

**ANALISA HUKUM TERHADAP MEKANISME  
AMANDEMEN KONSTITUSI (PERUBAHAN  
UNDANG-UNDANG DASAR) BERDASARKAN  
SISTEM KETATANEGARAAN YANG BERLAKU DI  
INDONESIA<sup>1</sup>**

Oleh: **Alfianus Danny Jema<sup>2</sup>**

Harly Stanly Muaja<sup>3</sup>

Marthin L. Lombonan<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana mekanisme perubahan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 berdasarkan sistim ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen pertama dan bagaimana kedudukan hukum lembaga negara yang diberikan kewenangan melakukan amandemen terhadap undang-undang dasar tahun 1945 di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan empat cara yaitu, oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary legislative but under certain restrictions*), oleh rakyat melalui referendum (*by the people through of referendum*), oleh sejumlah Negara bagian (*by a major of all units of a federal state*), dan dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*). Mekanisme amandemen Berdasarkan praktik ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen dapat disimpulkan secara formal perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengikuti sistem amandemen (model Amerika Serikat), walaupun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya. 2. Kedudukan hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) pada masa ini dapat juga disejajarkan dengan sifat supremasi parlemen (*sovereignty of parliament*) yang dianut oleh Negara lain. Supremasi parlemen melihat lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi mutlak warga Negara dalam rangka menjalankan kehendaknya dalam pemerintahan. Setiap keputusan parlemen haruslah dianggap sebagai

keputusan rakyat yang berdaulat termasuk melakukan amandemen konstitusi. Kedudukan MPR sebagai lembaga *constituted power*, yang dianggap merupakan penjelmaan mutlak suara rakyat, karena terdiri dari perwakilan politik, teritorial dan fungsional mampu memberikan legitimasi kepada lembaga tersebut berdasarkan konstitusi untuk melakukan amandemen konstitusi (UUD) di Indonesia.

**Kata kunci:** Analisa Hukum, Mekanisme, Amandemen Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar) Sistem Ketatanegaraan.

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Setelah mengalami masa-masa pemberlakuan yang timbul tenggelam selama lebih dari setengah abad sejak disahkan pada 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar 1945 (Konstitusi) sekarang telah mengalami perubahan, yaitu perubahan pertama yang disahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999, sampai tahun 2002. Perubahan itu berkat proses perjuangan panjang oleh banyak pihak yang menginginkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>5</sup>

Undang-Undang Dasar (konstitusi) pada dasarnya bersifat sementara, tetapi waktu era orde lama dan orde baru terus-menerus dipertahankan oleh penguasa sebagai dokumen hukum dasar yang bersifat sakral dan tidak tersentuh oleh ide perubahan. Salah satu sebabnya ialah karena pokok ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 itu memang sangat menguntungkan pihak yang berkuasa karena sifatnya yang sangat *executive heavy*.<sup>6</sup>

Berkat gerakan reformasi nasional yang mengakhiri kekuasaan Presiden Soeharto pada 1998, aspirasi mengenai perubahan Undang-undang Dasar 1945 itu menjadi sesuatu yang tidak tertahankan. Gagasan perubahan tersebut begitu mendapatkan momentumnya sejak masa awal reformasi, langsung diwujudkan oleh para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999.

Masalah-masalah yang selalu timbul saat ini meski UUD 1945 sudah diamandemen sebenarnya tidak terkait dengan kekeliruan atau kegagalan amandemen tersebut. Situasi

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM: 15071101384

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal 64

<sup>6</sup> *Ibid*

itu disebabkan oleh keadaan lain yang sifatnya lebih dekat dengan pilihan politik konkrit untuk memilih solusi atas berbagai persoalan yang dihadapi. Perubahan UUD (konstitusi) itu sendiri bisa dikatakan sebagai akibat logis dari otoriterisme yang ditimbulkan oleh UUD 1945.

