

QUO VADIS AMANDEMEN UUD 1945

Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Email: jamaludin.ghafur@uii.ac.id

Dr. Ariyanto, S.H., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua.

Email: ariyanto.tosepu@gmail.com

Abstrak

Di antara sekian banyak argumentasi tentang pentingnya sebuah konstitusi untuk diamandemen adalah karena ia merupakan produk pemikiran dari manusia, makhluk yang bukan hanya memiliki banyak keterbatasan, tetapi juga penuh potensi berbuat salah. Dengan demikian, upaya untuk sensakralkan konstitusi sehingga menutup peluang perubahan, harus ditolak. Namun demikian, karena posisinya yang unik yaitu menjadi hukum tertinggi dalam sebuah negara, tidak boleh juga kemudian upaya untuk mereformasi konstitusi dilakukan secara serampangan tanpa adanya tujuan yang jelas dan persiapan yang matang. Sebab kesalahan dalam mendesain konstitusi akan berpengaruh terhadap baik buruknya tatanan kenegaraan. Artikel ini mengungkapkan bahwa secara faktual, sudah waktunya UUD 1945 untuk dilakukan amandemen ulang karena di dalamnya masih mengandung banyak kekurangan dan kelemahan. Akan tetapi, saat ini bukan merupakan momentum yang tepat untuk melakukan amandemen karena tingginya konflik kepentingan (conflict of interest) antar elit kekuasaan yang hal tersebut dikhawatirkan akan mempengaruhi kualitas hasil amandemen.

Kata Kunci: *Amandemen, Konstitusi, dan Konsolidasi Demokrasi.*

A. PENDAHULUAN

Menurut perspektif teori kedaulatan rakyat, keberadaan negara tidak lain merupakan sebuah realisasi dari adanya kontrak sosial (*social contract*) antar warga masyarakat dengan tujuan agar negara berfungsi melindungi hak-hak asasi manusia secara maksimal. Sebab kehidupan masyarakat pra-bernegara (alamiah) selalu dalam keadaan yang kacau sebagai akibat dari berlakunya hukum rimba. Dalam konteks ini, konstitusi sebagai hukum tertinggi, memegang peranan yang maha penting bagi sebuah negara sebab ia merupakan sebuah dokumen hukum yang di dalamnya berisi tentang kesepakatan seluruh rakyat (*general agreement*) terkait dengan bangunan negara yang diidealkan.

Selain itu, berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan, konstitusi adalah hukum tertinggi sehingga harus menjadi panduan dan rujukan bagi pembangunan sistem hukum suatu negara. Seluruh peraturan perundang-undangan, baik isi maupun prosedur pembentukannya, tidak boleh bertentangan dengannya. Jika prinsip ini dilanggar, maka akan berlaku asas *Lex superior derogat legi inferior*, yaitu hukum yang kedudukannya lebih tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang kedudukannya lebih rendah (*lex inferior*).

Ditetapkannya konstitusi sebagai hukum tertinggi didasari oleh sebuah alasan bahwa fungsi sentral konstitusi adalah untuk mengontrol pemerintahan dengan membatasi kekuasaannya sedemikian rupa (*limited government*)¹ sehingga dapat dicegah terjadinya kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Kedudukan tertinggi ini akan memberi garansi bahwa konstitusi tidak akan dirubah secara sembarangan atau dengan alasan dan maksud yang tidak jelas.

Semua ahli meyakini bahwa struktur dan sistem UUD tertentu akan sangat mempengaruhi bangunan sebuah negara,² karena itu semua bangsa telah berusaha untuk merumuskan konstitusinya secara ideal. Namun, sekuat dan semaksimal apapun upaya untuk mendesain dan membangun konstitusi yang terbaik tersebut, pada akhirnya perjalanan waktu akan mengikis secara perlahan atas idealitas norma yang tercantum di dalamnya. Karenanya, sebagai sebuah produk pemikiran manusia, konstitusi harus selalu ditinjau ulang untuk memastikan keberadaannya tetap sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat sebuah negara. Bagaimanapun, mengacu pada pendapat K.C. Wheare, konstitusi adalah sebuah resultante dalam arti dibuat berdasarkan pertimbangan kondisi politik, ekonomi, sosial, dan budaya (POLEKSOSBUD) pada zamannya.

