Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

Quo Vadis Amandemen Konstitusi: Kebijakan Hukum Partisipatif-Populis Versus Representatif-Elitis

Partice Rondonuwu
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Prof. Gayus Lumbuun Jakarta
particerondonuwu@gmail.com

ABSTRACT

Constitutional and governmental issues and problems occur by looking at the interests of the elite and the will of the people who want fundamental changes related to state life and government life which affect the overall life of a nation state. Indonesia is a very large nation state with a state government that is managed from Sabang to Merauke with various tribes, religions, races and groups that are full of diversity. State and government life is not free from various problems at the elitist and populist levels which are resolved by just and civilized constitutional and governmental mechanisms. One of the various ways to make changes to constitutional legal policy is by making constitutional amendments to the 1945 NRI Constitution. Constitutional amendments to the 1945 NRI Constitution can be seen in the elitist representative legal policy model and the participatory-populist legal policy model. The battle of issues and problems as well as solutions based on representative-elitist legal policy versus populist participatory legal policy will create positive things (constructive nation-building in all fields) and negative things (destructive constitutional movements that destroy the foundations of the unitary state). Anticipating the occurrence of negative things will make the constitutional amendment run smoothly and all parties can accept it openly.

Keywords: *Constitutional Amendment, Legal Policy, Representative-Elitist and Participatory-Populist.*

ABSTRAK

Isu dan masalah ketatanegaraan dan kepemerintahan terjadi dengan melihat kepentingan elit dan kehendak masyarakat yang menginginkan perubahan secara mendasar terkait kehidupan kenegaraan dan kehidupan pemerintahan yang berpengaruh terhadap keseluruhan kehidupan suatu negara bangsa *(nation state).* Indonesia adalah sebuah *nation state* yang sangat besar dengan pemerintahan Negara yang dikelola dari Wilayah Sabang sampai dengan Merauke dengan berbagai suku, agama, ras dan golongan yang penuh berbhinneka tunggal ika. Kehidupan kenegaraan dan pemerintahan tidak luput dari beragam masalah dalam level elitis dan populis yang diselesaiakan dengan mekanisme ketatanegaraan dan kepemerintahan yang adil dan beradab. Salah satu cara dari beragam cara untuk mengadakan perubahan kebijakan hukum konstitusional adalah dengan melakukan amandemen konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945. Amandemen konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat dalam model kebijakan hukum representatif- elitls dan model kebijakan hukum partisipatif-populis. Pertarungan isu dan masalah serta solusi berbasis kebijakan hukum representatif-elitis versus kebijakan hukum partisipatif- populis akan menciptakan hal yang positif (pembangunan bangsayang konstruktif disegala bidang) dan hal yang negatif (pergerakan ketatanegaraan yang destruktif dan menghancurkan sendi-sendi negara kesatuan). Antisipasi terjadinya hal negatif akan membuat amandemen

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

konstitusi berjalan dengan lancar dan semua pihak dapat menerima secara terbuka.

Kata Kunci: *Amandemen Konstitusi, Kebijakan Hukum, Representatif-Elitis dan Partisipatif-Populis.*

PENDAHULUAN

Pada dasarnya penelitian dan pembahasan ilmiah dan sistimatis terkait dengan UUD ataupun Konstitusi dengan berbagai tematik Perubahan UUD dan Amandemen Konstitusi telah dilakukan oleh para ahli hukum dan ahli ketatanegaraan dengan beberapa pendekatan antara lain pendekatan hukum tata negara terkait negara dan konstitusi oleh Djoko Sutono, pendekatan hukum tata negara terkait persepsi kekuasaan pemerintahan negara oleh Harun Alrasyid, perspektif konstitusi dan negara kesatuan oleh Padmo Wahjono. Pendekatan.[1] keilmuan hukum terkait hukum dan konstitusi oleh J.C.T Sirnoranqkir[2], pendekatan hukum tata negara terkait persepsi perubahan konstitusi oleh Sri Soemantri.M, pendekatan ilmu negara terkait teori dasar kontitusi oleh Moh.Kusnardi dan Bintan R. Saraqih,[3] ataupun pendekatan sejarah ketatanegaraan terkait lahirnya konstitusi oleh RM. AB. Kusurna[4], dan lain-lain ahli yang berhubungan dengan penelitian dan pembahasan konstitusi dan perubahan UUD 1945.