Sampai saat ini meskipun bisa diterima atau dianggap benar pendapat yang mengatakan bahwa hasil amandemen atas UUD 1945 tidak memuaskan, tetapi bukan berarti kita harus kembali lagi ke UUD 1945, secara akademis dan historis maupun dalam realita politik sebenarnya sudah lama UUD 1945 perlu diamandemen karena UUD 1945 yang asli, baik berdasarkan ilmu konstitusi maupun fakta sejarah tidak mampu memenuhi kebutuhan Negara hukum yang demokratis.<sup>7</sup>

Berdasarkan fakta sejarahnya memang sejak awal pembuatannya, UUD 1945 sudah dimaksudkan sebagai UUD sementara untuk segera mengantarkan Indonesia ke pintu kemerdekaan. UUD 1945 dibuat karena adanya peluang untuk merdeka yang harus direbut dengan cepat dan untuk itu pula segera ditetapkan UUD bagi Negara yang digagas sebagai Negara konstitusional dan demokratis.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, meskipun hasil amandemen itu kurang bagus, harus dicatat adanya sebuah kemajuan yang luar biasa yakni terjadinya perubahan itu sendiri yang merupakan peniadaan pemberhalaan (mensakralkan UUD). Ini harus dicatat sebagai kemajuan yang luar biasa karena selama puluhan tahun sebelum era reformasi UUD 1945 dianggap sebagai hasil karya agung yang tidak boleh diubah.

Berangkat dari pemahaman diatas yang coba penulis bangun bahwa konstitusi adalah merupakan keputusan politik para pembentuknya, maka sudah tentu setiap produk manusia itu tidak ada yang sempurna. Untuk itu peluang untuk melakukan amandemen di kemudian hari merupakan sebuah keniscayaan demi membangun sebuah Negara hukum yang demokratis dan tidak otoriter.

Karena alasan itulah maka penulis tertarik untuk mengangkat judul "**Analisa Hukum Terhadap Mekanisme Amandemen Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar) Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Yang**

**Berlaku di Indonesia"**, dan selanjutnya akan dibahas dalam pembahasan skripsi ini.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme perubahan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 berdasarkan sistim ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen pertama?
2. Bagaimana kedudukan hukum lembaga negara yang diberikan kewenangan melakukan amandemen terhadap undang-undang dasar tahun 1945 di Indonesia?

## C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dari masing-masing hukum normatif. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian dibandingkan dan ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Mekanisme Amandemen Konstitusi Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen Pertama

Prof. Bagir Manan berpendapat bahwa metode perubahan UUD dapat didekati dari dua sudut yaitu Sistem Pembaharuan dan Pengorganisasian Penyelenggaraan Perubahan.<sup>8</sup> Sistem Pembaharuan dalam berbagai wacana, ada dua sistem yang diperkenalkan yaitu sistem perubahan (amandemen), atau sistem penggantian (penyusunan baru).<sup>9</sup>

Sistem perubahan atau lazim disebut amandemen, dapat dilaksanakan dengan tata cara resmi (*formal amandement*) dan tata cara tidak resmi (*informal amandement*). Tata cara perubahan tidak resmi (*informal amandement*) dilakukan dengan membangun praktik-praktik kenegaraan sesuai dengan prinsip-

<sup>8</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi (Makna dan Aktualisasi)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal 60

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid* hal 105

prinsip dasar UUD 1945, seperti prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip Negara berdasarkan hukum.

Sistem perubahan dengan tata cara resmi (*formal amendement*) dilakukan dengan dua pendekatan pembaharuan UUD 1945 yaitu melalui perubahan (amandemen) dan penggantian (disusun baru). Menurut Bagir Manan ada beberapa argumen, mengenai penggantian atau penyusunan baru UUD antara lain:

- 1) UUD 1945 hingga saat sekarang masih bersifat sementara. Kalau hanya dengan perubahan, tidak akan meniadakan status sementara. Dan perubahan-perubahan akan bersifat sementara pula. Perlu ada penetapan UUD. Untuk itu perlu disusun UUD baru;
- 2) UUD 1945 terlalu banyak kekurangannya. Perubahan saja tidak akan memadai (tambal sulam). Lebih baik disusun baru secara komprehensif, sehingga akan didapati susunan UUD yang lengkap, utuh dan terpadu;
- 3) UUD 1945 disusun atas dasar konsep dan paradigma yang dominan pada waktu itu. Masa berubah, konsep dan paradigma kenegaraan berubah pula. Untuk menjamin agar UUD mampu memayungi dan menjadi pegangan yang sesuai dengan dinamika baru, perlu disusun UUD baru. Berbagai konsep atau paradigm yang menjadi dasar UUD 1945 tidak relevan, bahkan tidak mampu mendukung tuntutan Indonesia baru;
- 4) Kenyataan menunjukkan, perubahan yang telah terjadi (perubahan tahun 1999 dan tahun 2000), secara kuantitatif lebih banyak dari ketentuan yang ada. Hal ini akan lebih luas dalam perubahan yang akan datang. Bukan hanya jumlah ketentuannya, hampir semua ketentuan akan mengalami perubahan bahkan dengan rubrik-rubrik baru. Hal ini akan menyebabkan UUD menjadi kompleks sehingga sulit dikenali apalagi dipahami.<sup>10</sup>