Ketika kondisi POLEKSOSBUD tersebut berubah, maka mengamandemennya juga merupakan sebuah keniscayaan. Berdasarkan hal ini, Muladi secara tegas menyatakan bahwa di satu pihak penetapan UUD bersifat *einmalig* atau hanya dilakukan satu kali, namun perubahan UUD seharusnya justru bersifat *mehrmalig*, dapat dilakukan beberapa kali agar UUD menjadi konstitusi yang selalu hidup dan berkembang (*living constitution*).³

¹ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* [Modern Constitutions], diterjemahkan oleh Muhammad Hardani (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm. 11

² Ada korelasi antara konstitusi dengan konsep penyelenggaraan negara. Konstitusi sebagai "*charter of nation*" ataupun sebagai asas dan norma, memuat ketentuan-ketentuan mengenai bentuk bagian luar dan bagian dalam organisasi negara (*outer and inner frame of the state organization*). Bentuk bagian luar menyangkut bentuk negara (negara kesatuan atau federal) dan bentuk pemerintahan (negara kerajaan atau negara republik). Bentuk bagian dalam mengenai alat-alat kelengkapan organisasi negara (*the state organs*). Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 55.

³ Muladi, *Sambutan*, dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. xxvii.

Mempertimbangkan kenyataan yang tak terbantahkan bahwa hukum termasuk konstitusi akan selalu tertinggal dari kebutuhan hukum masyarakatnya, maka tidak heran bila hampir semua negara pasti akan menyisipkan suatu pasal dalam konstitusinya yang mengatur tentang kemungkinan adanya perubahan sekaligus prosedur dan hal-hal lain yang berkaitan dengannya. Menurut data yang disampaikan oleh Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang menunjukkan bahwa inovasi proses amandemen telah menyebar ke seluruh negara di dunia. Hanya terdapat kurang dari 4% dari semua konstitusi nasional yang tidak memiliki ketentuan tentang mekanisme amandemen formal.⁴

Peluang akan adanya perubahan konstitusi untuk konteks Indonesia diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 yang berbunyi: (1) Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR. (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memberi bukti bahwa UUD 1945 bukan hanya sekedar pernah dirubah (amandemen) tetapi bahkan mengalami penggantian dengan konstitusi yang sama sekali baru, dan kemudian kembali lagi. Sebagaimana diketahui, kurang lebih dua bulan dijalankan, melalui Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 (16 Oktober 1945) yang diikuti Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945, UUD 1945 diubah dari sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer. Kemudian, UUD 1945 sama sekali diganti oleh Konstitusi RIS yang konstitusi ini dalam perkembangan berikutnya diganti dengan UUDS 1950, dan pada Tahun 1959, UUD 1945 ditetapkan berlaku kembali sebagai Konstitusi RI melalui Dekrit Presiden.

Saat ini, wacana untuk mengamandemen ulang UUD 1945 kembali mengemuka. Setelah sekian waktu sempat tenggelam oleh hiruk-pikuk penanganan pandemi Covid-19, dalam acara peringatan Hari Konstitusi dan Ulang Tahun MPR ke-76 pada tanggal 18 Agustus 2021, isu amandemen konstitusi ini kembali digulirkan oleh ketua MPR RI Bambang Soesatyo. Sikap publik tentu tidak satu suara dalam menyikapi isu tersebut. Sebagian kalangan bukan hanya mempertanyakan urgensinya, tetapi bahkan mentengarai ada agenda ‘tersembunyi’ dibalik rencana amandemen ini yaitu dalam rangka menambah periode kekuasaan presiden menjadi

⁴ Henc van Maarseveen and Ger van der Tang, *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study*, (New York: Oceana Publications, inc, 1978), hlm. 80.

tiga periode. Sementara sebagian yang lain – terutama dari kalangan elit, berargumen bahwa amandemen ini penting salah satunya adalah untuk menghidupkan kembali “GBHN” sebagai panduan bagi eksekutif dalam merencanakan pembangunan agar ke depan menjadi lebih tertata.