Selanjutnya isu dan masalah konstitusi secara umum telah dibahas dalam materi yang diterbitkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menerbitkan Naskah Otentik Risalah Perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002.[5] Naskah Otentik Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas 17 jilid dan diterbitkan Sekretariat Jenderal MPRRI pada 2008 dan 2009.[6]

[1] Padmo Wahyono, Negara Republik Indonesia,(Jakarta: Rajawali Press, 1995), hal.77

[2] .Moch. Kusnardi dan Bintan Saragih, Ilmu Negara, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1998, hal.56)

[3] .C.T Simarangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia. (*Jakarta: PT Gunung Agung, 19870, hal.88.

[4] RM. AB. Kusuma, *Lahimya Undang-Undang Dasar* 1945. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal, 82

[5] Sekretariat Jenderal Majelis Permuswaratan RI, *Naskah Otentik Risa/ah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Repub/ik Indonesia Tahun* 1945 *Tahun Sidang 1999-2002*, tahun 2008-2009.

[6] Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Berikutnya tahun 2008. Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Berikutnya tahun 2008. Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.) Setelah itu tahun 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999- 2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Kemudian 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Satu.(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.) Berikutnya tahun 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang2002 Buku Dua. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Setelah itu tahun 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI. Selanjutnya tahun 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI). Kemudian tahun 2009 terkait Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.)

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan buku Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 edisi revisi.[7] Buku edisi revisi ini diterbitkan dengan tujuan untuk mendokumentasikan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada 1999-2002. lsi buku ini secara komprehensif memuat latar belakang, proses, dan hasil pembahasan dalam perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari berbagai macam Risalah Rapat MPRRI yang tidak terdapat pada buku edisi sebelumnya, di antaranya Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat Uji Sahih, Rapat Pre Review dan Rapat Review.[8]

Secara khusus dalam buku X Naskah Komprehensif Perubahan UUDNRI, telah dibahas hal-hal terkait dengan perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Ternbahan." [9] Bahwa hadirnya reformasi mengakhiri 3 (tiga) dekade orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Reformasi menghadirkan pula perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang oleh desakan masyarakat luas, telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu adalah berakhirnya konsep masa jabatan Presiden dalam Pasal 7 UUD NRI 1945 yang sebelum amandemen tidak membatasi periode masa jabatan *(no limitation re-election),* kini dengan pembatasan masajabatan maksimal 2 kali *(only one re-etecttom.)*[10]
Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai sebuah isu kehidupan kenegaraan sempat menguat pada tahun 2020-2021. Pada saat tersebut Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagaiisu di tingkatan elitis direncanakanakan diputuskan pada tahun 2021. Ketua Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) RI pada media massa menjelaskan beberapa hal yang dapat dirangkum sebagaimana berikut. [11]P *Perteme,* adanya jaminan rencana Amendemen Undang- Undang Dasar NRI 1945 tidak akan diputuskan secara terburu-buru atau tidak

[7] Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Rl, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Repub/ikIndonesia, Latar Be/akang,Proses.dan Hasil Pembahasan*,1999-2002 edisi revisi, tahu 2010. Buku ini terdiri dari 10 judul yang merupakan satu kesatuan: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Buku II Sendi-sendi/Fundamen Negara Buku III Lembaga Permusyawaratan dan PerwakilanBuku IV KekuasaanPemerintahan Negara Buku V Pemilihan Umum Buku VI Kekuasaan Kehakiman Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama Buku IX Pendidikan dan Kebudayaan Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

[8] Pernyataan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Rl dalam Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Rl, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Repub/ik Indonesia, tstsr 8e/akang, Proses,dan Hasi/ Pembahasan,* 1999-2002 edisi revisi, tahu 2010, MKRl, (Jakarta,S Juli 2010), hal.vii.

[9] **Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan** Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik dan Hasil Pembahasan, 1999-2002 edisi revisi Indonesia, Latar Belakang, Proses,.