Jon Elster mengatakan bahwa perubahan konstitusi biasanya terjadi karena faktor-faktor pendorong seperti terdapat krisis ekonomi dan

sosial, revolusi, jatuhnya rezim tertentu, terdapat ketakutan jatuhnya rezim tertentu, kekalahan perang, rekonstruksi setelah perang, terbentuknya Negara baru, dan kemerdekaan dari penjajah kolonial.<sup>11</sup>

Sebagaimana telah diuraikan di atas yaitu terdapat dua cara yang dikenal dalam sistem perubahan Undang-Undang Dasar, maka berdasarkan praktik ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen dapat disimpulkan secara formal perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengikuti sistem amendemen, sungguhpun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya.

Yang utama dalam sistem amendemen adalah berlakunya konstitusi yang telah diubah itu tetap didasarkan pada saat berlakunya konstitusi asli, karena itu perubahan redaksi dan/ atau substansi atas beberapa pasal atau ketentuan tersebut dijadikan sebagai suatu addendum atau lampiran dari konstitusi asli. Jadi sedikit banyaknya jumlah ketentuan dalam konstitusi yang diubah bukan merupakan penentu bagi sistem amendemen.

Dengan demikian, cara amendemen yang dilakukan atas perubahan Undang-Undang Dasar 1945, memiliki akibat hukum bahwa keberlakuan Undang-Undang Dasar 1945 yang disandarkan pada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 masih tetap eksis dan dipertahankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilu demokratis tahun 1999, seperti halnya dilakukan oleh MPR di masa Presiden Soeharto.

Terkait perubahan konstitusi pasca amendemen pertama Mahfud MD berpendapat bahwa, ada problem teknis prosedural yang harus diselesaikan lebih dahulu dalam upaya perubahan UUD. Problem teknis prosedural ini terkait dengan pertanyaan tentang siapa yang akan membuat materi perubahan dan cakupan apa saja yang akan dimasukkan dalam perubahan itu.<sup>12</sup>

Pada saat ini ada gagasan agar perubahan kembali UUD dilakukan secara komprehensif, baik isi maupun strukturnya. Perubahannya perlu disiapkan oleh sebuah komisi yang apolitik, bukan oleh para politisi, sedangkan lembaga politik seperti MPR hanya mengambil

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hal 176

<sup>10</sup> *Ibid* hal 62

keputusan apakah hasil kerja komisi itu akan diterima atau tidak.<sup>13</sup> Ada juga gagasan agar perubahan itu dilakukan melalui referendum.

Persoalannya, ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945 (pasca amandemen pertama) tentang cara perubahan UUD menyulitkan kita untuk melakukan perubahan yang komprehensif. Pasal tersebut menentukan bahwa perubahan hanya dapat dilakukan jika diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari seluruh anggota MPR dengan menunjuk pasal atau ayat mana yang perlu diubah disertai alasan dan isi perubahannya itu sendiri.<sup>14</sup>

Selanjutnya jika persyaratan itu dipenuhi MPR bersidang untuk membahas dan keputusannya untuk mengubah harus dilakukan oleh sidang paripurna MPR yang dihadiri oleh minimal 2/3 dari seluruh anggotanya dan keputusan harus disetujui oleh sekurang-kurangnya separuh lebih dari seluruh anggota MPR (bukan separuh lebih dari yang hadir).

