



## Rejuvinasi Demokrasi Konstitusional Melalui Amendemen UUD 1945

Martitah<sup>a,1,\*</sup>, Chanidia Ari Rahmayani<sup>a,2</sup>, Rizqan Naelufar<sup>a,3</sup>

<sup>a</sup>Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

<sup>1</sup>[martitahlatif@mail.unnes.ac.id](mailto:martitahlatif@mail.unnes.ac.id), <sup>2</sup>[chanidia@mail.unnes.ac.id](mailto:chanidia@mail.unnes.ac.id),

<sup>3</sup>[rizqan.naelufar@mail.unnes.ac.id](mailto:rizqan.naelufar@mail.unnes.ac.id)

\*Penulis Korespondensi

### INFO ARTIKEL:

#### Riwayat Artikel:

Diterima: 16 Oktober 2024

Direvisi: 30 Desember 2024

Diterima: 31 Desember 2024

#### Kata Kunci:

Amandemen;

Akuntabilitas;

Demokrasi konstitusional;

Partisipasi publik.

#### Keywords:

Amendment;

Accountability;

Constitutional democracy;

Public participation.

#### Abstrak:

Rejuvinasi demokrasi konstitusional melalui amendemen UUD 1945 merupakan langkah strategis dalam memperkuat sistem pemerintahan di Indonesia. Artikel ini membahas pentingnya amendemen sebagai instrumen untuk menyesuaikan konstitusi dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. Penelitian ini menganalisis tiga aspek utama: (1) urgensi perubahan dalam konteks dinamika politik dan sosial, (2) proses dan tantangan dalam pelaksanaan amendemen, serta (3) dampak terhadap praktik demokrasi dan penguatan lembaga negara. Dengan pendekatan kualitatif, studi ini menggunakan data dari literatur, wawancara, dan analisis kebijakan. Hasilnya menunjukkan bahwa amendemen UUD 1945 dapat mendorong partisipasi publik yang lebih luas, meningkatkan akuntabilitas lembaga, dan menciptakan landasan hukum yang lebih kuat bagi demokrasi. Namun, tantangan dalam konsensus politik dan resistensi dari berbagai pihak perlu diatasi agar proses rejuvinasi ini dapat berlangsung efektif. Kesimpulannya, amendemen UUD 1945 merupakan langkah penting dalam revitalisasi demokrasi konstitusional di Indonesia, dengan potensi untuk membawa perubahan positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### Abstract:

*The rejuvenation of constitutional democracy through amendments to the 1945 Constitution is a strategic step in strengthening the government system in Indonesia. This article discusses the importance of amendments as an instrument to adjust the constitution to the development of the times and the needs of society. This study analyzes three main aspects: (1) the urgency of change in the context of political and social dynamics, (2) the process and challenges in the implementation of amendments, and (3) the impact on democratic practices and the strengthening of state institutions. With a qualitative approach, this study uses data from literature, interviews, and policy analysis. The results show that amendments to the 1945 Constitution can encourage wider public participation, increase institutional accountability, and create a stronger legal foundation for democracy however challenges in political consensus and resistance from various parties need to be overcome so that this rejuvenation process can be effective. In conclusion, the amendment to the 1945 Constitution is an important step in the revitalization of constitutional democracy in Indonesia, with the potential to bring positive changes to the life of the nation and state.*



This work is licensed under a **Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License**.

## **Pendahuluan**

Setiap negara memiliki konstitusi sebagai hukum dasarnya, baik secara tertulis (*written*) maupun tidak tertulis (*unwritten*). Konstitusi, atau yang sering disebut juga Undang-Undang Dasar (UUD), adalah dokumen hukum fundamental yang menjadi landasan bagi seluruh peraturan perundang-undangan lainnya. UUD juga merumuskan tujuan negara dan mengatur penyelenggaraan negara. Sebagai kerangka dasar kehidupan bernegara, konstitusi telah menjadi ciri khas peradaban manusia sejak awal. Hampir semua negara mengadopsi sistem pemerintahan konstitusional yang menjamin partisipasi politik, kekuasaan legislatif yang berasal dari rakyat, dan menolak pemerintahan otoriter.

Indonesia memiliki konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the highest law of the land*) bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). UUD 1945 tidak hanya sekadar dokumen hukum statis, tetapi juga dipandang sebagai 'hukum yang hidup' (*living law*). Sifatnya yang fleksibel, memungkinkan UUD 1945 mengakomodasi perubahan zaman melalui mekanisme perubahan (amendemen). Selain itu, interpretasi terhadap UUD dapat terus berkembang seiring dengan perubahan konteks sosial, memberikan ruang bagi para ahli hukum untuk menafsirkan UUD secara dinamis. Terakhir, nilai-nilai universal yang terkandung di dalamnya, seperti keadilan dan demokrasi, memastikan relevansi UUD dalam berbagai era/zaman.

Seiring perkembangan zaman yang pesat, UUD juga perlu terus disesuaikan agar tidak ketinggalan zaman sebagaimana adagium belanda *het recht hink achter de feiten aan* atau hukum/undang-undang terkadang berjalan di belakang kejadian/peristiwa yang muncul di masyarakat. Dalam pengertian lain, undang-undang senantiasa terseok-seok/tertatih-tatih berupaya mengejar peristiwa/fakta yang seyogianya diaturnya. Oleh karena itu, hukum harus senantiasa dilakukan amendemen atau perubahan untuk mengejar ketertinggalan dengan perubahan zaman yang dinamis. Amendemen UUD adalah proses perubahan atau penambahan terhadap UUD 1945 yang bertujuan untuk menyesuaikan isi UUD dengan dinamika masyarakat dan tuntutan zaman. Dalam konteks negara hukum, amendemen UUD memiliki peran yang sangat krusial, sebab sebagai hukum tertinggi (*the highest law of the land*), UUD harus menjadi cerminan dari nilai-nilai luhur bangsa dan aspirasi masyarakat. Dengan melakukan amendemen secara berkala, negara dapat memastikan bahwa hukum yang berlaku selalu relevan, adil, dan mampu memberikan perlindungan bagi seluruh warga negara. Singkatnya, amendemen UUD adalah mekanisme yang penting untuk menjaga agar negara hukum Indonesia tetap relevan, dinamis, dan mampu menjawab tantangan zaman.

