

Perubahan Konstitusi : Dinamika Politik Dan Hukum Dalam Negara Yang Demokratis

Firmansyah

Fakultas Syaria'ah, Institut Agama Islam Negeri Metro, Indonesia
E-mail : firmansyah@gmail.com

Abstract

The constitution is essentially the legal basis of a country, and has a function as a tool of social control, meaning that the law determines the characteristics of society. However, the law must be able to respond to changing conditions of the people. This paper uses a normative legal research method, with a conceptual approach. The data source is secondary legal materials, which are analyzed qualitatively. Talking about changing the constitution, there are several aspects that need to be studied carefully. First, the relationship between the constitution and the dynamic condition of society. Second, the aspect of domination between politics and law. When correlated, the constitution and society have a dynamic relationship, meaning that the constitution can follow changes and the dynamics of development in society. As for carrying out the formation and amendment of the constitution, politics and law are two aspects that complement each other and act as a counterweight to each other. Therefore, community involvement in the formation and amendment of the constitution is something that must be considered.

Keywords: *Constitution, Change/Amendment, Democratize State.*

Abstrak

Konstitusi secara hakikat merupakan dasar hukum sebuah negara, dan memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* (sarana kontrol sosial) artinya hukum yang menentukan karakteristik dalam masyarakat. Akan tetapi hukum itu harus mampu merespon perubahan kondisi masyarakatnya. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan konseptual. Adapun sumber datanya adalah Bahan Hukum sekunder, yang dianalisis secara kualitatif. Bicara tentang perubahan konstitusi maka ada beberapa aspek yang perlu dikaji secara seksama. Pertama, relasi antara konstitusi dan kondisi masyarakat yang dinamis. Kedua, aspek dominasi antara politik dan hukum. Bila dikorelasikan, maka konstitusi dan masyarakat memiliki hubungan yang dinamis, artinya konstitusi dapat mengikuti perubahan dan dinamika perkembangan yang ada

masyarakat. Adapun dalam melakukan pembentukan dan perubahan konstitusi, politik dan hukum merupakan dua aspek yang saling mengisi, dan bersifat sebagai penyeimbang bagi satu sama lain. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang harus diperhatikan.

Kata kunci: *Konstitusi, Perubahan/Amandemen, Negara Demokrasi.*

Istinbath: Jurnal Hukum

Website : <http://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/istinbath/index>

Received : 2021-07-18 | Published : 2021-12-30.



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Pendahuluan

Dinamika perubahan masyarakat juga berkonsekuensi pada adanya dinamika perubahan konstitusi. Menurut Mahfud MD, Perubahan konstitusi perlu dilakukan karena munculnya kebutuhan baru, dan karena ada masalah-masalah dulu yang terlewatkan.¹ Pernyataan ini memberi gambaran bahwa konstitusi bisa saja berubah apabila ada kebutuhan baru, dan kebutuhan baru itu muncul apabila terjadi perubahan dalam masyarakat baik secara sosial maupun politik.

Perubahan dalam masyarakat yang dimaksud adalah perubahan yang berdampak signifikan bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat, misalnya perubahan rezim, dari rezim pemerintahan yang otoritarian menjadi pemerintahan yang demokratis. Perubahan yang seperti tentu merupakan bentuk perubahan politik dalam masyarakat, dan kondisi ini, tentu memerlukan aturan normatif yang mengatur tentang demokrasi. Demikian pula halnya dengan perubahan-perubahan pada aspek lainnya dari masyarakat, seperti, budaya, ekonomi dan lain sebagainya, perubahan tersebut membutuhkan landasan konstitusional normatif.

Bila memperhatikan korelasi antara konstitusi dengan masyarakat modern, maka akan memunculkan suatu bahasan tentang pergeseran paradigma konstitusi. Pada

¹ 1 Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm 192.

masyarakat yang baru mengkaji dan memahami konstitusi, maka konstitusi itu berfungsi sebagai alat pembatas kekuasaan penguasa. Berbeda dengan masyarakat yang sudah modern dan sudah terbiasa dengan kajian tentang konstitusi, pada masyarakat ini konstitusi memiliki fungsi yang tidak hanya sebagai pembatas kekuasaan penguasa saja, melainkan juga sebagai dasar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Secara historis, fungsi awal dari konstitusi adalah sebagai pembatasan dari kekuasaan yang sewenang-wenang, semisal Konstitusi Madinah untuk menciptakan keharmonisan hidup bersama antar kelompok-kelompok yang ada di yatsrib (Madinah) saat itu, sehingga dengan adanya konstitusi madinah tersebut dimaksudkan agar setiap kelompok yang ada di madinah saat itu tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang. Juga, misalkan *Bill of Right* dikatakan sebagai salah satu konstitusi Inggris yang merupakan wujud perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dengan adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah dimaksudkan agar adanya kepastian di dalam cara penyelenggaraan pemerintahan daripada negaranya dalam suatu sistem ketatanegaraan yang tertentu sehingga dapat dibatasi tindakan para penguasanya dan dengan demikian hak-hak dari para anggota masyarakatnya dapat dijamin dari tindakan yang sewenang-wenang dan dapat dijamin pula kepentingannya.²

Ada beberapa pendapat ahli yang membahas tentang perubahan konstitusi. Menurut Novendri M. Nggilu, konstitusi harus memiliki kemampuan untuk merespon kondisi masyarakat yang dinamis. Hal ini senada dengan pendapat Venter yang mengatakan bahwa konsep dasar dari konstitusi itu sendiri adalah sifatn dinamisnya. Kedua asumsi ahli konstitusi tersebut diperkuat oleh Jhnon P.Wheeler, Jr., yang secara terang-terangan berpendapat bahwa perubahan suatu konstitusi adalah sebuah keniscayaan.