[10] Teras Narang , Amandemen UUD 1945 dan Wacana 3 Periode Jabaan Presiden, (Jakarta: Nesi Constitution, 2021), hal. 1

[11]http://www.cnnindonesia.com/nasional/20191009133053-32-438044/mpr-pastikan-amendemen-uud-1945-dibahas=pada-2021

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

dalam waktu dekat. *Kedus,* bahwa ada rencana memutuskan proses Amandemen UUD 1945 pada tahun ketiga masa kerja MPR atau pada 2021 mendatang. *Ketiga/* kemungkinan MPR akan memutuskan Amendemen UUD 1945 terkait dengan hal mana yang memang dibutuhkan oleh bangsa untuk diadakan perubahan. *«eempet;* bahwa MPR akan mencermati hal-hal dalam mengambil keputusan yang menyangkut masa depan bangsaPadabagian lainnya, Ketua MPRRI menjelaskan bahwa terdapat adanya skala prioritas MPR dalam proses pembahasan Amandemen UUD 1945. Namun demikian, Majelis Pemusyawaratan Rakyat masih ingin menyerap aspirasi masyarakat terlebih dulu terkait Amandemen UUD 1945 sehingga lebih fokus mendengar seluruh masukan masyarakat dan pelbagai*stakeholder* ihwal rencana Amandemen UUD 1945.
Berikutnya, MPRakan mencari titik temu dari pelbagai masukan dan aspirasi masyarakat yang sudah diserahkan kepada MPRterkait hal-hal mana yang menjadi titik temu yang memang dibutuhkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketua MPRRI memastikan bahwa MPR"tak akan tabu" untuk membahas rencana Amendemen UUD 1945, dimana memang harus ada evaluasi apakah UUD 1945 sudah berujung pada kesejahteraan rakyat Indonesia atau belum. Hal mana akan menjelaskan apakah Amandemen UUD 1945 yang terakhir 2002 sampai sekarang sudah memberikan ruang dan kesejahteraan dan sudahkah sesuai dengan harapan semua anak bangsa.

Perkembangan masa pandemi membawa warna tersendiri bagi adanya momentum Amandemen Konstitusi. Pandemi tidak akan menghalangi jalannya persidangan Amandemen Konstitusi karena pada tahap tertentu sidang dapat dilakukan dengan sistem protokol kesehatan yang ketat dan pada tahap tertentu dapat menggunakan persidangan online. Berbagai bentuk pencegahan meluasnya pandemi dilakukan dengan upaya berbasis protokol kesehatan dan pengadaan vaksinasi serta mekanisme penyembuhan yang akan memberikan ruang sehingga pandemi secara faktual tidak akan menghalangi berbagai rencana persidangan Amandemen Konstitusi.

Kebijakan hukum Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk melaksanakan Amendemen Undang-Undang Dasar NRI 1945 dapat menjadi salah satu agenda MPR periode 2019-2024 jika hal ini mendapatkan dukungan berbagai elemen masyarakat. Secara substansial hal-hal yang menonjol pada ruang publik dalam materi perubahan UUD 1945 antara lain *Perteme,* eksistensi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam konstitusi yang berusaha dihidupkan dalam materi Perubahan UUD 1945. *kedue,* pembahasan terkait masa jabatan Presiden-Wakil Presiden dalam rangka demokratisasi politik yang bersinergi dengan kekuasaan pemerintahan Negara yang efektif. *Ketias,* stabilitas pembangunan Negara bangsa dan kesinambungan pembangunan di berbagai sektor kehidupan masyarakat yang berimplikasi kepada kemajuan generasi berikutnya. *Keempet.* penguatan kelembagaan institusi penegak hukum antara lain menghidupkan materi institusi pemberantasan korupsi secara khusus dalam materi konstitusi sehingga akan memperkuat legitimasi kewenangan. *Ke/ima.* Penguatan kelembagan Dewan Perwakilan Daerah dalam lingkup peningkatan ataupun perluasan kewenangan pengambilan keputusan Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan hubungan pusat-daerah dan penigkatan investasi dan bisnis serta dunia usaha yang kondusif di

Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

daerah.