Ketentuan tersebut menyulitkan kita untuk melakukan perubahan karena didasarkan dua hal. Pertama, ketentuan prosedural tersebut hampir-hampir menutup peluang untuk dilakukannya perubahan yang komprehensif. Kedua, kalangan MPR sendiri cenderung bersikap konservatif dan mengatakan bahwa menurut UUD hanya MPR-lah yang dapat melakukan perubahan atas konstitusi.<sup>15</sup>

Kalau ingin mengubah kembali UUD 1945 (pasca amandemen pertama) dengan baik dan objektif yang pertama-tama perlu dilakukan adalah mengubah Pasal 37 UUD tersebut dengan membuka kemungkinan bagi cara perubahan komprehensif (secara paket) dan lembaga yang menyiapkan serta menetapkan perubahan itu sendiri (apakah oleh sebuah komisi tertentu yang diputuskan oleh MPR atau melalui referendum).

Konsep UUD NRI 1945 didasarkan pada tanggung jawab Negara untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Menjadi persoalan apakah UUD yang sekarang masih dalam kerangka itu atau tidak. Kita harus sampai pada titik apakah memang ada kondisi-kondisi objektif yang sudah ada yang memang mengharuskan melakukan perubahan-perubahan itu.

Meskipun para penyusun perubahan UUD 1945 menyatakan tidak bermaksud menyimpangi atau meninggalkan konsep-konsep dasar UUD 1945, tetapi kenyataan menampakkan hal yang berbeda. Hal ini disebabkan para penganjur perubahan UUD 1945 hanya melihat atau menekankan persoalan-persoalan politik penyelenggaraan Negara.

Setelah UUD 1945 perubahan berjalan selama lebih dari satu dasawarsa, makin terasa bahwa perubahan-perubahan UUD 1945 memiliki banyak kelemahan. Hal ini terutama disebabkan perubahan dilakukan sebagai "*an uneven patchwork*" karena demokrasi dinegosiasikan melalui pasal per pasal.<sup>16</sup>

Bukan berarti Undang-Undang Dasar itu dapat dengan mudah diubah dengan *resultante* (kesepakatan) baru tanpa alasan dan prosedur yang ketat. Meskipun dapat diubah melalui *resultante* yang baru sesuai dengan tuntutan waktu, tempat, dan Politik, ekonomi, sosial dan budaya Undang-Undang Dasar itu dirancang dengan muatan isi dan prosedur yang tidak mudah diubah.

Sebab itu, agar perubahan Undang-Undang Dasar itu tidak mudah dilakukan dan agar ia tidak sering diubah hanya berdasar kegenitan politik yang timbul dari perubahan konfigurasi politik maka para ahli konstitusi menyebutkan dua hal penting yang harus diperhatikan dalam pembuatan dan muatan konstitusi. Kedua hal tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Muatan konstitusi harus bersifat mendasar dan abstrak-umum, tidak memuat hal-hal konkret, teknis, dan kuantitatif agar tidak terlalu sering menghadapi tuntutan perubahan. Hal-hal yang bersifat konkret, teknis, dan kuantitatif biasanya lebih mudah dipersoalkan jika berhadapan dengan persoalan-persoalan baru yang muncul ditengah-tengah masyarakat;
- 2) Konstitusi harus memuat prosedur perubahan yang tidak mudah dilakukan kecuali dengan alasan-alasan yang sangat penting, misalnya harus ada ketentuan tentang jumlah pengusul perubahan isi konstitusi dan kuorum minimal dalam pengambilan keputusan untuk mengubah isi konstitusi tersebut. Ada juga Undang-

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> *Ibid* hal 177

<sup>16</sup> Manan, *Op.Cit*, hal 237

Undang Dasar yang perubahannya harus dilakukan melalui referendum.<sup>17</sup>

Setiap upaya mengubah kembali UUD NRI 1945 haruslah menyadari, sekurang-kurangnya dua hal. *Pertama*, apa pun isi perubahan itu nanti hamper pasti akan menimbulkan pro dan kontra, ada yang setuju dan ada yang tak setuju. Sulit dibayangkan akan ada konstitusi yang diterima atau dianggap baik oleh semua masyarakat. Sebaik apa pun konstitusi itu dibuat.

*Kedua*, UUD 1945 hasil amandemen yang sekarang ini harus diakui merupakan produk kompromi yang secara maksimal telah mengakomodasi berbagai gagasan dan kepentingan selama proses amandemen itu berlangsung. Semua isu yang sekarang diusulkan untuk dijadikan isi perbaikan kembali sebenarnya hamper tidak ada yang baru karena sudah dibahas dan dipertimbangkan selama perubahan tahun 1999-2002.<sup>18</sup>

#### **B. Kedudukan Hukum Lembaga Negara Yang Memiliki Kewenangan Melakukan Amandemen Konstitusi di Indonesia**

Untuk benar-benar melaksanakan demokrasi, maka UUD 1945 pasca amandemen (UUD NRI 1945) dalam Pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) tersebut maka susunan Majelis terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah dengan anggota yang dipilih melalui Pemilu.