Secara praktis, Kebutuhan mengamendemen konstitusi lebih terasa pada konstitusi yang terkodifikasi atau tertulis daripada konstitusi yang tidak terkodifikasi atau tidak tertulis. Sebab, tidak ada tindakan yang bisa dilakukan oleh badan atau lembaga negara manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam sebuah konstitusi tidak terkodifikasi. Untuk alasan itulah suatu konstitusi terkodifikasi mencantumkan klausul tertentu yang berisi prosedur untuk mengamendemen konstitusi. Dalam hal ini, klausul

tersebut disebut dengan klausul amendemen (*amendment clause*) (Dhamija, 2019). Oleh sebab itu, klausul amendemen dalam sebuah konstitusi harus dirumuskan dengan baik sehingga memungkinkan generasi yang akan datang dapat mengadaptasi konstitusi dengan cara-cara yang konstitusional sesuai dengan kebutuhan dan filosofi kontemporer negara itu. Terlebih, setiap teks konstitusi yang mengatur kehidupan rakyat memiliki penyakit bawaan (*innate defect*) maupun penyakit buatan (*artificial defect*) (Nugraha, et.al., 2017). Henkin menyatakan setiap konstitusi “... *reflecting not only the ideas of the time but also the political forces that presided over their birth contributing to the “genetic defect”*” (Henkin, 1994). Meskipun teks hukum tersebut memiliki kecacatan, diharapkan bunyi dan keberlakuan norma dapat fleksibel dan tidak lekang oleh waktu. Dalam suatu konstitusi terdapat beberapa ketentuan atau norma hukum yang diyakini sebagai identitas dari negara. Identitas yang dituangkan dalam suatu konstitusi biasanya disebut dengan identitas konstitusi (Nugraha, 2017).

Sejak reformasi 1998, UUD 1945 telah mengalami empat kali amendemen secara signifikan, dan mengubah wajah ketatanegaraan Indonesia. Amendemen yang dilakukan oleh MPR pada periode 1999-2002 telah berhasil meletakkan dasar-dasar *checks and balances*, membatasi kekuasaan eksekutif, serta menegaskan kembali asal-usul kedaulatan negara di tangan rakyat. Dengan melibatkan DPR dan DPD dalam keanggotaannya, MPR menjadi representasi dari demokrasi perwakilan. Namun, keberadaan MPR sebagai lembaga negara hanya bersifat sementara dan hanya berfungsi saat DPR dan DPD bersidang gabungan (*join session*). Inovasi politik dan hukum melalui amendemen UUD 1945 juga mencakup pemilihan langsung anggota legislatif, presiden, dan wakil presiden. Proses amendemen ini dapat dipandang sebagai upaya untuk mendemistifikasi UUD 1945, sehingga lebih relevan dengan aspirasi masyarakat. Keberhasilan MPR dalam melakukan amendemen merupakan tonggak penting dalam membangun sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih. Komitmen MPR terhadap perubahan ini patut diapresiasi, terutama dalam menjaga kesepakatan nasional mengenai Pembukaan UUD 1945, bentuk negara kesatuan, dan sistem pemerintahan presidensial.

Namun demikian, seiring berjalannya waktu, amendemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR dirasa belum optimal. Dari sisi kelembagaan misalnya, seharusnya, perubahan konstitusi dilakukan oleh lembaga independen seperti Komisi Konstitusi, seperti halnya di negara-negara lain yang sukses melakukan reformasi konstitusi (misalnya, Thailand, Filipina, dan Afrika Selatan). Sayangnya, di Indonesia, perubahan justru dilakukan oleh lembaga yang memiliki kepentingan politik (*political institution*), sehingga arah dan substansi perubahan cenderung tidak mendasar dan belum sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Misalnya, wacana amendemen UUD yang dihembuskan hanya untuk melanggengkan jabatan presiden menjadi tiga periode pada 2020-2022 lalu. Sedangkan dari sisi substansi, amendemen yang dilakukan pada tahun 1999-2002 dipandang tidak tertata dilakukan dalam suatu rangkaian yang mewujudkan satu sistem. Alhasil, perubahan yang dilakukan lebih merupakan tambal sulam (*patchwork*) sesuai dengan kebutuhan sesaat pada saat itu. Selain itu, proses

amendemen dilakukan secara terburu-buru dengan tujuan utama mengakhiri dominasi Orde Baru, tanpa melibatkan partisipasi publik yang luas. Akibatnya, tidak ada cukup waktu untuk melakukan kajian mendalam terhadap dampak dari perubahan konstitusi tersebut. Hal ini menyebabkan amendemen menjadi kurang komprehensif dan hanya menyentuh sebagian kecil pasal yang perlu diubah. Banyak pasal penting yang luput dari perhatian, sehingga amendemen terkesan setengah hati. Lebih lanjut, ada indikasi bahwa proses amendemen saat itu dipengaruhi oleh kepentingan kelompok tertentu, sehingga menimbulkan kekhawatiran bahwa konstitusi tidak lagi mencerminkan kepentingan seluruh rakyat, melainkan kepentingan kelompok yang berkuasa (*Maatschap* dan/atau oligarki).

Seiring dengan dinamika zaman yang semakin kompleks, kebutuhan untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia terus meningkat. Wacana amendemen kelima UUD 1945 pun semakin mengemuka. Munculnya teknologi baru seperti kecerdasan buatan (*artificial intelligence*), big data, dan internet of things menuntut adanya pengaturan hukum yang lebih komprehensif dalam konstitusi. Penyampaian aspirasi dan berdemokrasi telah bergeser dari demokrasi langsung menuju demokrasi digital. Selain itu, proses globalisasi yang semakin intensif membawa tantangan baru seperti perubahan iklim, terorisme, dan kejahatan transnasional yang membutuhkan respons hukum yang lebih cepat dan adaptif. Perubahan nilai-nilai, gaya hidup, dan aspirasi masyarakat juga mendorong perlunya penyesuaian terhadap konstitusi dan demokrasi. Meskipun demikian, wacana amendemen kelima ini memicu perdebatan yang cukup panjang. Beberapa pihak mendukung amendemen sebagai upaya untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan, sementara pihak lain khawatir akan terjadinya perubahan yang tidak diinginkan atau bahkan membuka peluang untuk terjadinya manipulasi kekuasaan. Pertanyaan mendasar yang muncul adalah mengapa amendemen kelima masih diperlukan? Apakah amendemen sebelumnya belum cukup mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi rakyat? Atau, apakah ada isu-isu baru yang mendesak untuk diatur dalam konstitusi?