Pendapat lain tentang perubahan konstitusi adalah pendapat dari Romano Prodi yang mengatakan, bahwa konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah, karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas yang terus berubah-ubah. Pendapat lain mengatakan bahwa Konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berfikir, yang untuknya konstitusi itu ada. Ide tentang sebuah konstitusi yang

² Juniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm 36-37

(keberadaannya) tidak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern. Thomas Jefferson juga menitik beratkan, bahwa suatu perubahan akan terjadi disebabkan oleh pemikiran manusia yang berkembang, termasuk pula perubahan hukum konstitusi.

Hukum dan konstitusi pada hakikatnya disusun dan disahkan oleh bagian kecil dari masyarakat yang pada suatu ketika mempunyai kekuasaan dan wewenang. Walaupun mereka terdiri dari orang-orang yang dapat dianggap mewakili masyarakat, namun adalah tak mungkin untuk mengetahui, memahami, menyadari, dan merasakan kepentingan-kepentingan seluruh masyarakat atau bagian terbesar dari masyarakat. Oleh karena itu Hukum akan tertinggal apabila tidak mampu lagi merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Bila kondisi tersebut terjadi maka hukum justru akan menimbulkan hambatan-hambatan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu dalam tulisan ini akan dikaji bagaimana perubahan/amandemen hukum konstitusi dalam sebuah negara yang demokratis. Aspek mana, antara politik dan hukum, yang lebih dominan dalam mempengaruhi dan mewujudkan terjadinya perubahan konstitusi yang jadi dasar bagi pemerintah dan/atau penguasa dalam membuat kebijakan bagi rakyatnya. Apalagi bila Mengingat bahwa Konstitusi merupakan kontrak sosial antara pemerintah dan masyarakat, dan kontrak sosial tersebut bertujuan untuk menetapkan cara dan sarana yang digunakan untuk menjamin bagaimana hak tetap bisa dilindungi, dan bagaimana kekuasaan publik bisa dibentuk, demi melindungi hak-hak manusia sebagai warganegara.³

Pembahasan

Konstitusi Sebagai Produk Resultante Politik

Konstitusi merupakan landasan yang digunakan dalam melaksanakan urusan bernegara. Berbicara negara tentu erat kaitannya dengan kekuasaan, karena dalam bernegara terbagi menjadi banyak kekuasaan-kekuasaan untuk menjalankan pemerintah secara umum. Dalam teori klasik tentang kekuasaan menurut pandangan Montesqueiu paling tidak ada tiga kekuasaan dalam negara, yakni: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pengaturan tentang wewenang atau kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi, sehingga setiap tindakan pemerintah dalam arti luas (legislatif, eksekutif, dan yudikatif)

³ Soetandyo Wignjosebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-kajian Sosial dan Hukum* (Malang: Setara Press, 2013), hlm 70.

harus sesuai dengan amanat konstitusi. Dalam hal ini kita dapat memahami betapa dekatnya konstitusi tersebut dengan urusan politik, mengingat bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga politik.

Menurut Bagir Manan, baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip-prinsip dan cita-cita, UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya, adalah resultante dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial, yang ada pada saat UUD tersebut ditetapkan.⁴ Menurut Wheare, konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan kesimpulan atau kompromi kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya.

Perubahan sosial akan menimbulkan problem sosial, yang bisa dirumuskan sebagai suatu ketidaksesuaian antara ukuran-ukuran yang diterima dalam pergaulan sosial dengan kenyataan sosial yang dijumpai di situ. Perubahan sosial berdasarkan iramanya, adalah sebagai berikut: 1). Perubahan yang beringsut; 2). Perubahan yang luas atau menyeluruh; 3). Perubahan yang revolusioner. Salah satu tugas daripada hukum ialah merumuskan hubungan-hubungan di antara anggota masyarakat. Dan perumusan-perumusan tersebut dilakukan dengan cara mengangkatnya dari bahan-bahan yang terdapat dalam msyarakat. Oleh sebab itu apabila terjadi perubahan sosial, maka perumusan oleh hokum positif yang diangkat dari bahan hubungan-hubungan dalam masyarakat tentunya akan berbeda dari perumusannya yang terdahulu. Begitu juga dengan hokum konstitusi. Konstitusi juga dapat berubah karena ada perubahan kondisi masyarakat.

Mengenai perubahan konstitusi yang sarat akan kepentingan politik kiranya dapat kita lihat pendapat Soewoto Mulyosudarmo, dalam hal ini ia mengomentari tentang perubahan konstitusi Indonesia, yakni amandemen UUD1945. Adapun

⁴ Bagir Manan, *Pertumbuhan ... op. cit.*, hlm 7.

pendapatnya sebagai berikut:⁵ “Perubahan konstitusi ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi” dari rumusan finalisasi hasil kesepakatan PAH I menggambarkan adanya pertarungan kepentingan sehingga tidak tercapai rumusan tunggal. Perbedaan yang dapat dilihat dari alternative perubahan yang diusulkan betapa menggambarkan kurangnya berpegang pada paradigma perubahan.

Menurut Jimly Assiddiqie, bahwa konstitusi memuat tentang kepentingan kepentingan yang dari waktu ke waktu kepentingan-kepentingan tersebut mengalami perubahan. Disesuaikan dengan kerangka pikir dan pengalaman. Pendapat lengkapnya sebagai berikut:⁶ “Setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan Undang-Undang Dasar pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang”.