B. TEORI AMANDEMEN KONSTITUSI

Konstitusi tertulis modern, pertama kali dikembangkan di Amerika Utara berdasar pada doktrin kedaulatan rakyat. Berlandaskan doktrin bahwa pembentukan sebuah konstitusi bersandar pada persetujuan rakyat, maka rakyat juga dapat menggantinya dengan yang baru atau sekedar untuk merubahnya. Bahkan kekuasaan rakyat untuk mengamandemen konstitusi ini melampaui teori yang dikembangkan oleh John Locke yang berpendapat bahwa rakyat dapat mengganti pemerintah hanya ketika mereka yang dipercaya memegang kekuasaan pemerintahan terlebih dahulu mendiskualifikasi diri mereka sendiri dengan membahayakan kebahagiaan masyarakat sedemikian rupa.⁵ Sementara kekuasaan rakyat untuk merubah atau mengganti konstitusi tidak harus menunggu syarat apapun sebab mereka dapat melakukannya kapan pun mereka mau.⁶

Selain bersandar pada konsep kedaulatan rakyat, amandemen konstitusi juga didasarkan pada tiga premis lainnya, yaitu: (i) sifat manusia yang tidak sempurna tetapi ia adalah makhluk terdidik, (ii) pentingnya proses deliberasi, dan (iii) kebutuhan untuk membedakan antara undang-undang biasa dan konstitusi.⁷ Premis pertama menjelaskan bahwa manusia dapat salah tetapi ia mampu belajar melalui pengalaman. Orang Amerika telah lama menganggap setiap lembaga dan praktik pemerintah bersifat eksperimen. Karena potensi berbuat salah (falibilitas) adalah bagian dari sifat manusia, maka harus termuat ketentuan untuk mengubah konstitusi jika pengalaman menunjukkan adanya kelemahan dan kekurangan sehingga menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan. Oleh karena itu, pada mulanya, proses amandemen tidak hanya didasarkan pada keinginan untuk beradaptasi dengan perubahan keadaan, tetapi juga pada kebutuhan untuk menutupi keterbatasan pemahaman dan kebajikan manusia. Dalam arti, seluruh gagasan konstitusi bersandar pada asumsi: manusia adalah makhluk yang penuh dengan

⁵ John Locke adalah seorang ahli pikir besar tentang kenegaraan dari Inggris yang hidup di bawah kekuasaan Willem III dengan sistem pemerintahan monarki terbatas. Salah satu pemikiran penting John Locke tentang negara adalah bahwa pembentukan negara didasarkan pada adanya perjanjian masyarakat yang menyebabkan terjadinya peralihan status *naturalis* ke status *civilis*. Tugas negara tidak lain adalah untuk menjaga dan menjamin hak asasi manusia. Oleh karena itu, penguasa harus melindungi dan tidak boleh melanggar hak asasi warganya. Jika hal ini dilanggar, maka rakyat memiliki hak untuk menggulingkan kekuasaan dan menggantinya dengan penguasa yang lebih baik.

⁶ Donald S. Lutz, Toward A Theory of Constitutional Amendment, *American Political Science Review*, Volume 88 issue 2, 1994, hlm. 356.

⁷ *Ibid.*, hlm. 356-357.

kesalahan, sebab jika manusia adalah malaikat, maka tidak perlu mendirikan, mengarahkan, dan membatasi pemerintahan melalui konstitusi.

Premis kedua berkaitan dengan keyakinan akan nilai penting dan kemampuan proses deliberasi. Konstitusi tidak hanya diposisikan sebagai sarana untuk membuat keputusan kolektif dengan cara yang se-efisien mungkin, tetapi juga untuk membuat keputusan terbaik dalam meraih atau mewujudkan kebaikan bersama di bawah prinsip kedaulatan rakyat. Kepentingan kolektif adalah standar yang lebih sulit untuk dicapai daripada hanya sekedar untuk mewujudkan kepentingan satu kelompok. Implementasi daripada kedaulatan rakyat bahkan jika dioperasionalkan melalui sistem perwakilan, membutuhkan keterlibatan lebih banyak orang dibandingkan dengan bentuk pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip lain selain demokrasi. Ini pada gilirannya membutuhkan proses deliberasi untuk terciptanya setiap keputusan politik, dan semakin penting sifat sebuah keputusan yang harus ditetapkan, maka juga akan semakin deliberatif pula prosesnya.