Kebijakan hukum Amandemen Konstitusi Undang-Undang Dasar NRI 1945 sampai hari masih menjadi isu primer yang hanya tinggal menunggu momentum dari pihak representative-elitis yang berkuasa baik forrnil dan informal untuk melakukan percepatan Amandemen Konstitusi dan sekaliqus melaksanakan keputusan perubahan UUD NRI 1945 dalam berbagai persidangan Majelis Pemusyawaratan Rakyat.

Isu tersebut akan menjadi masalah berkepanjangan jika ternyata agenda amandemen konstitusi hanya akan mengakomodasi hal-hal yang bersifat representative-elitis bukan partisipatif populis yang benar-benar mengakomodasi kepentingan kewargaan masyarakat yang antara lain berhubungan dengan kehendak warga untuk mendapatkan akses penegakan hukum dan keadilan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat di seluruh pelosok Nusantara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.menghidupkan materi institusi pemberantasan korupsi secara khusus dalam materi konstitusi sehingga akan memperkuat legitimasi kewenangan. *Ke/ima.* Penguatan kelembagan Dewan Perwakilan Daerah dalam lingkup peningkatan ataupun perluasan

Berdasarkan hal-hal tersebut maka seyogyanya dilaksanakan pengkajian dan penelitian terkait amandemen konstitusi sehingga semua pihak terkait mendapatkan informasi berharga dalam merespon secara positif berbagai dinamika isu amandemen konstitusi, semisalnya apakah amandemen konstitusi mau dibawa kemana oleh para elit terkait yang merniliki kekuasaan pemerintahan negara dan bagaimana bentuk amandemen materi substansial konstitusi UUD NRI Tahun 1945 yang bisa bermanfaat bagi bangsa dan negara di kemudian hari dalam rangka menyongsong hari esok yang lebih cerah demi Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian amandemen konstitusi bermanfaat bagi para akademisi, mahasiswa dan mahasiswi, kelompok praktisi, pelaku usaha, dan publik luas.

B. Pembahasan

Pembahasan tulisan Quo Vadis Amandemen Konstitusi: Kebijakan Hukum Partisipatif-Populis Versus Representatif-Elitis terdiri atas 2 (dua) bagian pembahasan yaitu pembahasan terkait landasan pemikiran serta pembahasanterkait analisis.

1. Landasan Pemikiran

Konstitusi yang baik adalah konstitusi yang dapat menjadi patokan hukum yang tegas bagi segala peraturan perundang- undangan pelaksanaan dibawah undang-undang dasar. Konstitusi dalam konteks bangunan negara meliputi;(l) Konstitusi yang unitaristis bangunan negaranya disebut negara unitaristis atau Negara Kesatuan, (2) Konstitusi yang federalis, bangunan negaranya disebut negara-negara Serikat dan (3) Konstitusi yang konfederalistis, bangunan negaranya disebut negara konfederasi atau serikat negara-neqaa.[12]

Pada dasarnya terdapat pengaturan terkait hal-hal bersifat konstitusional oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada periode 2014-2019, Keputusan MPR Nomor 8jMPRj2019

[12] Perihal Konstitusi dalam konteks bangunan negara lihat uraian Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih Ilmu Negara,(Jakarta, Gaya Media Pratama, 1988), hal. 207

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019 menekankan soal kajian mendalam atas: Pokok-pokok Haluan Negara; Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah; Penataan Sistem Presidensial; Penataan Kekuasaan Kehakiman; Penataan Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum Negara serta Pelaksanaan pemasyarakatan nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakvat.[13]

Ketetapan MPR No.7 Tahun 1999 tentang Pembentukan BP MPR yang bertugas merancang perubahan UUD 1945. Dalam putusan itu dilahirkan sebuah kesepakatan tentang arah perubahan yang akan dilakukan, yaitu: 1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, 2. Mempertahankan NKRI, 3. Mempertahankan system pemerintahan presidensiil, 4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, sedangkan hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan dimasukkan dalam pasal, dan 5. Perubahan dilakukan dengan cara adendurn.[14]

Forum Konstitusi (FK), sebuah perhimpunan yang beranggotakan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc Ill/I Badan Pekerja MPR) menyatakan sebagai berikut;

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (geistlichen hintergruncl) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (Jiving constitution) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (original intent). Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor original intend-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal37 UUD1945.[15]