Menurut Harun Alrasid, bahwa langkah awal reformasi adalah reformasi konstitusi.⁷ Ini pendapat yang dikemukakan oleh Harun Alrasid saat reformasi tengah berlangsung yang dimotori oleh mahasiswa dan masyarakat. Awalnya gambaran politik yang ada sebelum reformasi yakni orde baru dianggap otoriter, maka dari itu ditumbangkanlah rezim orde baru tersebut dan digantikan dengan era reformasi. Dalam gambaran ini menunjukkan bahwa ada perubahan kondisi negara, dari semula otoriter diusahakan menuju demokrasi. Pada saat yang demikianlah Harun Alrasid berpendapat kiranya perlu diadakan reformasi konstitusi, artinya antara perubahan konstitusi dengan perubahan situasi yang ada sangat memiliki hubungan yang erat.

Konstitusi bisa berubah karena ada perubahan kondisi politik dan sosial masyarakat. Perubahan kondisi menyebabkan adanya perubahan kepentingan, itulah sebab pada saat yang demikian perlu melakukan perubahan terhadap UUD, agar kiranya UUD tersebut tidak ketinggalan zaman. Tapi perlu dicatat poin perubahan itu terjadi karena ada perubahan keadaan yang pada akhirnya menyebabkan adanya perubahan kepentingan. Dalam mengomentari perubahan UUD 1945 dalam konteks amandemen

⁵ Soewoto Mulyosudarmo, Pembaharuan ... op. cit., hlm 84.

⁶ Jimly Assihiddiqie, Konstitusi ... op. cit., hlm 30.

⁷ Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945 (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm 49.

pertama UUD 1945, Untuk kepentingan itu (perubahan UUD 1945: versi penulis) berbagai pihak yang *concern* terhadap pentingnya perubahan UUD 1945 membentuk semacam tim atau sejenisnya yang khusus bertugas untuk itu. Namun demikian, sesuai mekanisme konstitusional di Indonesia, maka proses perubahan UUD 1945 harus melalui lembaga tertinggi negara yaitu MPR. Alur pemikiran demikian membawa kita kepada pembahasan mengenai konfigurasi politik dari aneka ragam kekuatan politik yang mengisi kursi-kursi anggota MPR tersebut. Hal ini penting dicermati karena proses perubahan UUD 1945 dalam lembaga MPR merupakan proses politik, keputusannya merupakan keputusan politik, walaupun materinya masuk kategori hukum. Untuk menggambarkan lebih jelas kalau konstitusi merupakan resultante politik. Masih dalam konteks konstitusi Indonesia, lebih tepatnya mengenai ihwal amandemen UUD 1945. Bahwa empat dari lima besar partai politik hasil pemilu 1999 yaitu Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN mendukung gagasan perubahan UUD 1945. Tetapi partai yang meraih suara terbesar pada Pemilu 1999 yaitu PDIP sampai bulan Agustus 1999 masih menolak gagasan perubahan UUD 1945.

Menegaskan penolakan PDI-P terhadap upaya perubahan UUD 1945 dapat dilihat dari Pidato Ketua Umum DPP PDI-P Megawati Sukarno Putri pada tanggal 27 Juli pada penetapan hasil pemilu 1999. Ia menyatakan, bahwa “terhadap tuntutan amandemen, kata setuju atau tidaknya baru dapat saya berikan ketika secara khusus pasal-pasal apa saja, mengapa, dan dengan tujuan apa amandemen perlu dilakukan telah berada dalam kejelasannya”. Pidato tersebut dikomentari oleh Slamet Yusuf Effendi dan Umar Besalim, bahwa dari pernyataan politiknya itu nampak tidak secara tegas PDI-P mendukung gagasan perubahan UUD 1945, atau hanya akan mendukung gagasan itu apabila sesuai dengan keinginan PDIP. Perubahan konstitusi tidak cukup dijamin dengan besaran pelaku perubahan memahami tuntutan perubahan. Namun faktor kemauan (*good will*) menjadi sangat penting karena terkait berbagai kepentingan. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung dari norma amandemen yang membuka peluang perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan.⁸ Jadi faktor keinginan dalam perubahan konstitusi menjadi penting.

⁸ Soewoto Mulyosudarmio, *Pembaharuan ... op. cit.*, hlm 84.

Tanpa ada keinginan sekalipun konstitusi itu memberikan peluang yang sangat besar untuk dilakukan perubahan maka tidak akan ada perubahan konstitusi karena tidak ada keinginan dari lembaga yang berwenang. Keinginan itu dekat sekali dengan kepentingan, dan kepentingan itu merupakan ciri utama dari politik, itulah sebab konstitusi itu disebut *resultante politik* atau *kesepakatan politik*. Mahfud MD, juga menyatakan hal yang sama dalam konteks amandemen UUD 1945, bahwa konstitusi merupakan hasil kompromi politik. Adapun pendapat lengkapnya sebagai berikut:⁹ ”Tetapi melakukan amandemen atau UUD 1945 bukanlah masalah yang mudah sebab masalah ini akan sangat tergantung kepada parpol-parpol dan kekuatan politik yang akan tergabung di MPR.

Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Namun reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar, dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati. Konstitusi di Jerman menggunakan istilah *Verfassung*. Kata *verfassung* di Jerman merujuk pada kondisi nyata sosial politik.¹⁰ Kondisi sosial pada waktu pembentukan memiliki pengaruh besar terhadap konstitusi yang dibentuk. Kekuatan sosial memiliki peranan penting dalam penyusunan ,pembentukan ataupun perubahan konstitusi karena konstitusi tersebut sangat erat kaitannya dengan masyarakat. Menurut Dennis C. Muller dalam bukunya *Constitutional Democracy* menyatakan bahwa *a constitution as a form of socialcontract joining the citizens of the state and defining the state itself*.¹¹ Mengenai kontrak sosial ada beberapa tokoh lain yang banyak menjelaskan tentang Teori Sosial, diantaranya J.J. Rousseau, Thomas Hobbes, Jhon Lock. Hakikat dari kontrak sosial itulah kemudian yang membentuk relasi-relasi antara rakyat dan pemerintah, posisi rakyat dan posisi pemerintah, singkatnya bahasan mengenai kontrak sosial erat kaitannya dengan kekuasaan atau politik dalam bahasa lainnya.