Premis ketiga, berkaitan dengan kedudukan konstitusi yang dianggap lebih penting dibandingkan undang-undang biasa yang hal ini kemudian menuntut proses deliberasi yang lebih tinggi pada amandemen konstitusi daripada perubahan terhadap peraturan dari produk legislatif biasa sehingga implikasinya adalah konstitusi kemudian diposisikan sebagai hukum tertinggi yang berfungsi membatasi dan mengarahkan isi peraturan perundang-undangan biasa.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat, maka semua hal yang berkaitan dengan konstitusi harus didasarkan pada persetujuan rakyat, yang pada gilirannya menyiratkan proses publik formal. Sifat fallibilitas pada manusia memerlukan tersedianya prosedur dan metode untuk mengubah atau merevisi konstitusi. Dibedakannya antara UU biasa dan konstitusi menunjukkan bahwa perubahan konstitusi memerlukan proses yang khas, yaitu harus deliberatif dan dengan demikian menyiratkan perlunya prosedur amandemen yang lebih sulit daripada yang digunakan untuk merubah undang-undang biasa.

Berdasarkan premis-premis tersebut di atas, maka perubahan konstitusi mensyaratkan bahwa prosedurnya tidak boleh terlalu mudah atau terlalu sulit. Mekanisme perubahan yang terlalu mudah, akan menyebabkan perbedaan antara konstitusi dan produk legislasi biasa menjadi kabur dan tidak jelas, sehingga melanggar asumsi perlunya pertimbangan tingkat tinggi dan kehati-hatian dalam mengamandemen konstitusi serta merendahkan kedaulatan rakyat itu sendiri. Sementara proses yang terlalu sulit akan mengganggu atau memperlambat upaya perbaikan atas kesalahan yang terdapat dalam konstitusi sehingga dengan demikian melanggar asumsi bahwa manusia memiliki potensi untuk berbuat salah dan sekaligus hal ini menghalangi

pemanfaatan yang efektif dari kedaulatan rakyat.⁸ Dengan demikian, sikap yang baik dan bijak tentu bukan ekstrem kanan dalam arti menggampangkan amandemen atau ekstrim kiri dengan menutup peluang sama sekali bagi adanya perubahan. Kita harus mengambil jalan tengah yaitu membuka peluang adanya perubahan namun dengan sikap kehati-hatian sehingga hasilnya adalah yang terbaik bagi bangsa dan negara.

Sebagian literatur yang mengulas tentang perubahan konstitusi membuat perbedaan diksi antara perubahan besar dan kecil dengan menyebut yang pertama sebagai "revisi" dan yang terakhir adalah "amandemen". Namun demikian, menurut Albert L. Sturm (1970), perbedaan itu ternyata dalam praktiknya secara konseptual sulit untuk dioperasionalkan, dan oleh karena itu pada umumnya tidak berguna.⁹ Para ahli berbeda pendapat mengenai prosedur atau mekanisme perubahan konstitusi. Donald S. Lutz berpendapat, konstitusi dapat diubah melalui empat mekanisme, yaitu: (1) proses amandemen formal, (2) penggantian seluruh dokumen secara berkala, (3) interpretasi lembaga yudisial, dan (4) revisi legislatif.¹⁰ Sementara K.C. Wheare menyebut konstitusi dapat berubah melalui tiga mekanisme, yaitu: (i) amandemen formal, (ii) penafsiran yudisial, dan (iii) konvensi ketatanegaraan.¹¹ Sementara Bagir Manan dan Fajrul Falaakh membedakannya ke dalam dua model yaitu perubahan formal (*formal change, formal amendment*) dan perubahan nonformal (*informal change, informal amendment*).¹²

C. ARAH PERUBAHAN UUD 1945

Salah satu hal paling penting dan fundamental dari maksud dan tujuan mengamandemen konstitusi adalah untuk membangun sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis berdasarkan paham kedaulatan rakyat. Demokrasi atau sistem politik yang demokratis mustahil dapat diwujudkan dari konstitusi yang tidak demokratis. Oleh karena itu menurut Amien Rais, praktik reformasi konstitusi di berbagai belahan dunia selalu identik dengan upaya membangun kehidupan kenegaraan yang lebih demokratis.¹³

Apa yang dilakukan oleh bangsa Indonesia dulu dengan mengamandemen UUD 1945 sebanyak empat kali dalam kurun waktu empat tahun yang dimulai pada tahun 1999 dan berakhir di tahun 2002, juga harus diakui dalam rangka untuk memperkuat demokratisasi.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, hlm.183-205.

