disebut negara hukum.⁴⁰ Menurut R. Soepomo, negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.⁴¹ Baik Hartono maupun Soepomo berpandangan bahwa hukumlah yang menjadi dasar bertindak, dan semua harus patuh dan tunduk atas hukum yang berlaku.

³⁸Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hal. 10.

³⁹*Ibid*, hal. 12

⁴⁰Hartono Mardjono, *Negara Hukum Yang Demokratis Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru*, (Jakarta: Yayasan Koridor Pengabdian, 2001), hlm 7.

⁴¹Sirojudin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm, 23.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa negara indonesia adalah negara hukum. Dalam negara hukum menjadikan hukum sebagai panglima tertinggi. Segala macam bentuk tindakan penguasa harus didasarkan atas hokum.

Hukum dalam suatu negara dibutuhkan sebagai *rule of the game*, aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia biasa berbuat sewenang-wenang.⁴² Menurut Mukthie Fadjar, negara hukum itu minimal mempunyai tiga elemen: 1). Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, 2). Peradilan yang bebas dan tidak memihak, 3). Dianutnya asas legalitas.⁴³ Negara hukum menurut I Dewa Yusa adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya.⁴⁴

Sebenarnya kemunculan negara hukum pada awalnya hanya ingin menciptakan ketertiban dan keadilan saja, tapi kemudian barulah muncul konsep negara kesejahteraan. dalam negara kesejahteraan negara memiliki kewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya. Hal demikian merupakan salah satu dari faktor kesejarahan, kalau dulu negara hukum muncul merupakan bentuk perlawanan atas ketidakadilan dan kesewenangng-wenangan penguasa,

⁴²Hariono, dkk. *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 2.

⁴³ *Ibid*, hal 5-6

⁴⁴ I Dewa Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945* (Malang: Seatara Press, 2016), hlm 58.

maka hal demikian perlahan berubah menyesuaikan dengan dinamika zamannya. Negara hukum tidak hanya untuk membatasi kesewenangan penguasa namun juga menjamin keadilan guna mencapai kesejahteraan masyarakatnya. Tesis 36

Menurut Jimly Assiddiqie, karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: 1). Keadilan, 2). Ketertiban, dan 3). Perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara.⁴⁵

Mengenai kedudukan konstitusi, Kelsen berpendapat: *the hierarchical structure of the legal order of state is roughly as follows: presupposing the basic norm, the constitution is the highest level within national law.*⁴⁶ jadi, menurut Kelsen konstitusi itu memiliki dua kedudukan: *pertama*, konstitusi berkedudukan sebagai hukum/norma dasar (*basic norm*). *Kedua*, konstitusi memiliki kedudukan sebagai hukum tertinggi.

Jika dicermati secara seksama tujuan konstitusi yang disampaikan oleh jimly assiddiqie dan kedudukan konstitusi yang dirumuskan oleh Hans

⁴⁵ Jimly Assiddiqie, **Pengantar Hukum Tata Negara**, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm 119.

⁴⁶ Hans Kelsen, **Teori Umum Tentang Hukum dan Negara**, penerjemah: Raisul Muttaqien, Cetakan Ke VI (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm 124.

Kelsen menyiratkan bahwa konstitusi yang merupakan norma hukum tertinggi adalah untuk mencapai sebuah cita negara dalam suatu negara hukum.

3.1.2 Landasan Yuridis Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konstitusi suatu negara pada hakikatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.⁴⁷

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang belaka.

⁴⁷ Hariono, dkk, *ibid*, hal 4.