⁹ Mahfud MD, Amandemen ... op. cit., hlm

¹⁰ Muhammad Fajrul Falakh, Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Ke 2, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014), hlm 41.

¹¹ Taufiqurrahman Syahuri, Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 28.

Sekalipun konstitusi erat kaitannya dengan politik tetapi tidak kemudian konstitusi itu disebut politik. Barangkali tidak salah juga kalau andaikan konstitusi disebut sebagai hukum politik atau hukumnya orang-orang yang berpolitik. Artinya setiap kegiatan perpolitikan harus berdasar atas hukum konstitusi dan tidak boleh keluar darinya. Sehingga bagaimanapun kentalnya pembentukan konstitusi dari elemen-elemen politik yang nyata dalam masyarakat tetapi hasilnya adalah tetap hukum. Dalam konteks Indonesia, konstitusi dipersamakan dengan UUD, diantara yang berpendapat demikian salah satu ahli hukum tata negara Sri Soemantri. Dan ada juga yang berpendapat demikian, semisal I Gde Pantja Aswata. Mengenai konstitusi Indonesia, ada beberapa konstitusi yang pernah ada sebelum akhirnya (sekarang) berlakunya UUD 1945 hasil amandemen ke-4 (empat). Posisi UUD 1945 merupakan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dan ia menempati kedudukan yang tertinggi dalam semua hirarki peraturan perundang-undangan.¹²

Di sisi lain, norma-norma yang terkandung dalam UUD 1945 menunjukkan karakter norma yang bersifat *rechtsnormen, naar buieten werken, algemeenheid in ruine zin dan danerhaftig*, sehingga dari perspektif ilmu perundang-undangan menunjukkan bahwa UUD 1945 sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.¹³ Hal demikian dipertegas oleh Ruiter, menurutnya ada tiga unsur yang terkandung di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: 1). *Rechtsnormen* (norma hukum), 2). *Nae buitenwerken* (berlaku keluar), 3). *Algemeenheid in rume zin* (bersifat umum dalam arti luas). Pada intinya, bahwa konstitusi merupakan produk resultante politik, atau hasil kesepakatan politik antar golongan-golongan yang memiliki kepentingan, terutama bagi golongan-golongan kepentingan yang ada di lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi. Namun, sekalipun konstitusi merupakan produk hasil kesepakatan politik tetapi konstitusi tersebut tetaplah ia merupakan hukum.

Perubahan Konstitusi: Permasalahan Politik atau Hukum

Perubahan konstitusi seiring waktu akan terjadi pada tiap-tiap konstitusi yang ada. Pertama, tiap-tiap zaman memiliki keunikannya dan permasalahannya masing-masing, sehingga apa yang dirasa perlu untuk diatur dalam konstitusi pada waktu

¹² I Gde Pantja Aswata dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm 57-58

¹³ *Ibid.*, hlm 4.

tertentu bisa jadi pada waktu kemudian sudah tidak relevan lagi. Kedua, ada hal-hal yang dari awal semestinya memang penting untuk diatur dalam konstitusi akan tetapi hal tersebut luput dari perhatian, sehingga hal demikian menuntut perubahan konstitusi.

Perubahan-perubahan konstitusi yang ada menarik untuk dipertanyakan; apakah perubahan konstitusi merupakan permasalahan politik atau hukum?. Mengenai jawaban atas hal demikian kiranya perlu juga kita untuk menggali ciri utama dari keduanya. Ciri utama dari politik adalah kepentingan. Bahwa dalam ungkapan politis yang terkenal “tidak ada kawan dan lawan yang abadi yang ada hanyalah kepentingan yang abadi”. Hal demikian tentu merupakan ciri utama dari politik yaitu kepentingan abadi. Dan perlu diingat bahwa yang namanya kepentingan sifatnya sangat dinamis sekali, artinya bisa berubah-ubah. Sedangkan hukum sebaliknya, bahwa dalam hukum ada ketentuan-ketentuan atau norma-norma dasar yang harus diikuti yang bersifat keharusan, selain itu hukum ini sifatnya lebih dominan statis. Mengenai perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum atau politik kiranya kita dapat melihat pendapat Sri Soemantri sebagai salah satu ahli hukum tata negara Indonesia. Menurut Sri Soemantri bahwa perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum yang mengandung aspek politik.¹⁴

Dari pendapat sarjana-sarjana di atas, bahwa wewenang MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar termasuk ruang lingkup Hukum Tata Negara Indonesia dan atau Hukum Konstitusi Indonesia. Dengan demikian, kita dapat menarik kesimpulan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar adalah masalah hukum. Walaupun dari uraian-uraian tersebut sudah dapat disimpulkan mengenai tempat “perubahan Undang-Undang Dasar”, masih perlu ditinjau kaitannya dengan ilmu politik, dari uraian sarjana ilmu politik tersebut, dapat dikemukakan bahwa kekuasaan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam arti luas merupakan tindakan yang nyata dari kekuasaan Negara bahwa masalah pelaksanaan kekuasaan MPR merupakan objek penyelidikan ilmu politik. Dengan demikian kekuasaan MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar merupakan bidang studi ilmu politik. Walaupun demikian tinjauan yang dilakukan bukan bersumber pada peraturan-peraturan melainkan dari perbuatan-perbuatannya/tindakan-tindakannya.