¹² Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta:Rajawali Pers, 2015), hlm. 60; Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 50.

¹³ Amien Rais, *Kata Pengantar*, dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. xiii

Sebagaimana disampaikan oleh Maswadi Rauf, amandemen konstitusi yang terjadi pada saat itu memiliki arti penting bagi perkembangan demokrasi di Indonesia karena dua hal. *Pertama*, amandemen konstitusi merupakan suatu hal yang tidak mungkin dilakukan di Indonesia sebelum masa reformasi. Orde baru telah mensakralkan UUD yang tidak boleh diganggu-gugat dengan tujuan demi mempertahankan kekuasaan secara terus menerus. *Kedua*, UUD naskah asli mengandung beberapa hal yang bertentangan dengan prinsip demokrasi, di antaranya adalah tidak adanya pembatasan masa jabatan bagi Presiden. Oleh karena itu, jika tidak diamandemen maka demokratisasi di Indonesia pasti mengalami banyak kendala.

Tentu tidak semua pihak dapat menerima hasil amandemen tersebut. Menurut sejumlah pengamatan banyak kalangan, setidaknya terdapat beragam pendapat masyarakat dalam merespon hasil amandemen yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:¹⁴ *Pertama*, kelompok yang menganggap bahwa amandemen itu sudah benar dan harus disosialisasikan secara terus menerus; *Kedua*, kelompok yang mengendaki amandemen tidak dilakukan secara parsial tetapi total (membuat konstitusi yang sama sekali baru); *Ketiga*, kelompok yang menghendaki adanya amandemen lanjutan tetapi parsial untuk pasal-pasal tertentu; dan *Keempat*, kelompok yang menolak amandemen dan menginginkan kembali ke UUD 1945 naskah asli.

Namun demikian, walaupun menuai banyak kritik, mayoritas ahli menyatakan bahwa UUD hasil amandemen, prosedur perumusan dan isinya jauh lebih baik dibandingkan dengan UUD 1945 naskah asli. Secara prosedur, penggarapannya memakan waktu dua tahun 10 bulan (bandingkan dengan UUD 1945 yang asli yang disusun hanya dalam dua bulan dan tiga minggu); hari sidangnya dapat dikatakan terus menerus selama 2 tahun 10 bulan (bandingkan dengan hari-hari sidang pembahasan UUD 1945 yang asli yang hanya 12 hari). Sosialisasi gagasannya juga sudah sangat komprehensif menjangkau semua kalangan dan kelompok masyarakat. UUD 1945 naskah asli tidak melalui proses sosialisasi karena dibuat secara terburu-buru agar Indonesia segera merdeka.¹⁵

Secara substansi-pun sudah lebih baik karena memuat pengaturan yang menjamin terjadinya *checks and balances* antar cabang kekuasaan sehingga Indonesia menjadi lebih demokratis. Selain itu, isi dari UUD hasil amandemen kesemuanya dapat dikatakan telah bersesuaian dengan ruh atau prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalam pembukaan dan Pancasila sebagai dasar negara.¹⁶ Untuk memberi penegasan bukti tentang lebih sempurnanya

¹⁴ Bandingkan dengan Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 214-216.

¹⁵ Moh. Mahfud, MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 171.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 170.