Dalam penyusunan kajian ini, dilakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang menelaah data sekunder, berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Studi kepustakaan/literatur dilakukan dengan menelaah berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait. Selanjutnya, guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur, dilakukan pula diskusi dan pengumpulan data dengan mengundang atau mengunjungi berbagai pihak berkepentingan atau stakeholders terkait.

Kajian ini menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan dengan menelisik sejarah Amendemen UUD 1945. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu yang sedang dikaji.

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah konsep amendemen UUD 1945, konsep demokrasi konstitusional, dan konsep putusan Mahkamah Konstitusi.

## **Pembahasan**

### **Kelemahan Hasil Amendemen UUD 1945**

Sejak awal, para pendiri negara (*founding fathers*) secara eksplisit sudah menyatakan bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang dasar telah menyiapkan Pasal 37 sebagai instrumen untuk melakukan perubahan sesuai dengan kondisi bangsa. Dalam perkembangannya, reformasi UUD 1945 perlu dilakukan, bukan hanya pada sifat kesementaraannya, tetapi juga adanya persoalan elementer pada substansi rumusan pasal-pasal. Begitu fleksibelnya beberapa pasal UUD 1945 asli, sehingga penguasa Orde Lama dan Orde Baru begitu bebas menafsirkan sesuai dengan kepentingan kekuasaannya. Bahkan, di era Orde Baru, pemerintah seolah-olah memersonifikasikan dirinya dengan UUD 1945, sehingga apabila terdapat pihak yang mengkritik pemerintah, maka dianggap menentang Pancasila dan UUD 1945.

Adanya tuntutan reformasi untuk mengubah UUD 1945 agar menyesuaikan dengan perkembangan zaman nyatanya tidak cukup hanya dengan menambal sulam kekurangan sistem ketatanegaraan saja melainkan juga justru meninggalkan berbagai macam problematika yang hingga saat ini semakin memperkeruh sistem ketatanegaraan itu sendiri. Sebagaimana diketahui, dalam kurun 1999-2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah melakukan amendemen UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali, yaitu:

1. Amendemen I pada tahun 1999 yang pada pokoknya menetapkan pengurangan kekuasaan Presiden menjadi tidak tak terbatas.
2. Amendemen II pada tahun 2000 yang pada pokoknya menetapkan pengurangan kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan pusat dan kekuasaan pemerintahan umum.
3. Amendemen III pada tahun 2001 yang pada pokoknya menetapkan perubahan beberapa kekuasaan antar organ negara tertentu
4. Amendemen IV pada tahun 2002 yang pada pokoknya melanjutkan menetapkan perubahan beberapa kekuasaan antar organ negara tertentu.

Kendati demikian, jika dicermati lebih jauh proses amendemen UUD 1945 yang dilakukan MPR hanya karena euforia terbebasnya bangsa Indonesia dari belenggu rezim orde baru, dimana hal ini justru memunculkan problematika dalam amendemen UUD 1945 itu sendiri. Setidaknya, dapat ditemukan adanya tiga problematika yang terjadi yaitu menyangkut substansi, teknik, dan prosedur.

Pertama, amendemen UUD 1945 dilakukan tanpa adanya konsep yang jelas dan merupakan hanya kebutuhan sesaat di waktu tersebut sehingga prosedur yang digunakan hanya tambal sulam tanpa melalui perencanaan yang matang. Hal ini semakin nyata terjadi ketika MPR pada waktu itu tidak memiliki konsep ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui amendemen tersebut. Sehingga, pelaksanaan amendemen dilakukan hanya sebatas reaktif atas kondisi sistem ketatanegaraan yang pada saat itu terjadi dan tidak menjangkau prospek ke

depannya. Terlebih, ketiadaan konsep yang jelas menjadi penyebab utama lemahnya metodologi yang digunakan oleh MPR dalam melakukan amendemen UUD 1945 dimana para *the second founding father* (MPR) terlalu memperhatikan pasal per pasal tanpa melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya, MPR gagal dalam menyelaraskan tujuan negara sebagaimana termuat dalam pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal.

Ada beberapa problematika konseptual yang terjadi dalam amendemen UUD 1945 sebagai berikut:

1. ketidakjelasan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Jika sebelum amendemen secara *expressis verbis* menyatakan MPR sebagai pemegang kedaulatan, namun pasca amendemen kedaulatan berada ditangan rakyat namun pelaksanaannya sesuai dengan UUD 1945. Tidak jelas bentuk kedaulatan rakyat yang dimaksud dalam UUD 1945 pasca amendemen tersebut.
2. Sistem presidensial tidak sejalan dengan sistem kepartaian di Indonesia sehingga mengakibatkan ketidakstabilan penyelenggaraan pemerintahan dan semuanya tercermin pada hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, maupun dengan legislatif.
3. Ketidakjelasan sistem perwakilan yang digunakan terutama dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang terkesan mubazir dan tidak berfungsi dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia.
4. Adanya dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi yang pelaksanaan kewenangannya dapat memicu sengketa antar dua lembaga tersebut terutama dalam kaitannya dengan pengujian undang-undang. Selain itu, dibentuknya Komisi Yudisial tidak berjalan efektif dan efisien dalam mengawal jalannya sistem peradilan di Indonesia.
5. Ketidakjelasan hubungan pemerintah pusat dengan daerah karena semuanya dipilih oleh rakyat secara langsung. Sehingga, daerah seperti halnya raja kecil di daerah dan merasa tidak dapat tunduk pada kewenangan pemerintah pusat.

Kedua, amendemen UUD 1945 mengandung problematika penyusunan dimana apabila dicermati dari segi gramatikal (tata bahasa) banyak pasal yang multitafsir. Misalnya, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Dalam pasal *a quo* tidak jelas maksud frasa “dipilih secara demokratis” dan cenderung multitafsir dalam penerapannya, apakah frasa tersebut bermakna dipilih secara langsung oleh rakyat ataukah secara tidak langsung misalnya oleh lembaga perwakilan di daerah, padahal apapun pilihannya semuanya demokratis. Selain itu, jika diperhatikan dari segi teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, amendemen UUD 1945 mengandung cukup banyak pasal yang tidak lazim dan sulit dipahami masyarakat seperti pada Pasal 22 UUD 1945 disisipkan pula Pasal 22A dan Pasal 22B dimana pasal tersebut hanya dapat dipahami oleh kalangan terbatas yaitu masyarakat yang memiliki pengetahuan tentang *legislative drafting*.