¹⁴ HRT. Sri Soemantri Martosoewignjo, Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016), hlm 133-134.

Dari uraian itu semua dapat ditarik kesimpulan, bahwa wewenang mengubah Undang-Undang Dasar adalah masalah hukum yang mengandung aspek politik. Dalam konteks Indonesia, perubahan konstitusi sudah terjadi beberap kali, dan untuk perubahan yang terakhir dengan cara amandemen sebanyak empat kali. Akan tetapi perubahan-perubahan yang terjadi masih saja tampaknya belum dapat diterima oleh berbagai golongan. Untuk menjelaskan hal demikian, kiranya dapat kita lihat dalam teks pidato pengukuhan jabatan Guru Besar atas nama Subardjo:¹⁵

Permasalahan yang muncul kemudian adalah adanya tiga arus gerakan atas UUD 1945. Pertama, arus gerakan yang kencang didengar walaupun dukungan publik tidak cukup kuat yaitu wacana agar bangsa Indonesia kembali ke UUD 1945 yang asli, dengan alasan sudah diamandemen empat kali keadaan Indonesia bukan semakin baik melainkan semakin memburuk dan memancing kekhawatiran akan terjadi disintegrasi bangsa. Kedua, arus yang menghendaki adanya amandemen kelima UUD 1945 untuk memperbaiki hasil amandemen pertama, kedua, ketiga, dan keempat sehingga lembaga negara mempunyai fungsi konstitusional dan politik yang berarti. Ketiga, arus yang bertumpu di gedung DPR Senayan (anggota DPR 2004-2009) yang bersikap tidak setuju kembali ke UUD 1945 yang asli dan tidak setuju dilakukan amandemen kelima dalam waktu dekat. Dengan alasan UUD 1945 yang berlaku sekarang merupakan hasil kerja keras dan luar biasa untuk sementara diberlakukan dulu nanti biarlah difikirkan lagi oleh anggota legislatif hasil pemilu 2009.

Bahwa dalam penjelasan Subardjo tersebut memberikan gambaran bahwa dalam perubahan konstitusi itu sangat dipengaruhi oleh konstalasi politik pada saat itu. Karena sebagaimana dijelaskan tadi bahwa setidaknya ada tiga golongan yang masing-masing memiliki kepentingan terhadap perubahan konstitusi. Sehingga proses menuju perubahan konstitusi tidak bisa dilepaskan dari apa yang namanya politik, akan tetapi pada perubahan konstitusi sesungguhnya bisa jadi lebih tepat apa yang disebut Oleh Sri Soemantri bahwa Perubahan Konstitusi adalah hukum yang ada dimensi politiknya. Perubahan konstitusi yang terjadi kadang kala tidak sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan. akan tetapi perubahan konstitusi itu ditentukan pula oleh keinginan pihak yang berwenang dalam hal itu.

¹⁵ Subardjo, Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Untuk Memperkuat Sistem Presidensial dan Sistem Bikameral (Auditorium Kampus UAD 1, 26 januari 2010), hlm 2-3.

Mengenai hal demikian, lebih rinci ada baiknya kita menyimak pendapat Soewoto Mulyosudarmo:¹⁶ ;Perubahan konstitusi dipengaruhi oleh seberapa besar badan yang diberikan otoritas melakukan perubahan memahami tuntutan perubahan dan seberapa jauh kemauan anggota badan itu melakukan perubahan”. Perubahan konstitusi tidak hanya bergantung pada norma perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit politik yang memegang suara mayoritas di lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi. Lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan harus berhasil membaca arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan. Dalam setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma perubahan yang harus dipatuhi oleh pembuat perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi politik hukum perubahan konstitusi. Kesulitannya perubahan yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi.

Dari pemaparan tersebut di atas kiranya dapat kita pahami bahwa dalam perubahan konstitusi ada tiga hal yang kadang-kadang terjadi. Pertama, kadangkala perubahan konstitusi itu sesuai dengan pengaturan prosedur yang sudah ditentukan oleh hukum. kedua, perubahan konstitusi kadang kala ditentukan oleh kekuatan politik yang ada sehingga perubahan yang terjadi tidak sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan. ketiga, kadang kala perubahan konstitusi itu terjadi ditentukan oleh kekuatan politik yang berwenang untuk mengubahnya telah pula sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan akan tetapi tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Konstitusi atau UUD yang baik selalu menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassung anderung*), inilah prinsipnya negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).Hal ini menjelaskan bahwa sesungguhnya prosedur perubahan yang didasarkan atas prosedur yang telah diatur dalam konstitusi tersebut merupakan hal yang baik dan sesuai dengan

¹⁶ Soewoto Mulyosudarmo, Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi (Malang: In Trans, 2004), hlm 39.

hukum. Kemudian, memang secara praktis ada perubahan-perubahan yang di luar prosedur hukum itu yang dalam pendapat di atas disebutkan bahwa perubahan di luar prosedur yang ditentukan adalah bertentangan dengan negara hukum yang demokratis dan tidak dibenarkan. Akan tetapi penulis dalam bahasan ini tidak dalam maksud untuk menilai suatu perubahan konstitusi yang ada benar atau salah, melainkan hanya dalam batas untuk mengidentifikasi apakah perubahan konstitusi merupakan permasalahan hukum atau politik.