Kedudukan MPR pada masa ini dapat juga disejajarkan dengan sifat supremasi parlemen (*sovereignty of parliament*) yang dianut oleh Negara lain. Supremasi parlemen melihat lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi mutlak warga Negara dalam rangka menjalankan kehendaknya dalam pemerintahan. Setiap keputusan parlemen haruslah dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat.

Salah satu tuntutan reformasi, yang didalamnya turut meminta pengunduran diri Presiden Soeharto, adalah reformasi konstitusi. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi

Negara, yang dianggap merupakan penjelmaan mutlak suara rakyat, serta merta berubah menjadi sejajar dengan lembaga tinggi negara lain seperti DPR, DPD, Presiden, atau Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan BPK.

Penyebab utamanya adalah berubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Semula ketentuan tersebut berbunyi "kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" menjadi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".<sup>19</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sebelumnya melaksanakan dengan penuh kedaulatan rakyat dijalankan sebagaimana UUD NRI 1945 telah mengatur. Pasca amandemen juga terjadi perubahan wewenang MPR dari yang semula dapat menetapkan dan mengubah UUD dan GBHN menjadi hanya mengubah dan menetapkan UUD.

Dalam pandangan demokratis sederhana, kekuatan mengamandemen yang dimiliki MPR seharusnya dapat merubah ketentuan apa saja, asalkan disetujui oleh mayoritas. Tetapi dalam melakukan amandemen terhadap konstitusi, MPR memiliki batasan-batasan dalam melakukan amandemen.

Ketika membahas amandemen, yang dikatakan bersifat terbatas konsep *constituent power* perlu dipahami untuk menjelaskan keterbatasan tersebut. Konsep ini muncul pada masa pencerahan (*enlightenment*) yang didasarkan dua kondisi yaitu pengakuan bahwa sumber tertinggi dari otoritas politik datang dari rakyat (*the people*) dan pengakuan bahwa konstitusi adalah sesuatu yang dibentuk.<sup>20</sup>

Kekuasaan rakyat (*constituent power*) adalah suatu wujud politik yang konkrit, suatu kehendak politik yang kuasanya atau kewenangannya dapat membentuk sesuatu keputusan yang konkrit (nyata) dan komprehensif mengenai jenis dan bentuk keberadaan politiknya. Keberadaan kekuasaan ini menentukan pengaturan kelembagaan dalam kesatuan politik.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Mahfud Md, Konstitusi dan Hukum, *Op.Cit*, hal 282

<sup>18</sup> Mahfud MD, Konstitusi dan HUKUM, *Op.Cit*, hal 197

<sup>19</sup> *Ibid* hal 65

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> *Ibid*

Kewenangan untuk mengamandemen sebuah konstitusi tidaklah termasuk kewenangan untuk membentuk konstitusi baru. Kata mandemen (*amandement*) berarti memperbaiki (*correcting*) atau menyempurnakan (*improving*) dan bukan menyusun ulang (*reconstruct*), menggantikan (*replacing*), atau bahkan meninggalkan (*abandoning*) prinsip-prinsip fundamental sebuah konstitusi.<sup>22</sup>

Secara konsep kekuasaan yang di miliki, kekuatan mengamandemen dapat dilihat dari perspektif *constituent power* dan *constituted power*.<sup>23</sup> *Constituent power* adalah suatu kehendak rakyat, kehendak politik yang kuasanya atau kewenangannya dapat membentuk suatu keputusan yang konkret (nyata) dan komprehensif mengenai jenis dan bentuk keberadaan politiknya tanpa terikat oleh suatu batasan apapun.<sup>24</sup>

Untuk mengamandemen dan untuk membentuk merupakan dua kekuatan yang jauh berbeda dimana yang terakhir tidak terbatas sedangkan yang pertama terikat pada ketentuan konstitusional didalamnya. Sehingga segala perubahan haruslah dianggap valid dan tidak berlaku, tidak peduli seberapa sesuainya formalitas prosedur perubahan tersebut, jika melanggar esensi kandungan konstitusi.<sup>25</sup>