Demikian juga apabila memperhatikan bab kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 pasca amendemen. Pasal 24 UUD 1945 pada pokoknya menyatakan kekuasaan kehakiman terdiri atas Mahkamah Agung dengan

Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung secara konstitusional diatur dalam Pasal 24A UUD 1945 sedangkan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Menariknya, dalam Pasal tersebut disisipkan Pasal 24B yang mengatur mengenai Komisi Yudisial, padahal Komisi Yudisial tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Selain itu, diletakkannya Komisi Yudisial di Pasal 24B dan substansi Pasal tersebut yang memiliki *ber-addressat* pada Hakim Agung menunjukkan bahwa Komisi Yudisial secara konstitusional hanya bertugas mengawasi Mahkamah Agung.

Ketiga, amendemen UUD 1945 mengandung problematika dalam hal prosedural dimana menggantungkan mekanisme perubahan justru pada aturan yang akan diubahnya. Dalam hal ini, MPR sejatinya membawa aspirasinya sendiri mengenai perubahan UUD 1945 bukan membawahi aspirasi masyarakat. MPR atas nama rakyat telah mengaburkan mandat rakyat itu sendiri demi kepentingan golongannya. Hal ini nampak semakin terang benderang manakala muncul wacana perubahan UUD 1945 untuk kelima kalinya demi memperpanjang periodisasi Presiden dan Wakil Presiden menjadi tiga periode.

Padahal, menurut (Thaib, Hamidi, & Huda, 2003) secara sosiologis (*sosiologische*) atau politis (*politische begrib*), UUD 1945 dan kebanyakan konstitusi lain di dunia adalah sintese faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Seharusnya, konstitusi atau UUD tidak berada dibawah pengaruh kekuasaan politik (*political will*) para elite politik yang berkuasa. Hal ini menyebabkan perubahan konstitusi sangat rentan oleh pengaruh konstelasi, struktur dan kekuasaan politik yang berkuasa pada masa itu (Ali, 1996). Dalam kondisi kekinian, ternyata yang menentukan perlu atau tidaknya suatu UUD 1945 perubahan adalah kekuatan politik (*political power*) yang berkuasa pada suatu waktu. Betapapun rigidnya suatu konstitusi, namun apabila kekuatan politik yang berkuasa pada waktu itu menghendaki perubahan, maka konstitusi itu akan mudah untuk diubah. Akan tetapi sebaliknya walaupun konstitusi itu mudah berubah, namun jika kekuatan politik yang berkuasa tidak menghendaki adanya perubahan, konstitusi itu tetap tidak akan berubah.

### **Apa Saja Yang Perlu Di Perbaiki Dalam Amendemen UUD 1945**

Wacana amandemen kelima UUD 1945 telah muncul beberapa kali sejak amandemen keempat dilakukan. Meskipun begitu, wacana ini seringkali memicu perdebatan yang cukup hangat di kalangan masyarakat, para ahli hukum, dan para politisi. Beberapa alasan utama yang mendasari munculnya wacana amandemen kelima antara lain:

#### **1. Dinamika Perubahan Zaman**

Perubahan kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang begitu cepat seringkali dianggap membutuhkan penyesuaian terhadap aturan-aturan dasar negara yang tertuang dalam UUD 1945.

#### **2. Kelemahan Sistem Ketatanegaraan**

Beberapa pihak menilai bahwa sistem ketatanegaraan hasil amandemen keempat masih memiliki sejumlah kelemahan yang perlu diperbaiki,

seperti terkait dengan mekanisme *check and balances* antar lembaga negara.

### 3. Kembali pada GBHN

Ada usulan untuk mengembalikan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman dalam pembangunan nasional, meskipun dalam bentuk yang disesuaikan dengan kondisi kekinian.

Adapun isu-isu strategis yang diangkat sebagai pokok-pokok usul perubahan terhadap UUD 1945, yakni:

#### 1. Memperkuat Sistem Presidensial

Bangsa Indonesia harus memperjelas dan memperkuat penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial guna menjamin stabilitas politik secara nasional, berdasarkan karakteristik dan latar belakang sejarah bangsa.

#### 2. Memperkuat Lembaga Perwakilan

Guna meningkatkan kualitas kebijakan dari segi derajat keterwakilan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan mekanisme *check and balances* antar kamar dalam fungsi legislasi lembaga perwakilan.

#### 3. Memperkuat Otonomi Daerah

Negara perlu mengatur pola hubungan antara pusat-daerah secara bertingkat serta lebih memberikan ruang kepada daerah untuk menjalankan otonominya.

#### 4. Calon Presiden Perseorangan

Mekanisme pemilihan pemimpin bangsa sebaiknya tidak saja melalui partai politik melainkan membuka pintu bagi calon perseorangan.

#### 5. Pemilahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal

Pemilahan pemilu nasional dengan pemilu lokal secara teknis dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu lebih sederhana sekaligus memetakan isu-isu pemilu secara nasional dan lokal.

#### 6. Forum *Previdgiatum*

Diperlukan suatu kepastian hukum bagi seorang pejabat negara yang menghadapi proses peradilan agar tidak “tersandera” proses hukum yang berlarut-larut.

#### 7. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* perlu mempunyai kewenangan yang lebih optimal dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus perselisihan hasil pemilukada, dan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

#### 8. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia

Semangat yang dibangun adalah bahwa negara harus berupaya semaksimal mungkin untuk merealisasikan jaminan-jaminan hak asasi manusia yang sudah diakui dalam konvensi. Secara khusus perlu diatur mengenai hak terhadap perempuan, pekerja, dan pers.

#### 9. Penambahan Bab Komisi Negara

Terdapat 5 (lima) komisi negara yang perlu dimasukkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebebasan Pers, sebagai pilar-pilar penunjang negara hukum.

#### 10. Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian

Negara perlu menegaskan jaminan hak warganegara dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan. Negara juga perlu melakukan penguasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

#### **Urgensi Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara konstitusional memiliki kewenangan untuk merevisi dan mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Proses amandemen konstitusi ini merupakan perpaduan kompleks antara aspek hukum dan politik. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan oleh MPR, termasuk amandemen konstitusi, tidak dapat dilepaskan dari pengaruh dinamika politik yang terjadi di parlemen. Potensi penyalahgunaan kekuasaan legislatif melalui mekanisme amendemen konstitusi, seperti adanya dominasi kepentingan kelompok tertentu atau praktik politik transaksional, selalu menjadi perhatian dalam kajian hukum tata negara (Mahfud MD, 2013).