Selain mengandung ketentuan tentang perubahan konstitusi, pada era modern kali ini terdapat cukup banyak yang memuat klausul pembatasan perubahan dalam konstitusi. Dalam perkembangannya saat ini pun keberadaan dari klausul yang tak dapat diubah dalam undang-undang dasar semakin lazim dimiliki oleh konstitusi-konstitusi yang ada di dunia, yang di dalamnya tercatat 53% (76 dari 103) konstitusi-konstitusi yang dibentuk antara tahun 1989-2013 memasukkan klausul tersebut. Dengan semakin lazimnya keberadaan klausul seperti diatas dalam konstitusi-konstitusi dunia, maka tak ayal lagi jika saat ini hal itu dianggap sebagai tren universal dari konstitusi-konstitusi dunia.⁴⁸

Dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 37 ayat (5) menyatakan bahwa Khusus mengenai bentuk Negara Ksatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Terkait dengan bentuk negara Kesatuan, Pada saat pembahasan mengenai bentuk negara Kesatuan dalam rapat pembahasan rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945, Soetjipno dari F-PDIP menyampaikan *“Selanjutnya Pasal 37 adanya Bab Perubahan adalah suatu pengakuan mendasar dan jujur di dunia hukum, khususnya hukum tata negara dalam hal ini konstitusi negara Republik Indonesia, meliputi Undang-Undang Dasar yang tertulis maupun yang tidak tertulis dalam bentuk praktik-praktik penyelenggaraan negara, yaitu bahwa hukum positif selalu ketinggalan dengan perkembangan masyarakatnya. Untuk itu dibuka katup perubahan, saya ulangi dibuka katup perubahan bagi hal-hal yang dinamika*

⁴⁸Abdurrahman Satrio, ***Pemikiran Sri Soemantri tentang pembatasan-pembatasan dalam mengubah undang-undang dasar: KontekstualisI dengan keberadaan klausul yang tak dapat dirubah dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*** (Jurnal Hukum, Vol II, No 2, juni 2009), hlm, 222.

*perkembangannya cukup tinggi. Namun dia sekaligus menjadi katup pengaman atau veiligheids klep begitu bagi hal-hal yang bersifat fundamental, saya ulangi bagi hal-hal yang bersifat fundamental seperti masalah Pembukaan Undang-Undang Dasar sebagai staatsfundamentalnorn dan yang kedua adalah negara Kesatuan yang berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah bersifat final, yang tidak akan pernah diubah.*⁴⁹ Karena alasan bentuk negara sebagai nilai fundamental tersebut sehingga seluruh anggota rapat sepakat untuk tetap mempertahankan bentuk negara Kesatuan sebagai bentuk negara republik Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara Kesatuan didasari juga pertimbangan bahwa negara Kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mawadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara nyata mengandung semangat agar Indonesia ini bersatu.

Ketentuan pembatasan tersebut mengindikasikan bahwa secara konstitusional khusus mengenai bentuk Negara Republik Indonesia selamanya akan berbentuk Kesatuan. Namun berdasarkan teori perubahan Konstitusi

⁴⁹Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku X tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010,) hlm. 147.

masih terdapat cukup celah untuk tetap melakukan perubahan terhadap ketentuan pembatasan mengenai bentuk Negara dalam UUD NRI Tahun 1945.

Menurut pendapat George Jellinek, yang membedakan dua cara perubahan konstitusi yaitu:

- c. Perubahan konstitusi melalui cara *verfassung sanderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi.
- d. Perubahan konstitusi melalui cara yang disebut *verfassungswandelung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti revolusi, kudeta dan konvensi.

Dua cara perubahan konstitusi tersebut dikembangkan lagi menjadi empat macam cara oleh K.C. Wheare yaitu:

- e. Formal amendment adalah perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi.
- f. *Some primary force* merupakan perubahan konstitusi yang terjadi akibat kekuatan-kekuatan yang berpengaruh atau dominan dalam kehidupan negara yang bersangkutan atau oleh golongan-golongan yang kuat di dalam masyarakat atau faktor politik.
- g. Judicial interpretation yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan.

- h. Usage and convention yaitu perubahan konstitusi oleh suatu kebiasaan dan adat istiadat ketatanegaraan dan konvensi yang lahir apabila ada kesepakatan rakyat.⁵⁰

Berdasarkan dua pendapat pakar hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa selain perubahan konstitusi melalui prosedur yang telah ditentukan oleh konstitusi tersebut, konstitusi juga masih dapat berubah melalui ekstra konstitusional.