Landasan pemikiran Perubahan UUD NRI Tahun 1945 memiliki 3 (tiga) alasan penting yaitu sebagai berikut :[16] *perteme,* Alasan penting amandemen UUD NRI 1945 di antaranya adalah terkait dengan Aspek Filosopis; Aspek Materi; Aspek Sosiologis; Aspek Praktik Ketatanegaraan; Aspek Historis; Aspek Yuridis. ***Kedua,*** Sementara itu Saldi Isra dalam Jurnal Nasional (2010) menjelaskan ada tiga faktor yang melatarbelakangi amandemen UUD NRI 1945. Pertama sejak awal memang UUD NRI 1945

[13] Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Keputusan MPR Nomor 8/MPRj2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019

[14] Ketetapan MPR No.7 Tahun 1999 tentang Pembentukan BP MPR RI

[15] Forum Konstitusi dalam Pernyataan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI dalam Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, …… *Op. Cit*, hal. XIV

[16] Teras Narang, *Amandemen UUD* 1945 ...*Loc.Ot*, hal.3.

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

dirancang bersifat sementara. Kedua, unsur fleksibilitas dalam UUD NRI 1945 cukup tinggi sehingga bisa disesuaikan dengan konteks situasi terkini. Ketiga, adanya kecenderungan UUD NRI 1945 inkonsisten. ***Ketiga/*** **Adanya sifat sementara UUD NRI 1945** yang dirancang pendiri bangsa dalam situasi genting, serta fleksibilitas yang tinggi di dalamnya untuk disesuaikan seturut dengan prinsip *Open Legal Theory* dalam hukum. Hal ini memungkinkan sebuah negara menyesuaikan konstitusinya sesuai dengan kebutuhan zamannya.

2. Analisis

Analisls awal kebijakan hukum amandemen konstitusi akan terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 ayat (1) yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya agenda Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedue,* perubahan usul perubahan pasal-pasal yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Ketiga/* adanya limitasi kuantitas *legal policy* sekurang--kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara eksplisit dinyatakan dalam Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 37 menyatakan pada ayat (1) bahwa Perubahan Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar **dapat diagendakan** dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya **1/3** dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.[17]

Analisis berikutnya adalah terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 ayat (2) yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan **secara tertulis.** *Kedua,* **ditunjukkan dengan jelas** bagian yang diusulkan. *Ketiga,* adanya alasan perubahan pasal-pasal yang akan diubah oleh anggota MajelisPermusyawaratanRakyat.

Secara eksplisit dinyatakan dalam Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 37 menyatakan pada ayat (2) bahwa Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannva.[18]

Analisis berikutnya adalah terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 ayat (3) yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kedua,* dihadiri oleh sekurang- kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawataan Rakyat. Dalam konteks ini terdapat bentuk kebijakan hukum amandemen konstitusi representatif-elitis

[17] **Pasal 37 ayat (I)** Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, lihat dokumen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah (Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini) dalam Buku Sekretariat Jenderal MPRRI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPRRI, Tahun2008.

[18] **Pasal 37 ayat (2)** Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, lihat dokumen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah (Risalah Rapat Paripurna Ke-S Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini) dalam Buku Sekretariat Jenderal MPRRI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPRRI, Tahun 2008.

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

yang memberikan ruang bagi para elit untuk masuk dalam ranah mengubah materi pasal- pasal Undang-Undang Dasar.

Secara eksplisit dinyatakan dalam Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 37 menyatakan pada ayat (3) bahwa Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawataan Rakyat. [19]

Analisis berikutnya adalah terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 ayat (4) yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya putusan yang tidak sekedar hasil formulasi usulan perubahan tetapi sudah menjadi komitmen bersama para elit terkait. *Kedue,* adanya persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara eksplisit dinyatakan dalam Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 37 menyatakan pada ayat (4) bahwa Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.[20]

Analisis berikutnya adalah terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37 ayat (5) yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya hal khusus yang tidak dapat dilakukan perubahan. Artinya ada limitasi dalam perubahan konstitusi dan sekaligus limitasi kekuasaan pemerintahan negara.