Pendapat bahwa ada perubahan konstitusi di luar prosedur hukum yang telah diatur, dalam hal itu, Wheare berpendapat: “perubahan UUD akibat dorongan kekuatan (*forces*) yang terjadi dapat berbentuk: pertama, kekuatan-kekuatan yang melahirkan perubahan keadaan (*circumstances*) tanpa mengakibatkan perubahan bunyi yang tertulis dalam UUD, melainkan terjadi perubahan makna. Suatu ketentuan UUD diberi makna baru tanpa mengubah bunyinya. Kedua, kekuatan-kekuatan yang melahirkan keadaan baru itu mendorong perubahan atas ketentuan UUD, baik perubahan formal (formal amendemen), putusan hakim, hukum adat maupun konvensi.¹⁷ Ada yang menarik dari pendapat Wheare tersebut, bahwa: pertama, perubahan yang dilakukan oleh kekuatan politik itu ternyata tidak hanya mengubah substansi pasal tertulisnya melainkan perubahan bunyi atau pemaknaan. Sehingga tiap rezim yang berkuasa bisa saja memiliki gaya yang berbeda meskipun menjalankan kekuasaan atas konstitusi yang sama. hal tersebut bisa terjadi atas perbedaan bunyi yang diberikan atau perubahan makna dalam memahani konstitusi tersebut, padahal secara tertulis tidak ada perubahan apapun. Kedua, perubahan yang didorong oleh kekuatan politik tersebut terkadang ada juga yang menyebabkan perubahan secara formal, atau sesuai dengan prosedur formal yang telah ditentukan hukum.

Menurut Bagir Manan, amendemen terhadap UUD tidak saja ditentukan oleh ketentuan hukum yang mengatur tata cara perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat-saat tertentu. Sepanjang kekuatan politik atau sosial yang dominan merasa puas atau berdiam diri terhadap UUD yang ada, maka tidak ada perubahan atau amendemen.¹⁸ Jadi ,sebenarnya dalam upaya perubahan konstitusi ada dua dimensi: pertama, dimensi hukum, yang mana cara ini

¹⁷ Ibid., hlm 203

¹⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 3.

susuai dengan prosedur perubahan yang telah ditentukan. kedua, dimensi politik, yang mana politik ini menjadi penyebab dalam terjadinya perubahan konstitusi. Dalam dimensi politik ini, kadangkala perubahan yang terjadi bisa sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Semisal ia hanya menjadi faktor pendorong perubahan, akan tetapi perubahan yang diadakan sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada. Namun di sisi lain, perubahan yang didasari oleh kekuatan politik kadangkala keluar jauh dari pengaturan prosedur yang telah ditentukan atau dalam kata lain tidak sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada.

Pembahasan-pembahasan mengenai perubahan konstitusi yang telah penulis paparkan di atas dapatlah kiranya diambil kesimpulan bahwa perubahan konstitusi: pertama, selama perubahan konstitusi yang ada sesuai dengan pengaturan prosedur hukum yang telah ditentukan adalah merupakan permasalahan hukum. kedua, perubahan konstitusi yang tidak sesuai dengan prosedur hukum adalah merupakan permasalahan politik. Mengenai suatu kesimpulan bahwa perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur hukum yang ada merupakan permasalahan politik kiranya dapat dipertanyakan kembali. Semisal apakah hal demikian benar-benar murni permasalahan politik?. Sebenarnya kalau kita amati dengan seksama sulit rasanya untuk mengatakan hal demikian benar-benar murni permasalahan politik karena konstitusi itu sendiri sebagai objek yang diubah merupakan produk hukum. Mengingat konstitusi itu merupakan hukum tertinggi dari segala hukum yang ada dalam suatu negara tersebut. Jadi aneh rasanya apabila perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur merupakan permasalahan politik. Barangkali yang lebih tepatnya, perubahan konstitusi yang dilakukan di luar pengaturan prosedur merupakan permasalahan politik yang memiliki unsur hukum atau sebaliknya merupakan permasalahan hukum yang memiliki unsur politik.

Perubahan Konstitusi Dalam Negara Hukum Yang Demokratis

Konsep negara hukum yang demokratis saat ini memang merupakan konsep yang sangat ideal. Hukum dan demokrasi merupakan dua hal yang saling berhubungan erat satu sama lain dan saling membutuhkan, hukum tanpa demokrasi akan menciptakan kesewenang-wenangan, sedangkan demokrasi tanpa hukum akan menciptakan anarki. Perpaduan antara konsep hukum dan demokrasi bila dipadukan dengan kata negara maka akan menghasilkan konsep negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi

berdasarkan hukum. Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka.

Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Oleh karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Jadi negara hukum yang demokratis itu tetaplah diatur oleh hukum, namun di sisi lain juga memberikan peluang yang besar bagi partisipasi publik.

Dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan pemerintah secara bertentangan dengan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hokum memang tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segilintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis.¹⁹

Pada prinsipnya negara hukum merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, artinya segala bentuk keputusan harus didasarkan dengan hukum. Sedangkan demokrasi merupakan upaya membuka partisipasi dari rakyat, sehingga setiap keputusan yang diambil tidak hanya menguntungkan penguasa melainkan juga menguntungkan rakyat. jadi tetap semuanya diatur dengan hokum tapi hukum yang dibuat membuka ruang-ruang partisipasi rakyat, baik saat hokum itu dibuat maupun saat hukum itu diterapkan.

Mengeani perubahan konstitusi, menurut C. F. Strong dalam bukunya *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, menyatakan:²⁰ “Majelis konstitusi, yang memahami bahwa urusan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 160.

²⁰ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Penerjemah SPA Teamwork (Bandung: Nusamedia, 2004), hlm 212.

perundangan-undangan yang sebenarnya akan dibagi dan diserahkan kepada badan lain, berupaya konstitusi yang diresmikannya itu sebagai sekumpulan pedoman untuk bertindak di masa mendatang. Jika dikendaki, sebagaimana bisanya terjadi, majelis konstitusi dapat mengambil alih kekuasaan untuk merubah konstitusi dari luar tangan legislatif biasa dengan keputusannya sendiri. Segala kemungkinan yang akan terjadi tak mungkin diramalkan sehingga mejelis konstitusi harus menetapkan suatu cara amandemen”.