3.2 Keberadaan Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Berdasarkan Risalah Sidang.

Permasalahan yang paling pokok di dalam mendirikan suatu negara adalah bagaimanakah bentuk negara yang dikehendaki untuk didirikan. Karena permasalahan tersebut pada akhirnya akan menentukan tata penyelenggaraan negara selanjutnya, misalnya kepala negara, sistem pemerintahan, sistem kabinet yang dianut, dan lain sebagainya. Jika kita lihat dalam pembukaan alinea ke 4 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan* ”. Dari rumusan tersebut nampaklah bahwa para *founding fathers* kita sejak semula menghendaki terbentuknya suatu negara Kesatuan, negara yang bersatu dalam bingkai negara Kesatuan Republik Indonesia, pokok pikiran adanya negara persatuan.

⁵⁰ Taufiqurrahman syauhuri, *op.,cit*, hal, 48.

Rumusan Alinea tersebut hemat penulis kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” Bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk “Republik”.

Sebenarnya perdebatan mengenai bentuk negara selalu menjadi sesuatu yang menarik dalam Hukum Tata Negara, meskipun hal ini sudah menjadi masalah klasik di kalangan masyarakat Indonesia bahkan sejak BPUPKI berusaha merumuskan dasar falsafah Indonesia. Kala itu, para pendiri bangsa memperdebatkan tentang bentuk negara Indonesia, dimana muncul dua pilihan utama terkait bentuk negara yaitu kesatuan dan federal. Beberapa tokoh seperti Ir. Soekarno, Mr. Soepomo, Moh.Yamin, dan lainnya lebih memilih negara yang integralistik atau negara Kesatuan. Sedangkan Moh. Hatta berbeda pandangan, beliau lebih menyetujui bentuk negara federal. Mohammad Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.⁵¹ Perdebatan yang terjadi dapat difahami karena setiap anggota BPUPKI memiliki perbedaan latar belakang keilmuan, unsur, etnis, dan agama.

Soepomo merekomendasikan bahwa dasar Negara Indonesia adalah Teori Integralistik. Pilihan soepomo terhadap teori integralistik didasarkan terhadap

⁵¹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 286.

pandangan bahwa susunan dari suatu negara itu berhubungan erat dengan riwayat hukum dan lembaga sosial dari lembaga itu. Dengan landasan inilah kemudian ia mendukung bentuk diktator proletariat dari Soviet Rusia dan Negara totaliter Jerman, berdasarkan staatsidee tersebut, maka Negara integralistik yang ditawarkan Soepomo bersifat anti liberalism dan anti individualism. Dalam rapat BPUPKI secara jelas Soepomo menolak ide federalisme. Soepomo menyatakan bahwa *“dengan sendirinya Negara federasi kita tolak, karena dengan mengadakan federasi itu bukanlah mendirikan satu Negara, tetapi beberapa negara, sedang kita hendak mendirikan beberapa negara.”*⁵²

Soepomo juga menolak dasar individualisme, menolak juga sistem demokrasi barat. Tentang Negara dan perekonomian, dalam negara yang berdasarkan integralistik, yang dasarkan persatuan, akan dipakai sistem sosialisme Negara. Perusahaan-perusahaan yang akan diurus oleh negara sendiri. Tanah pertanian menjadi lapangan hidup kaum tani dan Negara harus menjaga supaya tanah pertanian itu dipegang oleh kaum tani. Koperasi hendaknya dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi Negara Indonesia.⁵³

Soepomo juga menolak Negara Federasi. Penolakan Soepomo tentang Negara federasi karena adanya negara dalam negara, secara teori dapatlah dibenarkan. Sebab menurut Myron Weiner, secara politik negara federal adalah tata cara kenegaraan yang mengasumsikan adanya negara dalam negara federal, namun Soepomo tidak

⁵² Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik. Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Grafiti, 1994), hlm. 85.