Secara eksplisit dinyatakan dalam Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 37 menyatakan pada ayat (5) bahwa Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.[21] Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden Negara Kesatuan unitaris berbasis kepada sistem uniter, berbeda dengan Negara federalis yang berbasis sistem federal[22]. Dalam hal perubahan konstitusi bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan sehingga Pasal 37 menyatakan pada ayat (5) memberikan jaminan tidak adanya perubahan terkait bentuk negara

[19] **Pasal 37 ayat (3)** Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, lihat dokumen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah (Risalah Rapat Paripurna Ke-S Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini) dalam Buku Sekretariat Jenderal MPRRI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPRRI, Tahun 2008

[20] **Pasal 37 ayat (4)** Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, lihat dokumen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah (Risalah Rapat Paripuma Ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini) dalam Buku Sekretariat Jenderal MPRRI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPRRI, Tahun 2008.

[21] **Pasal 37 ayat (5)** Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, lihat dokumen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Satu Naskah (Risalah Rapat Paripuma Ke-S Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 Sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini) dalam Buku Sekretariat Jenderal MPRRI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPRRI, Tahun 2008.

[22] Tentang konstruksi Negara lihat uraian Koesnardi, Moch. dan Bintan R. Saragih, *I/mu Negara*, (Jakarta :Gaya Media Pratama, 1988)

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

tersebut.

Pada dasarnya kebijakan hukum amandemen konstitusi berbasis sejarah hukum konstitusi di Indonesia akan sangat terkait dengan perumusan dan perdebatan topik-topik UUD 1945 sejak zaman Hindia Belanda, BPUPK, PPKI, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Konstituante, hingga menjelang datangnya era reformasi.[23] Indonesia sudah mengalami amandemen konstitusi. Dalam konteks perbandingan hukum tata negara, maka hal amandemen konstitusi sudah dilaksanakan pula dalam ketatanegaraan di Amerika Serikat.

Fase perubahan di Indonesia ini juga pernah dilewati oleh Amerika Serikat. Melalui Amandemen ke-22 pada bulan Maret 1947, kemudian meratifikasi dalam konstitusinya pada Februari 1951, dilakukan pembatasan periode masa jabatan. Sebelumnya, tidak ada batasan dalam konstitusi Amerika Serikat meski praktik masa jabatan hingga 2 periode sudah diterapkan atas kesadaran etis para pemimpin mereka.

Amandemen ini dilatarbelakangi oleh keinginan mencegah politik dinasti di Amerika Serikat, mengingat kala itu Franklin Delano Roosevelt melanjutkan kepemimpinan hingga periode keernpat.[24] Namun demikian kebijakah hukum amandemen konstitusi di Amerika Serikat tergantung dari keseimbangan pengaruh representative-elitis yang mengusung isu populis dalam amandemen konstitusi sehingga partisipatif-populis dalam kebijaka hukum tersebut terkesan sudah sesuai dengan aspirasi rakyat.

Di Indonesia memiliki kecenderungan terkait kesamaan dengan Amerika Serikat. Hal yang sama kalau di Amerika Serikat memikili dasar negara yang bersifat terbuka dengan kekuatan hak-hak sipil yang dimiliki dan didukung negara maka di Indonesia juga memiliki konstitusi dalam teks UUD NRI 1945 adalah konstitusi yang unitaristis yang dengan jelas mengakui adanya perlindungan terhadap hak-hak sipil sesuai dengan dasar negara Pancasila. Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencantumkan hal-hal sebagai berikut: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar 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". Dengan demikian Pancasila adalah dasar

[23] Pernyataan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI dalam Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, ...*Op.Ci*~ hal.viii.

[24] Teras Narang, *Amandemen UUD1945 ...Loc.Cit*, hal.l.

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

negara sekaligus menjadi patokan termasuk dalam pembentukan konstitusi ataupun perubahan konstitusi. Kebijakan hukum representatif-elitis akan berhadapan dengan partisipasi kewaragaan. Jika yang terjad adalah "people power" maka perubahan konstitusi tidak akan berlandaska pada elit tetapi kepada kehendak warga secara keseluruhan.