UUD hasil amandemen dibandingkan UUD naskah asli dapat dibaca pada kesimpulan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa:

Setelah reformasi yang ditandai oleh terjadinya satu rangkaian empat kali perubahan UUD 1945 mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar. UUD 1945 yang semula hanya berisi 71 butir ketentuan, sekarang berkembang menjadi 199 butir, menyisakan hanya 25 butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan sama sekali merupakan materi yang sama sekali baru. Meskipun Pembukaan UUD 1945 tetap tidak berubah dan karenanya dapat dikatakan tetap berisi jiwa atau spirit proklamasi, pokok-pokok pikiran atau paradigma pemikiran yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai konstitusi proklamasi, tetapi materi ketentuan ‘*rule of law*’ yang menyangkut prosedur dan mekanisme penyelenggaraan negara pada umumnya telah mengalami perubahan yang sangat luas dan mendasar.¹⁷

Tabel: Anatomi UUD 1945 Pra-amandemen dan Pasca-amandemen¹⁸

Pra-amandemen Tetap		Pasca-amandemen				
		Dihapus	Diubah	Ditambah	Total	
Pembukaan		Tetap				Tetap
Bab	16	1	1	14	5	20
Pasal	37	8	1	28	37	73
Paragraf	65	29	2	34	131	194

Namun demikian, setelah dua dekade lebih konstitusi hasil amandemen tersebut diimplementasikan, ternyata masih menimbulkan banyak persoalan ketatanegaraan. Seperti ditulis Larry Diamond, tak kala hak-hak politik dan kebebasan sipil di Indonesia meningkat pesat dan signifikan dibandingkan Thailand dan Filipina, justru kualitas tata-kelola negara, pemerintahan dan kebijakan, serta penegakan hukum, relatif rendah dibandingkan India dan dua negara yang disebut di atas.¹⁹ Termasuk kebobrokan moral para penyelenggara negara dari hari ke hari semakin mengemuka di tengah-tengah publik. Karena itu, sekalipun UUD 1945 pasca amandemen menjadi lebih baik dibandingkan dengan UUD naskah asli, berbagai problem ketatanegaraan yang eksis hari ini tetap harus direspon secara baik yang salah satunya melalui jalan mengamandemen ulang UUD 1945, terutama untuk materi muatan yang dianggap sebagai sumber persoalan ketatanegaraan.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. xv.

¹⁸ Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi...*, hlm. 2.

¹⁹ Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi & Kebangsaan Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. xi.

Setidaknya ada dual hal yang perlu diperbaiki berkairan dengan reformasi konstitusi, yaitu: *Pertama*, membenahan prosedur. Hal menarik dari kritikan yang disampaikan oleh Valina Singka Subekti terkait proses amandemen UUD di masa lalu adalah bahwa keputusan mereformasi konstitusi pada waktu itu merupakan sesuatu yang dilakukan tidak *by design*. Proses yang mengawali perubahan konstitusi Indonesia berlainan dengan pengalaman Spanyol, Filipina, dan Thailand, di mana perubahan konstitusi di negara tersebut dilakukan melalui proses persiapan yang matang sehingga dapat dikatakan sebagai *by design*. Sebaliknya, proses perubahan konstitusi di Indonesia dapat dikatakan sebagai *by accident* karena tidak dilakukan melalui proses persiapan yang matang sehingga sebenarnya tidak semua fraksi di MPR siap dengan konsep perubahan UUD 1945.²⁰

Selain itu, berbagai kepentingan politik sektoral dan kelompok juga mewarnai proses amandemen yang hal ini pada akhirnya menyebabkan beberapa ketentuan pasal dalam konstitusi menjadi tidak ideal karena merupakan hasil kompromi politik. Hal ini misalnya terjadi pada Pasal 22D UUD 1945 yang mengatur mengenai DPD. Seharusnya, sebagai *basic law*, konstitusi sudah semestinya disusun secara lengkap, sempurna dan se-ideal mungkin sehingga dapat memandu jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia ke arah yang lebih baik. Pertarungan kepentingan politik tentu sah-sah saja sepanjang hal tersebut juga dibingkai dalam kerangka teori dan berdasarkan aspirasi serta kepentingan masyarakat luas.