Adanya kelemahan prosedur dan mekanisme dalam proses amendemen UUD 1945 telah mengakibatkan kualitas hasil akhir yang kurang optimal. Kurangnya waktu yang dialokasikan untuk perdebatan substansial, serta pengaruh kuat kepentingan politik, telah mengkompromikan prinsip-prinsip dasar penyusunan undang-undang yang baik. Akibatnya, amandemen yang dihasilkan lebih mencerminkan hasil tawar-menawar politik daripada sebuah produk pemikiran yang matang dan mendalam (Asshiddiqie, 2011).

Terdapat urgensi melibatkan institusi independen sebagai penyeimbang dalam perubahan konstitusi didorong oleh kebutuhan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada lembaga politik. Dengan demikian, dapat dihindari paradoks di mana lembaga yang berwenang mengubah konstitusi justru menjadi pihak yang paling berkepentingan dengan perubahan tersebut. Keterlibatan lembaga seperti Mahkamah Konstitusi, yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan menafsirkan konstitusi, dapat memastikan bahwa proses amendemen berjalan sesuai dengan semangat konstitusionalisme (Ahmad; M. & Nggilu, 2019).

Dalam tataran praktik, banyak negara di dunia yang telah mengadopsi mekanisme pengujian konstitusionalitas amendemen konstitusi. Salah satu alasan diadopsinya ide amendemen konstitusi yang inkonstitusional adalah adanya eksistensi *unamendable provision* yang dapat ditemukan dalam konstitusi suatu negara (Ibrahim, 2020). Sebagai contoh negara yang telah melakukan pengujian konstitusionalitas amendemen Konstitusi yaitu Turki. Pada tahun 2008 Mahkamah Konstitusi (MK) Turki membatalkan amendemen konstitusi yang menjadi dasar dihapuskannya larangan penggunaan hijab bagi pelajar wanita ketika memasuki perguruan tinggi, dengan alasan hal tersebut bertentangan dengan karakter sekuler Turki yang dilarang untuk diubah.

Demikian juga di negara Afrika Selatan, Mahkamah Konstitusi juga ikut andil dalam proses amendemen konstitusi. Mahkamah Konstitusi Afrika

Selatan memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi yaitu dalam proses perubahan konstitusi, terhadap draft amandemen konstitusi yang telah dibuat oleh *constitutional assembly* Mahkamah Konstitusi wajib memberikan sertifikasi terhadap naskah amandemen konstitusi sebelum disahkan menjadi konstitusi final Afrika Selatan. Pelibatan Mahkamah Konstitusi ini merupakan bentuk upaya untuk meminimalisir politisasi konstitusi yang sedang dirancang.

### **1. Praktik di Turki**

Konstitusi Turki menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga supremasi hukum dan memberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap undang-undang dan amendemen konstitusi. Kendati demikian, dalam praktiknya, Mahkamah cenderung fokus pada aspek procedural dalam pengujian konstitusionalitas. Pengecualian terjadi pada tahun 2008 ketika Mahkamah melakukan *judicial review* terhadap substansi materiil suatu amendemen yang berkaitan dengan larangan penggunaan penutup kepala. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa larangan tersebut tidak sejalan dengan norma-norma konstitusional (Ibrahim, 2020).

Konstitusi Turki sendiri telah mengalami evolusi signifikan dalam mengatur kebebasan berpakaian. Sejak tahun 1925, negara ini telah melakukan serangkaian amendemen konstitusi untuk membatasi penggunaan simbol-simbol keagamaan tertentu dalam ruang publik. Puncaknya, Konstitusi 1982 secara tegas menetapkan prinsip sekularisme dan melarang segala bentuk diskriminasi berdasarkan agama, termasuk dalam hal berpakaian.

Perdebatan mengenai pelarangan penggunaan hijab/penutup kepala dimulai pada tahun 1980an setelah Undang-Undang Turki disahkan pada tahun 1982. Universitas-universitas menggugat larangan tersebut hingga ke Pengadilan Tata Usaha Negara Turki. Pengaturan tersebut dianggap mengganggu kebebasan beragama perempuan. Namun keputusan pengadilan tersebut memperketat aturan tersebut dengan alasan bahwa penggunaan cadar dapat membatasi kebebasan perempuan dan melanggar prinsip universal. Konstitusi Turki tahun 1982 menyatakan bahwa langkah-langkah reformasi yang bertujuan melindungi karakter internasional Republik Turki tidak dapat dicabut. Penggunaan cadar/hijab dianggap sebagai simbol masa lalu sehingga dikhawatirkan bertentangan dengan modernitas dan sekularisme. Sebab, para pendukung dunia meyakini bahwa yang mengenakan penutup kepala/hijab adalah bagian dari politik agama. Di parlemen, perdebatan tersebut mendorong partai mayoritas di parlemen Turki, Anavatan Partisi, mencoba mempromosikan penggunaan topi sebagai simbol keagamaan. Hal ini dilakukan menanggapi keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Perguruan Tinggi yang melarang penggunaan helm di perguruan tinggi. Pada 19 Januari 2017, kelompok Mehen menyetujui undang-undang penggunaan helm sebagai tambahan dan perubahan undang-undang pendidikan tinggi. Penambahan ketentuan tersebut, yaitu:

*“Modern dress or appearance shall be compulsory in the rooms and corridors of institutions of higher education, preparatory schools, laboratories,*

*clinics and multidisciplinary clinics. A veil or headscarf covering the neck and hair may be worn out of religious conviction”.*

Undang-undang ini jelas melanggar prinsip internasional di Republik Turki, Presiden Turki telah menggugat undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitasnya. Mahkamah Konstitusi kemudian memutuskan bahwa undang-undang tersebut melanggar konstitusi Turki. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa, berdasarkan prinsip hukum internasional, badan legislatif dilarang mengadopsi undang-undang yang menyatakan preferensi terhadap agama tertentu atau mendorong kepercayaan pada agama tertentu Mahkamah juga menyatakan pelarangan pakaian keagamaan bukan merupakan pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama. Setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan undang-undang pendidikan tinggi, partai mayoritas di parlemen mencoba mengesahkan undang-undang serupa. Aturan ini mengatur tata cara berpakaian, yaitu pemilihan pakaian harus bebas, sesuai dengan norma perguruan tinggi kecuali bertentangan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud dalam undang-undang ini merupakan undang-undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Segera setelah itu, undang-undang ini dibawa ke Mahkamah Konstitusi oleh partai oposisi. Mahkamah Konstitusi tidak serta merta membatalkan undang-undang tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai undang-undang tersebut inkonstitusional. Namun pada saat yang sama Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa tes tersebut harus ditafsirkan sesuai dengan keputusan pengadilan sebelumnya. Oleh karena itu, meskipun pengadilan tidak membatalkan aturan ini, pengadilan hanya akan menyimpulkan bahwa penutup kepala di universitas masih melanggar hukum (Roznai, 2012).