Kekuasaan ini sebagian besar. Tetapi tidak seluruhnya, kepada wakil-wakil yang dipilih *constituted power*. Bukan berarti bahwa suara dari *constituted power* bukanlah suara rakyat tetapi kekuatan yang terakhir berada pada wakil-wakil rakyat yang mandat memenuhi kepentingan rakyat sehingga harus tetap bekerja dalam, dan memiliki posisi yang inferior kerangka kekuatan pertama (*constituent power*).<sup>26</sup>

Kekuatan untuk mengamandemen yang diberikan oleh pemilik kedaulatan yang asli (*original sovereign*) memiliki kedaulatan yang inferior, walaupun hamper sempurna, tetapi hanya perpanjangan dari kedaulatan yang asli. Kekuatan ini berada di tengah-tengah antara

kedaulatan asli dengan kedaulatan yang terbatas, contohnya fungsi pemerintah.

Terdapat kedua kekuatan untuk mengubah konstitusi, yaitu *primary constituent power* (kekuatan untuk menyusun konstitusi) dan *secondary constituent power* (kekuatan mengamandemen konstitusi).<sup>27</sup> Baik kewenangan untuk menyusun dan mengamandemen konstitusi sama-sama dapat membentuk aturan-aturan di dalam konstitusi, tetapi keduanya tidaklah identik.

Kewenangan menyusun berarti kekuatan membentuk konstitusi yang tidak terikat dengan konstitusi sebelumnya. Kewenangan mengamandemen hanya mengubah teks konstitusi sesuai yang diizinkan oleh konstitusi. Proses amandemen ditunjukan untuk perubahan konteks teks sebuah ketentuan konstitusi tetapi tidak pada keputusan politik yang bersifat fundamental, yang membentuk karakteristik konstitusi tersebut.<sup>28</sup>

Secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu Representasi Politik (*political representation*), Representasi Teritorial (*territorial representation*), Representasi Fungsional (*functional representation*).<sup>29</sup> Yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern.

Yang kedua adalah mekanisme perwakilan daerah atau perwakilan teritorial yang dibentuk untuk mengakomodir aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat agar tersalur dengan baik. Di Indonesia contoh lembaga perwakilan teritorial ini adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Republik Indonesia merupakan salah satu Negara kesatuan yang sangat luas wilayahnya dan sangat besar jumlah penduduknya. Karena itu, UUD 1945 yang sejak semula menganut prinsip "semua harus terwakili",<sup>30</sup> melembagakan ketiga prinsip perwakilan politik, perwakilan teritorial, dan perwakilan fungsional sekaligus dalam keanggotaan lembaga permusyawaratan rakyat di MPR.

Ketiga metode perwakilan tersebut, yaitu perwakilan politik, perwakilan teritorial atau perwakilan daerah, dan perwakilan fungsional

<sup>22</sup> Dwi Putra Nugraha-Febriantoro Suardy-Jonker Sihombing, *Mengamandemen Ketentuan Yang Tidak Dapat Diamandemen Dalam Konstitusi Republik Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hal 119

<sup>23</sup> *Ibid* hal 120

<sup>24</sup> *Ibid*

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> *Ibid* hal 123

<sup>27</sup> *Ibid* hal 26

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> *Ibid* hal 154

<sup>30</sup> *Ibid* hal 156

sama-sama tercermin dalam keanggotaan MPR-RI. Adanya lembaga MPR yang tersendiri disamping DPR, tidak menyebabkan struktur parlemen Indonesia disebut sebagai parlemen dua kamar, karena MPR sendiri tidak menjalankan fungsi legislasi membentuk undang-undang.

MPR sebagai organ konstitusional memiliki kewenangan yang bersifat tersendiri, sehingga oleh karena itu harus pula dipandang sebagai lembaga tinggi Negara yang tersendiri disamping dan diluar DPR dan DPD. Tidak ada Negara di dunia yang memiliki tiga lembaga yang terpisah seperti DPR, DPD, dan MPR dalam cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas.<sup>31</sup>

Dalam arti sempit, MPR memang tidak terlibat dalam pembentukan undang-undang, sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang dimilikinya tidak termasuk ke dalam pengertian cabang kekuasaan legislatif. Akan tetapi, fungsi konstituante yang membentuk peraturan dasar atau norma dasar berupa perubahan Undang-Undang Dasar juga berada dalam ranah legislatif, karena itu dapat dipandang sebagai fungsi legislatif.<sup>32</sup>