Oleh karena itu, ke depan perlu dipertimbangkan oleh MPR ketika akan melakukan amandemen lanjutan terhadap UUD, tidak menjalankan sendiri perubahan tersebut tetapi membentuk suatu badan independen seperti komisi konstitusi²¹ yang keanggotaannya diisi oleh pakar-pakar hukum tata negara dan politik serta perwakilan tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki integritas tinggi, yang ditunjuk untuk menjalankan tugas melakukan kajian dan menyusun draf atau konsep perubahan UUD 1945 secara komprehensif dan objektif. Kerangka acuan tersebut kemudian diharapkan bisa memandu MPR dalam melakukan amandemen konstitusi sehingga dapat mengurangi terlalu besarnya pengaruh kepentingan politik serta perubahan bisa dilakukan secara terarah.

Kedua, perbaiki substansi. Beberapa indikator berikut perlu menjadi perhatian bagi MPR ketika kelak akan memutuskan untuk melakukan amandemen terhadap materi muatan

²⁰ Lihat catatan kaki nomor 60 dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 23

²¹ Ada dua pilihan sistem pengorganisasian penyelenggaraan perubahan konstitusi, yaitu: *Pertama*, MPR sebagai badan yang memegang kekuasaan mengubah UUD, menjalankan sendiri perubahan itu. Untuk mambantu, MPR dapat mengikutsertakan masyarakat melalui *public hearing*, membentuk staf ahli, menyebarkan konsep, dan lain sebagainya; dan *Kedua*, membentuk komisi khusus perubahan UUD yang dapat diberi nama “Komisi Negara”, “Komisi Konstitusi”, dan lain-lain. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, hlm. 63.

konstitusi agar hasilnya menuju pada perubahan yang lebih baik, yaitu: (i) MPR harus memastikan tidak adanya pemusatan kekuasaan di satu lembaga negara tertentu khususnya di lembaga eksekutif sebab selain hal ini akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan dan pembusukan kekuasaan, juga akan membunuh proses demokratisasi yang selama ini sudah diperjuangkan secara berdarah-darah oleh seluruh masyarakat Indonesia; (ii) tidak boleh mengebiri, membatasi apalagi mengurangi hak asasi manusia khususnya kelompok minoritas dan marjinal. Konstitusi hasil amandemen harus memastikan bahwa hak-hak dasar rakyat tetap terlindungi secara maksimal. Hal ini penting diingatkan sebab Indonesia termasuk negara yang memiliki akar sejarah dan pengalaman yang sangat lemah dan buruk dalam hal pengakuan dan perlindungan HAM; dan (iii) Konstitusi hasil amandemen harus mampu memperkuat supremasi hukum dan tatanan negara demokratis. Sejarah masa lalu di mana UUD 1945 naskah asli yang lebih memberi keistimewaan dan penekanan pada peran aktor kekuasaan ketimbang mempercayakan kepada sistem dalam pembangunan negara, tidak boleh terulang kembali agar siapapun yang memegang kendali kekuasaan tidak merasa berada di atas hukum.

Sementara merujuk pada pendapat Muladi, amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 di masa depan harus ditujukan untuk:²² (i) memperkuat sistem *check and balances* antarcabang kekuasaan; (ii) harus selalu berorientasi pada tujuan nasional (*purposive behavior*), sebagaimana tersurat dan tersirat dalam pembukaan UUD 1945, (iii) harus ditujukan untuk meningkatkan (*to enhance*) kredibilitas dan efektivitas pelbagai lembaga publik; untuk memperkuat (*to strengthen*) demokrasi dan *public engagement* melalui proses pengambilan keputusan; dan untuk meningkatkan (*to increase*) kepercayaan dan akuntabilitas lembaga-lembaga negara.

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, maka ada sejumlah ketentuan dalam UUD 1945 yang perlu dilakukan amandemen. Beberapa di antaranya adalah: *Pertama*, rekonstruksi dan penguatan peran DPD sehingga parlemen Indonesia akan terbentuk sistem bikameral yang kuat (*strong bicameral*); *Kedua*, penyatu-atapan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) di bawah kekuasaan Mahkamah Konstitusi agar terjadi konsistensi putusan; *Ketiga*, penambahan cakupan kewenangan MK seperti *constitutional complaint* dan *constitutional question* yang sudah banyak muncul tetapi tidak bisa ditangani oleh MK karena bukan merupakan kewenangannya; *Keempat*, pembenahan dan penguatan kedudukan, peran serta fungsi Komisi Yudisial (KY) guna mendukung terciptanya peradilan yang berwibawa; *Kelima*, perlunya pengaturan yang membuka peluang bagi munculnya calon presiden