Konstitusi dapat bersifat *rigid and flexible constitutions.*[25] *Konstitusi* adalah terminal kebijakan hukum negara.[26] Kebijakan hukum yang beres hanya akan tercapai dengan sikap dan perilaku elit penguasa pemerintahan yang beres. Jika tidak beres sikap dan perilaku elit penguasa maka dapat terjadi tirani terhadap kelompok masyarakat tertentu.[27] Kebijakan hukum amandemen konstitusi akan berhasil jika *perteme,* didukung oleh kekuasaan yang terpusat dan keseimbangan kekuasaan pemerintahan negara pada berbagai tingkatan dalam kehidupan kenegaraan dan pemerintahan. *keaue,* didukung oleh kekuatan rakyat *(some primary forces)* sehingga implementasi amandemen konstitusi aka berjalan dengan lancara dan diterima semua pihak yang berkepentingan bagi bansga dan negara.

PENUTUP

Penutup tulisan Quo Vadis Amandemen Konstitusi: Kebijakan Hukum Partisipatif Populis Versus Representatif-Elitis terdiri atas kesimpulan sebagaimana berikut.

1. Konstitusi dalam teks UUD NRI 1945 adalah konstitusi yang unitaristis yang dengan jelas mengakui adanya dasar negara Pancasila.

2 Konstitusi dapat bersifat *rigid and flexible constitutions* sehingga memberikan ruang bagi para elit yang berkuasa untuk menentukan berdasarkan kekuasaan formal apakah akan membentu atau mengubah materi konstitusi untuk bersifat rigid atau bersifat fleksibel.

3. Amandemen konstitusi akan terkait Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya agenda Majelis Permusyawaratan Rakyat. *kedua,* perubahan usul perubahan pasal- pasal yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Ketiga,* adanya limitasi kuantitas *legal policy* sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

4. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memiliki substansi kebijakan hukum konstitusi yaitu *pertama* adanya hal khusus yang tidak dapat dilakukan perubahan. Artinya ada limitasi dalam perubahan konstitusi dan sekaligus limitasi kekuasaan pemerintahan negara.

5. Amandemen Konstitusi tidak akan terjadi atas kehendak sekelompok elit berkuasa apabila tidak didukung oleh mayoritas warga (*partisipatif-populis)*, sehingga aspirasi warga yang berarti kehendak warga seyogyanya diperhatikan oleh elit

[25] Lihat *"the constitution rigid and flexible constitutions';* uraian Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg,(New York:* Russell & Russell, 1961) hal 259-260.

[26] 'Terminal kebijakan hukum negara adalah sumber kebijakan hukum negara berdasarkan aturan dasar negarayang tertuang dalam konstitusi.

[27] *Ibid*..

Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

yang berkuasa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Naskah Risalah

Kartasapoetra, R.G. Sistematika Hukum lata Negara. Jakarta: Rineka Cipta, 1993.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg,* New York Russell & Russell, 1961.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PSHTNFH UI, 1976.

Koesnardi, Moch. dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara,* Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.

Kusuma, RM. AB. Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Lubis, M. Solly. Hukum Tata Negara. Bandung: CV Mandar Maju, 1992.

Morris, Clarence, *The Great Legal Philosophers: Selected Readings in Jurisprudence,* University of Pensylvania Press, 1997

Narang, Teras, *Amandemen UUD* 1945 *dan Wacana* 3 *Periode Jabatan Presiden,* Jakarta: Nesia Constitution, 2021,

Simorangkir, J.C.T.. Hukum dan Konstitusi Indonesia. Jakarta: PT Gunung Agung, 1987.

Wahjono, Padmo. Negara Republik Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 1995.

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2000, Jakarta:Sekretariat Jenderal MPRRI. 2009. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945 (1999 - 2002) Tahun Sidang 2001 Jakarta:Sekretariat Jenderal MPRRI.

Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan,* 1999-2002 Edisi Revisi, tahun 2010.

Peraturan Perundang-Undangan dan Artikel online

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

https:jjwww.cnnindonesia.comjnasionaIj20191009133053324380 44jketua-mpr-pastikan-amendemen-uud-1945-dibahas-pada-2021.

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35

.

Hukum dan Demokrasi (HD)
Vol 23 No 4 (2023) 228-241 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X
DOI: 10.61234/hd.v23i4.35