MPR masih menjadi badan perwakilan tersendiri dengan tugas dan wewenangnya sendiri. Jika sistem bikameral dilaksanakan, MPR serupa dengan *congress* (Amerika Serikat dan Filipina) atau *parliament* (Inggris).<sup>33</sup> Seperti *congress* di Amerika Serikat, MPR berubah menjadi badan legislatif dengan wewenang yang diperluas, termasuk mengubah Undang-Undang Dasar.

Menurut Sri Soemantri, untuk berfungsinya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka kedudukan dan peranan infrastruktur politik perlu diperkuat. Menurut teori, infrastruktur politik suatu Negara terdiri atas lima komponen, yaitu partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, alat komunikasi politik, dan tokoh politik (*political figures*).<sup>34</sup>

Apabila langkah-langkah di atas berhasil dilakukan, Majelis Permusyawaratan Rakyat akan benar-benar melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal itu pun berlaku terhadap

Dewan Perwakilan Rakyat. Selain hal-hal tersebut, sistem pencalonan anggota lembaga perwakilan/permusyawaratan juga harus menunjukkan adanya kemandirian kekuatan sosial politik.

Sekalipun parlemen bertindak sebagai penerima kekuasaan (membentuk norma hukum) tetapi juga bergerak dalam ruang yang memiliki kewajiban dan ketidakmampuan. Kewajiban untuk memperhatikan peraturan yang berlaku terhadap dirinya dan ketidakmampuan bertindak diluar syarat-syarat yang ditetapkan kepada dirinya dalam membentuk norma hukum.

Pembatasan dilakukan baik oleh konstitusi, oleh MPR sendiri, dan oleh rakyat melalui referendum. Terhadap kewenangan parlemen dengan membentuk konstitusi, ada dua kekuatan yang berada pada tataran pembentuk hukum konstitusi, *constituent* sebagai pembentuk konstitusi dan *constituted* yang dibentuk konstitusi, parlemen berada dalam cakupan kekuatan yang terakhir.<sup>35</sup>

Menurut A.V Dicey Parlemen memiliki tiga ciri kedaulatan, *Pertama*, kekuasaan untuk mengubah hukum apa pun, yang fundamental atau tidak, secara bebas dan dengan cara yang sama sebagaimana hukum yang lain. *Kedua*, tidak adanya perbedaan legal antara hukum konstitusi dengan hukum yang lain. *Ketiga*, tiadanya otoritas yudikatif atau otoritas lain yang berhak membatalkan undang-undang parlemen.<sup>36</sup>

Prosedur dan persyaratan amandemen saat ini cukup sulit untuk dipenuhi sesuai dengan persyaratan bagi perubahan konstitusi yang memang harus dipersulit. Usul perubahan harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota dan seluruh anggota MPR dengan menyebut Pasal yang akan diubah, alasan-alasannya, serta materi usul perubahannya itu sendiri.<sup>37</sup>

Selanjutnya jika jumlah pengusul sudah memenuhi syarat maka sidang MPR yang membahas harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR dan putusan untuk mengubah harus disetujui oleh sekurang-kurangnya ½ ditambah seorang dari seluruh anggota MPR. Ketentuan ini merupakan

<sup>31</sup> *Ibid* hal 159

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> Manan-Harijanti, *Op.Cit*, hal 239

<sup>34</sup> Soemantri, *Op.Cit*, hal 220

<sup>35</sup> Nugraha-Suardy-Sihombing, *Op.Cit*, hal 42

<sup>36</sup> Dicey, *Op.Cit*, hal 172

<sup>37</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum, Op.Cit*, hal 196

konsekuensi logis dari kesepakatan dasar pada saat akan dilakukan perubahan tahun 1999 yaitu *addendum*.