Pengaturan untuk melonggarkan pemakaian penutup kepala melalui jalan membuat ketentuan undang-undang tidak dapat lagi dilakukan oleh parlemen karena putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Tetapi, parlemen masih belum kehilangan akal untuk memperjuangkan pelanggaran larangan tersebut dengan ketentuan konstitusi melalui amandemen. Pada tanggal 9 Februari 2008 *Grand National Assembly* mengamandemen konstitusi dengan menambahkan frasa dalam Pasal 10 ayat (4) dan Pasal 42 ayat (6) Konstitusi Turki.

Amendemen konstitusi terbaru di Turki telah memberikan kekuatan baru kepada Mahkamah Konstitusi untuk melindungi integritas konstitusi. Dengan kemampuan untuk menguji materiil perubahan konstitusi, Mahkamah kini dapat mencegah perubahan yang bertentangan dengan nilai-nilai dasar negara. Hal ini menunjukkan komitmen Turki untuk menjaga stabilitas dan legitimasi konstitusi. Mahkamah Konstitusi Republik Turki telah memutuskan untuk membatalkan amandemen konstitusi yang bertujuan untuk mengakomodasi penggunaan penutup kepala di lingkungan perguruan tinggi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah berpendapat bahwa amandemen tersebut secara substansial mengubah karakteristik negara Turki sebagai negara sekuler. Selain itu, Mahkamah menilai bahwa amandemen ini merupakan upaya untuk menghindari putusan-putusan Mahkamah sebelumnya yang secara tegas menyatakan bahwa praktik

penggunaan hijab di perguruan tinggi bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah telah menegaskan kembali komitmennya terhadap prinsip sekularisme dan supremasi hukum.

## **2. Praktik di Afrika Selatan**

Dalam perancangan Konstitusi Afrika Selatan dilaksanakan dengan dua langkah yaitu, membentuk *Interim Constitution of South Africa* dan menyetujui konstitusi yang final. *Constitutional Assembly* yang beranggotakan Majelis Nasional dan Senat diberi mandat untuk membuat konstitusi final dengan dibimbing oleh 34 prinsip-prinsip dasar seperti yang tercantum dalam naskah konstitusi sementara. Setelah naskah akademik konstitusi final selesai dibahas oleh *Constitutional Assembly*, draft rancangan final Konstitusi tersebut harus diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diberikan sertifikasi. Hal itu dilakukan untuk memperoleh pernyataan positif (sertifikasi) ikhwal keselarasan draf konstitusi final tersebut dengan 34 prinsip-prinsip fundamental (*Interim Constitution*) (Asshiddiqie & Syahrial, 2012). Proses tertifikasi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan merupakan sebuah upaya untuk meminimalisir politisasi konstitusi yang sedang dirancang. Hal ini dikarenakan *Constitutional Assembly* yang terbentuk dari proses politik dianggap rentan untuk dimasukkan kepentingan politik dalam upaya perbaikan konstitusi (Indrayana, 2008). Hal ini dikarenakan *Constitutional Assembly* yang terbentuk dari proses politik dianggap rentan untuk dimasukkan kepentingan politik dalam upaya perbaikan konstitusi (Amsari, 2011).

Berdasarkan Pasal 167 ayat (3) Konstitusi Afrika Selatan, Mahkamah Konstitusi adalah Pengadilan Tertinggi untuk seluruh perkara konstitusional (*the highest of the all matters*). Jika ditelaah secara komparatif, struktur hierarki demikian menyerupai posisi Mahkamah Agung Amerika Serikat, ketika organ itu berperan sebagai peradilan banding tertinggi atas seluruh perkara yang timbul dari pengadilan-pengadilan federal. Namun, di antara keduanya memiliki identitas yang membedakan secara nyata. Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat menyelesaikan seluruh jenis perkara, yang dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia lazim disebut tingkat kasasi. Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan hanya dapat bertindak sebagai pengadilan banding khusus terhadap perkara-perkara yang berhubungan dengan pelanggaran konstitusi.

Di Afrika Selatan selain produk perubahan konstitusi nasional, hasil perubahan konstitusi provinsi juga harus memperoleh sertifikasi dari Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) *Rule of Constitutional Court*. Ketentuan mengenai validasi oleh Mahkamah Konstitusi juga terdapat dalam Pasal 142 dan 144 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan. Dalam pengajuan permohonan untuk memperoleh sertifikasi kepada Mahkamah Konstitusi, harus dilakukan secara formal oleh juru bicara parlemen dan mencantumkan permintaan supaya mahkamah konstitusi menjalankan fungsinya tersebut.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi beserta fungsi-fungsinya sebagaimana telah dijelaskan di atas, untuk tetap menjaga marwah konstitusi atau Undang-Undang Dasar sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi juga ikut terlibat dalam mekanisme perubahan konstitusi. Ini

merupakan salah satu bentuk integritas yang nyata dari perwujudan mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara yang bertugas sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Pada dasarnya pada saat perubahan itulah situasi dan kondisi perdebatan persoalan konstitusionalisme Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dipertaruhkan dan hasilnya akan berdampak kepada seluruh dimensi kehidupan ketatanegaraan termasuk dalam konteks perlindungan hak asasi manusia sebagai fundamental utama ciri negara hukum.

Proses amandemen Undang-Undang Dasar adalah momen krusial yang melibatkan berbagai pihak, mulai dari lembaga negara, pakar hukum, hingga masyarakat. Untuk memastikan bahwa perubahan yang dilakukan sesuai dengan semangat konstitusi dan tidak merugikan hak-hak rakyat, sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki keahlian khusus di bidang konstitusi turut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi aktif Mahkamah Konstitusi akan memperkaya perdebatan dan memastikan bahwa hasil amandemen benar-benar mencerminkan aspirasi seluruh rakyat.