⁵³ *Ibid*, hlm, 86.

menjelaskan alasannya lebih lanjut tentang dasar penolakan negara federal yang dimaksud paling tidak tentang kelebihan dan kekurangan oleh Jellineck dan Duguit yaitu, yaitu lebih kepada cara bagaimana kepada negaranya dipilih.⁵⁴

Sementara Muhammad Yamin adalah penganut staatsidee Kedaulatan Rakyat. Dalam pandangannya mengenai bentuk Negara, ia memilih republik, sebab bentuk Republik lebih selaras dengan paham Kedaulatan Rakyat, dan untuk susunan negara, Yamin lebih memilih Kesatuan. Ia berpandangan bahwa memilih dua bentuk susunan negara antara kesatuan dan federalisme karena tidak ingin berpecah-pecah, agar tidak terjadi sentralisasi, yamin berpendapat bahwa susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan daerah.⁵⁵

Untuk selanjutnya, Yamin menyatakan bahwa ia menolak pembentukan negara serikat dalam republik. Penolakan Yamin terhadap bentuk negara serikat didasarkan pada syarat-syarat pembentukan negara serikat, dimana syarat mutlak dari suatu negara serikat adalah adanya suatu Negara atasan yang berupa Republik Indonesia, tetapi dibawah republik Indonesia ini ada beberapa Negara bawahan. Hal ini tidak bisa dilaksanakan karena beberapa hal, bahwa kita tidak mempunyai kekuatan untuk membentuk beberapa negara, lebih baik kekuatan yang ada digunakan

⁵⁴ *Ibid*, hal, 87.

⁵⁵ Syahda Guruh L.S, *Menimbang Otonomi vs Vederal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hal. 38.

untuk menyelesaikan segala pekerjaan dan membereskan pemerintah pusat, dengan tidak membuang waktu dan tenaga, tetapi dengan mewujudkan segala syarat-syarat dan nasihat-nasihat dari yang sepaham untuk mendirikan negara serikat itu. Yamin menganggap tidak perlu membahas dengan panjang lebar mengenai baik tidaknya negara serikat. walaupun demikian ia mengarahkan pandangannya untuk mengarahkan pandangannya kepada pembentukan Negara Indonesia dan pada waktu itu bukan merupakan teori tetapi praktik.⁵⁶

Walaupun Yamin menolak bentuk negara serikat namun ia juga mengatakan bahwa Indonesia juga dapat dibentuk negara serikat, Namun Yamin menganggap itu sebagai sesuatu yang ambivalen, sebab kalau Indonesia dijadikan negara atasan dan dibawahnya ada negara bagian maka republik Indonesia akan bermuka dua, yaitu Negara atas akan bersifat unitarisme dan negara bawah akan bersifat federalise.⁵⁷

Dalam pendapatnya yang terakhir Moh. Yamin mencoba menjabarkan lagi tentang usulan pertamanya mengenai dasar pilihannya terhadap bentuk republik dan negara kesatuan. Alasan yang sangat sederhana itu adalah bahwa republik adalah bentuk yang diinginkan rakyat, dengan republik aspirasi rakyat lebih terjamin, dan Indonesia di mata Internasional dapat di pandang sebuah negara yang kuat karenanya diakui dan dihormati.

Pendapat Soepomo memang senada dengan pendapat Moh. Yamin tentang bentuk negara yang berdasarkan integralistik, yang berdasarkan persatuan dengan

⁵⁶*Ibid*, hal. 39

⁵⁷*Ibid*, hal 41

sistem sosialisme Negara. Maksud demikian itu dalam perjalanan sejarahnya setelah konstitusi lahir yang sebagian besar integralistik yang dimaksud adalah bentuk negara Kesatuan.

Masalah bentuk negara Kesatuan Moh. Hatta berbeda pendapat dengan Soepomo dan Yamin, Hatta lebih memilih bentuk negara federal sebagai bentuk negara Indonesia. Pada perdebatan di BPUPKI Hatta harus menerima keputusan anggota yang lebih memilih negara Kesatuan. Namun dalam tulisannya Hatta mengemukakan bahwa Indonesia merdeka haruslah suatu republik, yang bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantaraan wakil-wakil rakyat, atau badan-badan perwakilan. Dari wakil-wakil atau badan-badan perwakilan itu terpilih anggota-anggota pemerintah itu yang menjalankan kekuasaan negara, dan pemerintah senantiasa takluk pada kemauan rakyat yang dinyatakan oleh badan-badan perwakilan rakyat atau referendum, keputusan rakyat dengan suara yang dikumpulkan.