Wacana tentang perubahan kembali UUD hasil amendemen (UUD NRI 1945) memunculkan berbagai gagasan yang akan sulit dilaksanakan atau diwujudkan karena ketentuan yang sangat ketat menurut Pasal 37 UUD NRI 1945. Seperti diketahui saat ini sudah muncul gagasan agar perubahan UUD dilakukan secara komprehensif dan sistemik yang tidak hanya dibelenggu dengan ketentuan harus pasal per pasal.<sup>38</sup>

Mengenai cara perubahannya sendiri ada yang mengusulkan dilakukan oleh sebuah komisi Negara yang terdiri dari para negarawan yang ahli dan netral dari kepentingan-kepentingan politik yang sempit. Ada juga yang mengusulkan agar dilakukan melalui referendum karena konstitusi merupakan kontrak politik seluruh rakyat.

Jika hal-hal tersebut memang diinginkan maka cara prosedural yang pertama-tama harus ditempuh adalah mengamandemen Pasal 37 UUD NRI 1945. Di dalam amendemen tersebut dapat ditentukan, apakah perubahan dilakukan oleh sebuah komisi Negara yang kemudian ditetapkan oleh MPR, ataukah dilakukan melalui referendum atas sebuah rancangan UUD baru yang disiapkan oleh MPR atau komisi Negara.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka prosedur amendemen saat ini dilaksanakan oleh lembaga Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ketentuannya telah diatur di dalam Pasal 37 *jo* Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Kewenangan yang dimiliki MPR adalah kewenangan konstitusional yang hanya bisa berubah atau beralih ke lembaga lain apabila ditentukan lain oleh konstitusi.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik, perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan empat cara yaitu, oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary legislative but under certain restrictions*), oleh rakyat melalui referendum (*by the people through of referendum*), oleh sejumlah Negara

bagian (*by a major of all units of a federal state*), dan dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*). Mekanisme amendemen Berdasarkan praktik ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen dapat disimpulkan secara formal perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengikuti sistem amendemen (model Amerika Serikat), walaupun secara material jumlah muatan materi perubahan lebih besar daripada naskah aslinya.

2. Kedudukan hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) pada masa ini dapat juga disejajarkan dengan sifat supremasi parlemen (*sovereignty of parliament*) yang dianut oleh Negara lain. Supremasi parlemen melihat lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi mutlak warga Negara dalam rangka menjalankan kehendaknya dalam pemerintahan. Setiap keputusan parlemen haruslah dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat termasuk melakukan amendemen konstitusi. Kedudukan MPR sebagai lembaga *constituted power*, yang dianggap merupakan penjelmaan mutlak suara rakyat, karena terdiri dari perwakilan politik, teritorial dan fungsional mampu memberikan legitimasi kepada lembaga tersebut berdasarkan konstitusi untuk melakukan amendemen konstitusi (UUD) di Indonesia.

### B. Saran

1. Sebaiknya untuk agenda amendemen konstitusi ke depannya perlu ditetapkan sebuah mekanisme yang ketat, agar proses amendemen tidak dilakukan secara sembarangan yang hanya berorientasi secara politis dari elit-elit politik tanpa betul-betul mengakomodir kepentingan rakyat Indonesia itu sendiri.
2. Perlu dibentuk suatu lembaga atau komisi khusus untuk melakukan amendemen atas konstitusi dimana anggota-anggota dan susunan panitia didalamnya di seleksi dengan baik

<sup>38</sup> Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum, *Op.Cit*

berdasarkan latar belakang keahlian/kemampuan mereka di bidang konstitusi dan kenegaraan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, M. Ali. 2012, *Teori Hans kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Dicey, A.V. 2014, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi (Introduction to The Study of The Law of The Constitution)*, Nusamedia, Bandung.
- Fuady, Munir. 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung.
- Fuady, Munir. 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Ibrahim, Jhonny. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng, Malang.
- Mahfud MD, Moh. 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. 2012, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh. 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung. 2010, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Kompas, Jakarta.
- Nugraha, Dwi Putra - Suardy, Febriantoro - Sihombing, Jonker. 2017, *Mengamandemen Ketentuan Yang Tidak Dapat Diamandemen Dalam Konstitusi Republik Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Soemantri M, HRT. Sri. 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2005, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka, Jakarta.
- Wheare, K.C. 1996, *Konstitusi-Konstitusi Modern (Modern Constitutions)*, Nusa Media, Bandung.
- Zuchron, Daniel. 2015, *Menggugat Manusia Dalam Konstitusi;Kajian Filsafat Atas UUD 1945 Pasca-Amendemen*, Rayyana Komunikasindo, Jakarta.

#### SUMBER-SUMBER LAIN

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945