Dalam konteks sistem ketatanegaraan di Indonesia, Mahkamah Konstitusi seharusnya mampu dilibatkan dalam menyusun perubahan UUD 1945. Jika misalnya Mahkamah Konstitusi tidak dilibatkan, paling tidak Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menguji hasil amendemen yang disusu oleh MPR, agar masyarakat dan Mahkamah dapat mengujinya melalui mekanisme pengujian undang-undang. Dari kedua negara sebagaimana telah diuraikan di atas, nampak jelas perbedaan penempatan terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme perubahan konstitusi. Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan terlibat langsung dalam proses amandemen konstitusi dengan memberikan sertifikasi terhadap rancangan amandemen konstitusi sebelum disahkan menjadi Konstitusi. Sedangkan Mahkamah Konstitusi Turki merupakan pengadilan yang dapat membatalkan suatu amandemen konstitusi apabila amandemen tersebut bertentangan dengan ketentuan yang tidak dapat diubah dalam Konstitusi Turki. Walaupun berbeda dalam hal kewenangan, sejatinya Mahkamah Konstitusi tetap konstitisten terhadap fungsinya yaitu sebagai *the Guardian of the Constitution*.

Apabila Mahkamah Konstitusi di Indonesia dilibatkan sebagai lembaga yudisial yang dapat menguji amandemen konstitusi seperti yang diterapkan oleh Turki, maka perlu digaris bawahi keberadaan unamandable provision (ketentuan yang tidak dapat diubah) serta ketentuan-ketentuan lain yang tidak dapat diubah seperti Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu sebab mengapa pengadilan konstitusi yang ada di beberapa negara memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas amandemen ialah untuk melindungi keberadaan klausul yang tidak dapat diubah dalam konstitusinya.

### **Amendemen UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi sebagai *the guardians of the constitution* yang diejawantahkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu bahwa berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan yang demikian dalam praktiknya berkelindan dengan kewenangan menafsirkan konstitusi. Oleh karena itu, MK juga sering disebut sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Dalam perkembangannya, Kewenangan untuk menafsirkan konstitusi inilah yang kemudian membuka ruang terjadinya interpretasi konstitusi oleh para hakim. Kewenangan tafsir konstitusi yang berasal dari tafsir hakim tersebut memang tidak terlepas dari upaya untuk memenuhi rasa keadilan. Maka dengan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi (uji konstusionalitas) tersebut akan terdapat beberapa kemungkinan, salah satunya adalah perubahan informal terhadap konstitusi. Perkara-perkara uji konstusionalitas UU terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi mengakibatkan terjadinya perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, adalah perubahan melalui judicial interpretation atau penafsiran pengadilan, tentu penafsiran pengadilan yang dimaksud adalah tafsir/interpretasi hakim.

Secara praktis, konstitusi dapat berubah secara informal melalui penafsiran hakim khususnya penafsiran oleh hakim konstitusi dalam beberapa putusan pengujian undang-undang. Meskipun yang diuji adalah undang-undang, namun ternyata Mahkamah meneropong lebih jauh (futuristik) dalam menafsirkan suatu pasal dalam undang-undang yang berkelindan dengan pasal dalam konstitusi. Beberapa putusan mahkamah Konstitusi yang secara tidak langsung telah mengubah konstitusi diantaranya Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tentang kewenangan Mahkamah menguji perpu, dan Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 dimana MK kembali menegaskan bahwa kewenangan mengadili sengketa Pilkada tetap berada di tangan MK. Putusan ini telah memberikan terobosan besar bagi pembenahan pengaturan pemilihan kedepan dimana pilkada masuk rezim pemilu.

### **1. Amendemen UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009**

Secara *expressis verbis*, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan secara limitatif kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pasal *a quo* tidak memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji Perppu, namun dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi telah mengembangkan yurisprudensi yang menyatakan bahwa dirinya berwenang melakukan pengujian perpu tersebut. Hal yang menjadi dasar pijakan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan perluasan kewenangan tersebut karena 5 (lima) hal, sebagai berikut:

- a. Perppu memiliki derajat yang sama dengan undang-undang setelah disahkan oleh DPR. Oleh karena kedudukannya yang setara dengan undang-undang, maka Perppu juga dapat diuji materilnya terhadap UUD 1945.
- b. Menjaga Keseimbangan Kekuasaan. Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk *checks and balances* terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dengan adanya mekanisme pengujian, maka kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan tidak menjadi absolut dan tetap berada dalam koridor konstitusi.

- c. Menjamin Kedaulatan Rakyat dimana UUD 1945 menegaskan bahwa segala kekuasaan negara berasal dari rakyat. Dengan menguji Perppu, Mahkamah Konstitusi memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak bertentangan dengan kehendak rakyat sebagaimana tertuang dalam UUD 1945.
- d. Menjaga Konsistensi Sistem Hukum. Pengujian Perppu bertujuan untuk menjaga konsistensi dan keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, tercipta kepastian hukum bagi masyarakat.
- e. Menghindari Penyalahgunaan Kekuasaan. Mekanisme pengujian Perppu dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya pengawasan oleh Mahkamah Konstitusi akan membuat pemerintah dan DPR lebih berhati-hati dalam mengeluarkan Perppu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menjadi landasan hukum yang kuat bagi Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap Perppu. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa dirinya berwenang menguji Perppu baik sebelum maupun setelah disahkan oleh DPR. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Perppu merupakan bentuk perwujudan dari prinsip negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Melalui kewenangan ini, Mahkamah Konstitusi berperan penting dalam menjaga agar kekuasaan negara tetap berada dalam koridor konstitusi. Dengan demikian, secara tidak langsung Mahkamah Konstitusi telah mengamendemen norma Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 khususnya pada frasa “menguji undang-undang” diperluas termasuk juga perppu.

## **2. Amendemen UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014 tanggal 3 Juli 2014, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 159 ayat (1) UU Pilpres inkonstitusional bersyarat sepanjang pilpres hanya diikuti dua pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam amar putusannya, Pasal 159 ayat (1) UU Pilpres dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon. Artinya, jika hanya ada dua pasangan calon presiden dan wakil presiden, pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak seperti dimaksud Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 tidak perlu dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat pada pemilihan putaran kedua. Dengan demikian, Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan syarat pemenang pasangan capres terpilih memperoleh suara lebih dari 50 persen jumlah suara dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 1/2 jumlah provinsi di Indonesia tidak berlaku. Dengan adanya putusan MK terkait pengujian UU Pilpres itu, MK melakukan interpretasi konstitusi bahwa pilpres putaran kedua tidak bisa dilakukan jika hanya diikuti dua pasangan calon. Itu artinya, sama saja MK mengubah UUD 1945 karena materi (Pasal 159) UU Pilpres sama dengan yang ada dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945.