Hatta mengemukakan karena Indonesia terdiri atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengurus keperluan dan kebutuhannya sendiri dan keyakinan sendiri asalkan peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan kepentingan umum.⁵⁸

Pada rapat BPUPKI tuntutan federalise memang tidak terlalu kuat, akan tetapi pada saat persidangan di majlis konstituante, tuntutan-tuntutan adanya federalism ini

⁵⁸ *Ibid*, hal, 42.

sudah ditanggapi dengan serius. Seorang anggota majlis dari partai kebangsaan Indonesia (PARKI) Moehammad Soekarna Soetisna sendjaja mengemukakan ide dan riwayat federalism di Indonesia. Ia merasa prihatin terhadap penyelewengan yang berjalan terus. Kesimpulannya penyelewengan itu bukan karena system, tetapi karena pelaksana-pelaksana pribadi karena kemerosotan akhlak yang menimpa pada saat itu, dalam alam demokrasi terpimpinpun penyelewengan-penyelewengan itu tidak dapat dihindarkan.

Soetisna sendjaja kemudian mengungkapkan mengapa federalisme adalah sebuah keharusan dengan mengambil contoh pola pikir rakyat pasundan. Rupanya ide federalisme sudah ada sejak jauh-jauh sebelum Indonesia merdeka. Adanya kesadaran federalisme adalah keinginan memiliki keleluasaan mengembangkan diri dalam suatu wilayah dalam lingkup suatu negara sesuai dengan lingkup kepribadian sendiri, hal ini merupakan implementasi asli dari kedaulatan yang dimiliki rakyat Pasundan, namun karena kebersamaan dan solidaritas, maka penggabungan diri dengan republik adalah sebuah keharusan. Kebutuhan tersebut bukanlah suatu upaya memisahkan diri melainkan karena baginya bentuk federasi adalah implementasi keinginan bersatu yang bulat keluar dan kedalam keleluasaan daerah-daerah untuk mengembangkan wilayah. Sehingga jelas bagi soetisna bahwa daerah tidak melupakan persatuan, oleh karena itu kemakmuran yang diharapkan dari hasil bukan

hanya semata-mata untuk daerah melainkan demi kepentingan bersama rakyat Indonesia.⁵⁹

Nilai esensial dalam perdebatan yang terjadi ialah mempermasalahkan kemakmuran dan pemerataan hasil pembangunan, masalah pluralisme, kedudukan demokrasi dan kedaulatan rakyat, sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan, perdebatan tersebut terjadi untuk mencapai kesepakatan bersama sebagai upaya mempercepat pencapaian tujuan negara.

Sementara dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik. Pada amandemen ke-4 para perumus amandemen sepakat untuk meletakkan klausul batasan perubahan terhadap bentuk negara Kesatuan. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Pada saat perumusan usulan mengenai klausul bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan disampaikan I Dewa Gede Palguna dalam Rapat PAH I BP MPR ke-38 yang diselenggarakan pada 25 Juli 2002 dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing dengan agenda Laporan Tim Kecil dalam Rangka Finalisasi Rancangan Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945. I Dewa Gede Palguna menyampaikan pentingnya penekanan terhadap pasal 37 UUD Tahun 1945 untuk memuat pasal tentang bentuk NKRI dan dinyatakan sebagai pasal yang *non-amendable* (tak bisa diubah). Berikut pandangannya. “*Mengenai Pasal 37, akan halnya mengenai*

⁵⁹ *op.cit*, hal, 40

perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ada satu hal yang sangat penting menurut hemat fraksi kami memerlukan perhatian yang seksama karena hal itu langsung berkaitan dengan eksistensi dasar pemikiran tentang negara, bangsa yang berdasarkan Pancasila ini. Yang kami maksud adalah ketentuan yang termaktub Pasal 1.”

Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Bentuk Negara yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan di tangan rakyat prinsip negara hukum. Inilah hal-hal substansial dan fundamental yang dalam hemat kami merupakan syarat yang tidak dapat ditiadakan jika kita menyebut Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan 17 Agustus 1945. Dan oleh karena itu, sesuai dengan kelaziman yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan di beberapa negara, hal-hal yang bersifat substansial dan fundamental seperti itu dicantumkan dalam ketentuan konstitusinya sebagai materi-materi yang non-amendable atau materi-materi yang tidak dapat diubah. Atas dasar kerangka pemikiran itu, kami mengusulkan agar di dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (5) dinyatakan secara tegas bahwa terhadap materi-materi yang disebutkan itu dinyatakan tidak dapat diubah dan rumusan yang kami usulkan adalah ketentuan tentang perubahan Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 32 Ayat (1), (2), (3) dan (4) tidak berlaku terhadap Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 ini.”⁶⁰

Pada akhirnya Rapat PAH I BP MPR ke-38 tersebut menghasilkan rumusan tentang bentuk negara Kesatuan yang menyatakan, “Khusus putusan terhadap

⁶⁰Tim Penyusun, *op.,cit*, hal 147.

Perubahan Bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih”.⁶¹

Hasil kerja PAH I disahkan BP MPR dan selanjutnya disampaikan kepada ST MPR 2002 guna dibahas dan diputuskan. Pembahasan secara mendalam mengenai materi perubahan UUD dilakukan dalam forum rapat-rapat Komisi A yang mempunyai tugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap rancangan Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pembahasan pasal 37 tersebut seluruh ST MPR yang melakukan pembahasan sepakat untuk tetap mempertahankan bentuk negara Kesatuan dengan pandangan bahwa bentuk negara Kesatuan merupakan nilai substansial dan fundamental bagi bangsa Indonesia dengan asumsi dasar bahwa para pendiri bangsa tetap mengharapkan generasi penerus bangsa Indonesia tetap mencintai negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun jika kita cermati dari pembahasan mengenai bentuk negara dari musyawarah yang dilakukan oleh ST MPR 2002 hanya berkuat kepada setuju tidak untuk meletakkan klausul terhadap pembatasan perubahan terhadap bentuk negara. Sebagian anggota yang tidak setuju berasumsi bahwa dengan dimuatnya klausul pembatasan sebagaimana yang di rumuskan oleh PAH I malah semakin memberikan rangsangan bagi seorang ataupun golongan untuk melakukan perubahan.

⁶¹*Ibid*, hal. 136.

F-PG diwakili Akil Mochtar pada dasarnya bisa menerima rumusan Pasal 37 dari Ayat (1) sampai dengan Ayat (5). Hanya saja, untuk Ayat (5), F-PG tidak keberatan jika jumlah persetujuan dari referendum diperbesar. Akil Mochtar mengatakan, “ *Pada prinsipnya fraksi kami sesuai dengan Pandangan Umum yang telah disampaikan pada saat di Paripurna, maupun Pengantar Musyawarah yang disampaikan fraksi pada beberapa hari yang lalu di dalam Sidang Komisi A ini. Pada prinsipnya kami dapat menerima sesuai dengan kesepakatan yang telah dibangun sejak semula di Badan Pekerja, hal-hal yang berkaitan dengan Pasal 37 daripada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ini.*

Kemudian, bahwa di dalam kaitan dengan Pasal 37 mulai Ayat (1) sampai dengan (5) masih ada pikiran-pikiran atau pun wacana-wacana yang memberikan perbedaan khususnya terhadap Pasal 5. Bagi kami, tentunya ini memberikan sebuah konsekuensi khusus akibat daripada pengakuan atau kesepakatan kita bersama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan.

Oleh sebab itu, tentunya pemberian perubahan konsekuensi daripada Pasal 37 ini mencakup juga kepada Pasal 1 Ayat (1) daripada Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, khusus kepada Ayat (5) ini tentunya fraksi kami masih memungkinkan, misalnya jumlah $\frac{2}{3}$ daripada rakyat yang mempunyai hak pilih apabila itu dianggap masih belum cukup atau terlalu kecil, tentu masih dimungkinkan untuk diadakan pembicaraan selanjutnya. Namun, bahwa Ayat (5) ini substansinya harus dihilangkan sama sekali dengan sebuah asumsi adanya sebuah

rangsangan untuk melakukan perubahan terhadap kesepakatan yang telah kita bangun atas dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Saya kira dalam hal konstitusi mana pun bahwa jalan perubahan terhadap sebuah konstitusi itu haruslah diberikan pintu, namun tentunya rambu-rambu tetap diberikan terhadap proses yang akan diambil dalam hal tersebut.”⁶²

sementara anggota yang setuju dimuatnya klausul perubahan berasumsi bahwa adanya klausul tersebut untuk menandakan bahwa para pendiri bangsa dan generasi yang saat itu merumuskan tetap menginginkan negara Kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia, terkait dengan redaksional perlu dirumuskan secara bersama.