Metode atau cara amandemen merupakan hal yang penting dalam perubahan konstitusi. Hal demikian menjadi penting, selaras dengan pendapat Whear, bahwa banyak perubahan penting dalam jalannya konstitusi terjadi tanpa perubahan ketentuan yang mengatur pemerintah, baik aturan hukum atau adat kebiasaan dan perubahan semacam ini sulit untuk digambarkan atau dinilai, terutama karena ia tidak statis.²¹

Mengenai perubahan konstitusi, Wheare berpendapat bahwa ada beberapa macam cara dalam perubahan konstitusi, yakni: pertama, amandemen formal ;kedua, penafsiran hukum; ketiga, kebiasaan dan tradisi. Inilah cara-cara atau metode-metode dalam melakukan perubahan konstitusi menurut Wheare. Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi, pertama, perubahan secara material, dan kedua, perubahan secara formal. Perubahan secara material dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, antara lain: penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga negara, konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan secara formal ditentukan oleh konstitusi itu sendiri.²²

Menurut C. F. Strong ada empat cara perubahan, yakni perubahan perubahan konstitusi yang dimaksud adalah sebagai berikut:²³

1. Melalui lembaga legislatif biasa, tetapi di bawah batasan-batasan tertentu. Perubahan semacam ini dapat dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut:

- a. Batasan yang paling sederhana adalah diwajibkan adanya kuorum tetap anggota untuk mempertimbangkan usulan amandemen dan dalam pengesahan juga harus ditentukan batasan kuorum.

²¹ K. C. Where, *Konstitusi-Konstitusi ... op. cit.*, hlm 126.

²² Chaidir Ellydar dan Fahmi Sudi, *Hukum Perbandingan Konstitusi* (Yogyakarta: Totalmedia, 2010), hlm 46

²³ C. F. Strong, *Modern ... op. cit.*, hlm 209-211.

- b. Jika ada keinginan untuk melakukan perubahan UUD maka lembaga legislatif dibubarkan. Kemudian setelah itu diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif baru. Maka setelah anggota legislatif baru terpilih telah ada, kemudian barulah diadakan perubahan UUD oleh anggota legislatif yang baru tersebut.
- c. Apabila dalam suatu negara tersebut terdapat dua lembaga legislatif, maka kedua lembaga legislatif tersebut harus mengadakan sidang gabungan, dan keputusan sidang gabungan dalam melakukan perubahan konstitusi tersebut harus diambil dari suara mayoritas atau suara terbanyak.

2. Pengambilan suara rakyat melalui referendum atau pelbisit.

Cara yang kedua ini dengan mengikut sertakan langsung rakyat dalam mengambil keputusan dalam perubahan UUD. Bila rakyat setuju terhadap perubahan maka dihasilkan UUD baru, namun apabila rakyat menolak maka tidak ada perubahan.

3. Persetujuan suara mayoritas atau seluruh unit federasi.

Perubahan semacam ini hanya ada di negara federal, dan tidak ditemukan dalam negara kesatuan karena ini memang menjadi khasnya perubahan di negara federal. Dalam hal persetujuan suara mayoritas atau seluruh unit federasi ini bisa langsung dengan persetujuan rakyat unit federasi dan bisa juga melalui lembaga legislative negara federal.

4. Dilakukan oleh suatu lembaga khusus.

Perubahan semacam ini diadakan dengan membentuk lembaga baru, dan tujuan dari dibentuknya lembaga baru ini hanya terbatas untuk melakukan perubahan UUD saja. Kemudian setelah perubahan itu dilakukan maka kehadiran lembaga ini sudah tidak dibutuhkan lagi. Pendapat mengenai perubahan UUD yang lebih sederhana disampaikan oleh Jellinek yang membedakan antara *Vervassunganderung* (perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri) dan *Vervassungswandlung* (perubahan dengan cara yang tidak disebut dalam UUD tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, *Coup d'etat*, *convention*, dan sebagainya).

Menurut Ismail Sunny mengenai perubahan UUD, bahwa roses UUD dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu: 1). Perubahan resmi, 2). Penafsiran hakim, 3).

Kebiasaan ketatanegaraan/konvensi. Sedangkan Menurut Padmo Wahjono mengenai perubahan UUD ada dua aspek, yakni:

1. Mengenai tata caranya dalam hal ini dapat dengan lembaga khusus (misalnya konstituante) atau dengan cara prosedur khusus.
2. Mengenai yang dapat diubah dalam hal ini dapat terbatas atau tidak terbatas.

Pendapat Miriam Budiardjo mengenai perubahan konstitusi, bahwa ada bermacam-macam prosedur untuk mengubah UUD antara lain adalah sebagai berikut:²⁴

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan quorum untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD dan jumlah minimum anggota legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS1949).
2. Referendum atau plebisit (Swiss, Australia)
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat: $\frac{3}{4}$ dari lima puluh negara bagian harus menyetujui; India).
4. Musyawarah khusus (*special convention*) (ada di beberapa negara Amerika Latin).

Prosedur perubahan konstitusi atau UUD memiliki pengaruh terhadap substansi hasil perubahan. Itulah sebab prosedur perubahan konstitusi atau UUD menjadi penting. Saat ini konsep negara yang diidealkan adalah perpaduan antara konsep negara hukum dan demokrasi atau sering disebut dengan negara hukum yang demokratis (*constitutional democratis*).

Di negara demokrasi proses pembuatan dan perubahan UUD harus dilakukan secara demokratis, diterima dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat dari berbagai paham, aspirasi dan kepentingan. Jadi konsekuensi negara yang memiliki sistem politik yang demokratis harus pula menggunakan sistem tersebut dalam perubahan UUD.