²² Muladi, *Sambutan*, dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. xxviii-xxix.

perorangan (sebagaimana Pilkada) agar pilpres menjadi lebih kompetitif; *Keenam*, penataan kembali relasi eksekutif-legislatif menuju pada penguatan sistem presidensial; dan *Ketujuh*, pengaturan secara tegas dan eksplisit tentang Pilkada sebagai rezim pemilu sebab ketidakjelasan aturan tentang Pilkada dalam konstitusi selama ini telah menimbulkan banyak tafsir tentang topik ini yang kemudian menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik ketatanegaraan; dan *Kedelapan*, perlunya memasukkan pengaturan KPK ke dalam konstitusi agar peran dan kedudukannya menjadi lebih kuat untuk mendukung kinerjanya dalam pemberantasan korupsi yang hal ini masih menjadi ancaman serius bagi pembangunan nasional.

D. KESIMPULAN

Para ahli politik dan ketatanegaraan berbeda pendapat tentang bagaimana sebaiknya negara-negara demokrasi baru menyikapi amandemen konstitusinya. Sebagian menyaran agar konstitusi dibuat fleksibel dan mudah dirubah sehingga setiap generasi dapat mendesain UUD-nya sendiri menyesuaikan dinamika kehidupan masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan. Sementara sebagian yang lain lebih merekomendasikan untuk memposisikan konstitusinya secara rigid dan kaku dengan membatasi upaya amandemen sebab ada kekhawatiran tentang konsekuensi yang tidak pasti dari perubahan institusi politik.

Sikap yang baik dan bijak tentu bukan ekstrem kanan dalam arti menggampangkan amandemen atau ekstrim kiri dengan menutup peluang sama sekali bagi adanya perubahan. Kita harus mengambil jalan tengah yaitu membuka peluang adanya perubahan namun dengan sikap kehati-hatian sehingga hasilnya adalah yang terbaik bagi bangsa dan negara.

Hal lain yang juga tidak kalah penting adalah menentukan momentum yang baik kapan amandemen konstitusi harus dilakukan. MPR harus memilih waktu yang tepat guna menghindari munculnya persepsi publik bahwa upaya untuk melakukan perubahan konstitusi ini hanya untuk kepentingan elit dan bukan dalam rangka memperbaiki sistem ketatanegaraan yang ada.

Saat ini, salah satu hal yang dikhawatirkan khalayak umum berkaitan dengan rencana amandemen ini adalah kecurigaan akan adanya agenda tersembunyi untuk merubah periode jabatan presiden dari maksimal dua periode menjadi tiga periode. Kekhawatiran ini tentu bisa dimaklumi dan sangat logis sebab Presiden Joko Widodo yang saat ini berkuasa, sedang berada di fase akhir masa jabatannya. Terlebih, keadaan darurat kesehatan yang sedang melanda republik ini juga bisa menjadi senjata ampuh bagi penguasa untuk melegitimasi keabsahan perpanjangan periode kekuasaan.

Karena itu, wacana amandemen ini lebih arif dan bijaksana jika dilakukan oleh MPR hasil pemilu 2024 kelak sebab relatif tidak ada lagi *conflict of interest* para pemangku kekuasaan. Jangan sampai konsentrasi bangsa ini dalam mengatasi pandemi covid-19 yang telah meluluhlantakkan banyak dimensi kehidupan masyarakat kemudian diperparah dengan munculnya kerusuhan sosial-politik akibat rasa kecewa masyarakat terhadap hasil amandemen.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi* (Jakarta:Rajawali Pers, 2015).
- Donald S. Lutz, Toward A Theory of Constitutional Amendment, *American Political Science Review*, Volume 88 issue 2, 1994.
- Henc van Maarseveen and Ger van der Tang, *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study*, (New York: Oceana Publications, inc, 1978).
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* [Modern Constitutions], diterjemahkan oleh Muhammad Hardani (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003).
- Moh. Mahfud. MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014).
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).
- Syamsuddin Haris, *Masalah-Masalah Demokrasi & Kebangsaan Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014).
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).