Akhir dari perumusan tentang klausul pembatasan terhadap perubahan bentuk negara tersebut berakhir pada klausul yang menyatakan khusus mengenai bentuk negara Kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan.

Alasan mengapa Bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 adalah sebagai hasil dari keputusan untuk menjaga kontinuitas hukum yang berkaitan dengan bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia yang sebelumnya telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Aspek sejarah dan perdebatan pada awal pembentukan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 diawal kemerdekaan tentang memilih bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipelopori oleh beberapa *founding father* menjadi salah satu latar belakang yang kuat untuk tetap mempertahankan bentuk NKRI sebagai bentuk

⁶² Tim Penyusun, *op.cit*, hal 130.

negara Indonesia, dan atasnya diatur kembali dalam Kesepakatan Dasar untuk tetap dipertahankan, serta dimasukkan dalam Pasal 37 Ayat (5) untuk tidak dapat dilakukan perubahan. Alasan selanjutnya adalah untuk mempertahankan bentuk NKRI adalah sebagai bentuk komitmen untuk menjaga persatuan nasional dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana-pun menjadi perdebatan oleh para pendiri bangsa manakala merumuskan bentuk negara pada awal-awal kemerdekaan dan awal pembentukan UUD NRI Tahun 1945.

Dari analisis tersebut penulis menyatakan bahwa khusus mengenai bentuk negara Republik Indonesia sudah bersifat final. Namun hal yang perlu ditinjau kembali adalah keberadaan pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang hemat penulis penempatan pasal tersebut kurang sesuai, karena pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 merupakan pasal yang mengatur tentang perubahan, sementara dalam pasal-pasal sebelumnya setiap bab mengatu tentang pembahasannya tersendiri, sehingga hemat penulis lebih tepatnya ketentuan pasal yang menyatakan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan diletakkan dalam aturan tambahan.

Sebagaimana dikutip dari laman hukum online menjelaskan bahwa, ketentuan aturan tambahan dirumuskan dan berfungsi sebagai tindak lanjut adanya perubahan dalam suatu peraturan perundang-undangan, khususnya jika ada materi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan yang perlu ditinjau lagi. Aturan tambahan juga berfungsi sebagai penegasan suatu materi maupun status materi

tersebut dalam peraturan perundang-undangan.⁶³ Berdasarkan penjelasan tersebut maka penegasan tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan tercantum dalam aturan tambahan.

⁶³ Tri Jata Ayu Pramesti, *Fungsi Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan*, (Artikel, www.hukumonline.com) pada 29 Juli 2019 Pukul 12:58 WIB.

BAB IV

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis, maka kesimpulan yang dapat saya sajikan dalam pembahasan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Secara konstitusional bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdapat ketentuan yang melarang untuk dilakukan perubahan yang tercantum dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan”
2. Ketentuan penempatan Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia kurang tepat karena dalam judul bab pada Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 membahas tentang perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka tidak seharusnya penempatan mengenai penegasan yang memuat mengenai ketentuan bentuk Negara tidak dapat dirubah tercantum dalam pasal perubahan.

4.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang penulis sajikan maka saran dari skripsi ini ialah:

1. Sebaiknya ketentuan mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 disosialisasikan terhadap seluruh lapisan masyarakat untuk ditaati bersama.

2. Sebaiknya Pasal yang mengatur tentang ketentuan bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan dicantumkan dalam aturan tambahan, karena Aturan tambahan juga sebagai penegasan suatu materi maupun status materi tersebut dalam peraturan perundang-undangan.

.