### **3. Amendemen UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022**

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2012, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan kewenangan badan peradilan khusus. Putusan ini ditindaklanjuti dalam UU pilkada yang masih memberikan transisi kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa pilkada sampai dengan dibentuknya badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah. Padahal, secara konstitusional, Mahkamah KONstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pilkada. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa “pemilihan umum” yang jika ditafsirkan meliputi pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu legislatif ditingkat pusat (DPR, DPD), dan pemilu legislative ditingkat daerah (DPRD). Namun, dengan lahirnya Putusan MK No.85/PUU-XX/2022, ditafsirkan UUD 1945 tak lagi melakukan pembedaan pemilu nasional dengan pilkada.

Secara sistematis, hal ini berakibat pada perubahan penafsiran atas kewenangan MK yang termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Oleh karenanya, sehubungan dengan konstitusionalitas lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada melalui badan peradilan khusus yang dimaksud, kemudian menempatkan kewenangan demikian langsung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 sekaligus memberikan kepastian bahwa tidak ada lagi istilah rezim Pilkada, yang ada hanya rezim Pemilu. Dengan demikian pemilihan legislatif (Pileg), pemilihan presiden (Pilpres), dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) masuk dalam satu rezim pemilihan yaitu Pemilu. Dengan demikian, secara tidak langsung, sekali lagi, MK telah melakukan amendemen terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

### **4. Amendemen UUD 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012**

Selama ini, DPD merasa bahwa kewenangan konstitusionalnya dirugikan terhadap berlakunya UU MD3 dan UU P3. Melalui permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi, DPD meminta Mahkamah untuk menegaskan kembali kedudukan dan kewenangan konstitusionalnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. DPD berargumen bahwa pembatasan terhadap kewenangan DPD dalam mengajukan, membahas, dan memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang (RUU) bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Dengan demikian, DPD berharap Mahkamah Konstitusi akan menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang bertentangan dengan UUD 1945 adalah inkonstitusional.

Adapun dalam perkara yang diajukan oleh DPD, Mahkamah Konstitusi diminta untuk memberikan penafsiran terhadap Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang mengatur mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU). Mahkamah Konstitusi, dalam putusannya, telah memberikan penafsiran yang jelas bahwa kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU telah diatur secara tegas dalam ketentuan konstitusi tersebut. Dengan demikian, Mahkamah

Konstitusi telah memberikan penegasan terhadap pentingnya peran DPD dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan sebagainya.

Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada 2001. Sehingga konsekuensinya pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD harus dilakukan dengan mekanisme tripartit, yaitu DPD, DPR, dan Presiden. Kemudian MK menjelaskan bahwa “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.

## **KESIMPULAN**

Amendemen UUD 1945 merupakan sebuah upaya untuk menjaga agar konstitusi tetap relevan dan mampu menjawab tantangan zaman. Namun, proses ini harus dilakukan dengan hati-hati, melibatkan seluruh komponen bangsa, dan didasarkan pada konsensus nasional. Dengan demikian, amendemen UUD dapat menjadi momentum untuk merevitalisasi demokrasi konstitusional di Indonesia dan mewujudkan cita-cita bangsa yang adil dan makmur. Wacana amendemen UUD 1945 memang menarik untuk dikaji lebih dalam, terutama dalam konteks merevitalisasi demokrasi konstitusional di Indonesia. Amendemen UUD yang telah dilakukan beberapa

kali sejak akhir abad ke-20 telah membawa perubahan signifikan pada sistem ketatanegaraan kita. Namun, seiring berjalannya waktu, muncul berbagai tantangan dan dinamika baru yang menuntut adanya penyesuaian terhadap aturan dasar negara.

Amendemen konstitusi melalui putusan Mahkamah Konstitusi menjadi kompromi terbaik disaat konstitusi berada dibawah pengaruh kekuasaan politik (*political will*) para elite politik yang berkuasa. Hal mana pengaruh kekuasaan politik menyebabkan perubahan konstitusi sangat rentan oleh pengaruh konstelasi, struktur dan kekuasaan politik yang berkuasa. Terlebih, betapapun rigidnya suatu konstitusi, namun apabila kekuatan politik yang berkuasa pada waktu itu menghendaki perubahan, maka konstitusi itu akan mudah untuk diubah. Akan tetapi sebaliknya walaupun konstitusi itu mudah berubah, namun jika kekuatan politik yang berkuasa tidak menghendaki adanya perubahan, konstitusi itu tetap tidak akan berubah. Jika amendemen dilakukan melalui putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana pernah dipraktikkan dalam beberapa putusan, amendemen konstitusi yang notabene merupakan “amendemen secara tidak langsung” tersebut dapat dilakukan secara independen, imparial, berkeadilan, dan tidak dipengaruhi kekuatan-kekuatan politik tertentu.

## **DAFTAR RUJUKAN**

- Achmad Ali. Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis). (Jakarta: Chandra Partama, 1996).
- Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution”, Jurnal Konstitusi, Vol. 16 No. 4, (2019).
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni`matul Huda. Teori dan Hukum Konsitusi (Jakarta: RadjaGrafindo Persada, 2003).
- Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan, (Jakarta: Kompas, 2008).
- Dwi Putra Nugraha, et. al., Mengamendemen Ketentuan yang tidak dapat diamendemen dalam Konstitusi Republik Indonesia, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017).
- Feri Amsari, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2011).
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrial, Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).
- Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Louis Henkin, Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy, ed.

279

- Michael Rosenfeld, (London: Duke University Press, 1994).
- Moh. Mahfud MD, *Perdebetan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).
- Mohammad Ibrahim, "Pembatasan Kekuasaan Amendemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3 No. 3 (2020).
- Pan Mohamad Faiz, *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal, Cetakan Pertama* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005).
- Yaniv Roznai, "An UnConstitutional Constitutional Amendment - The Turkish Perspective: A Comment on The Turkish Constitutional Court's Headsraf Decision", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 10 No. 1, (2012).