Menurut Haysom, ada empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yakni:

1. *By a democratically constituted assembly;*
2. *By democratically elected parliament;*
3. *By popular referendum;*
4. *By popularly supported constitutional commission.*

²⁴ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, hlm 105

Menurut Ni'matul Huda mengenai perubahan konstitusi atau UUD yang demokratis, bahwa UUD yang baik selalau menentukan sendiri prosedur perubahan atas dirinya sendiri. perubahan yang dilakukan di luar prosedur yang ditentukan itu bukanlah perubahan yang dapat dibenarkan secara hukum (*verfassungswidrig*). Itulah prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan prinsip-prinsip negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).²⁵

Menurut Sri Soemantri, dalam mengubah UUD harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat difikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan tersebut. Untuk melakukan perubahan terhadap Konstitusi ada beberapa hal yang harus diperhatikan, Denny Indrayana berpendapat bahwa ada empat aspek utama dalam proses pembuatan konstitusi: 1). Waktu pembuatan konstitusi, 2). Cara pembuatan konstitusi, 3). Lembaga pembuat konstitusi, dan 4). Partisipasi masyarakat. Dalam mengatur waktu untuk membuat konstitusi, orang harus ingat bahwa waktunya tidak boleh terlalu lama atau terlalu singkat. Rentang waktu yang terlalu panjang untuk membuat konstitusi hanya akan semakin menambah ketidakpastian dalam transisi kekuasaan yang otoriter, di samping memperbesar kemungkinan hilangnya momentum konstitusional negara yang bersangkutan untuk membuat konstitusi masa transisi. Tetapi, kalau waktunya terlalu pendek tentunya juga tidak bijaksana. Sebaiknya memang ada alokasi waktu tertentu untuk membuat konstitusi. Ini sangat penting demi memberikan mandat yang jelas kepada lembaga pembuat konstitusi. Alokasi waktu yang spesifik membantu lembaga itu untuk menata rencana kerjanya. Selain itu, alokasi waktu semacam itu dapat menekan lembaga yang bersangkutan untuk menyelesaikan pekerjaannya tepat waktu.

Mengenai pembuatan konstitusi, menurut Boni Blanime-Blanc menggolongkan menjadi tiga proses: proses konsensual (*consensual*), disensual (*dissensual*), dan gagal (*stillborn*). Adapun dari ketiga proses ini yang terbaik adalah konsensual. Karena proses konsensual ini melibatkan semua kelompok masyarakat atau setidaknya-tidaknya melibatkan sebagian besar kelompok masyarakat. sedangkan proses disensual tidak melibatkan semua kelompok politik. Oleh sebab itu hal demikian dapat memicu ancaman bagi sistem politik yang baru akan meningkat, terutama dari barisan sakit hati.

²⁵ Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dnamika Perubahan UUD 1945, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 10-11.

Dan yang paling buruk adalah proses yang gagal (*stillborn*), artinya konstitusi tersebut tidak dapat diberlakukan karena gugur terlebih dahulu sebelum disahkan. Kegagalan ini terjadi karena perbedaan-perbedaan kelompok-kelompok politik yang ada terlalu dalam, sehingga orang tak mungkin membentuk sebuah koalisi yang dominan.

Dikarenakan kesepakatan gagal, maka konstitusi baru juga gagal untuk diberlakukan. Itulah yang dinamakan proses yang gugur (*stillborn*). Bahasan mengenai lembaga dalam pembuatan konstitusi memiliki arti penting. Memilih lembaga yang tepat untuk membuat konstitusi adalah hal yang krusial dalam menciptakan sebuah konstitusi yang demokratis. Pilihannya akan ikut menentukan diterima/tidaknya atau dianggap sah/tidaknya hasil-hasil yang ditelurkan oleh proses pembuatan konstitusi itu nantinya. Dalam kutipan Renato Crist, dan dikutip juga oleh Deny Indarayana, Carl Schmitt mengatakan bahwa sebuah konstitusi sah “apabila kekuasaan dan kewenangan lembaga konstituen yang mengeluarkan keputusan itu diakui oleh rakyat”.²⁶

Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa bahwa aspek politik dan hukum merupakan dua komponen yang berimbang dalam mempengaruhi perubahan konstitusi. Karena dengan adanya politik hukum dapat terbentuk, dan dengan adanya hukum politik dapat dipantau. Selain itu dapat disimpulkan pula, bahwa dalam mengamandemen konstitusi keterlibatan dan partisipasi masyarakat sangatlah penting. Karena selain sebagai aturan main bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, konstitusi juga mengikat dan mengatur masyarakat. Sehingga tidak fair bila dalam pembuatan atau perubahan konstitusi masyarakat tidak diikutsertakan. Menurut Deny Indrayana, partisipasi publik sangatlah penting dalam pembuatan sebuah konstitusi yang demokratis, karena mampu memperkuat rasa memiliki di pihak rakyat. Dari berbagai pendapat yang telah dikaji pada pembahasan, maka perubahan konstitusi dalam negara hukum yang demokratis tersebut adalah sebagai berikut: pertama, perubahan konstitusi harus sesuai dengan prosedur yang telah ditentukannya sendiri, karena hal demikianlah sesuai dengan perubahan konstitusi menurut hukum (*vervassunganderung*). Kedua, lembaga yang melakukan perubahan harus mendapat legitimasi dari rakyat. Ketiga, pembuatan atau perubahan konstitusi

²⁶ Ibid., hlm 96

haruslah mengikut sertakan masyarakat. Dengan partisipasi masyarakat itulah maka masyarakat akan merasa memiliki konstitusi baru tersebut.

Daftar Pustaka

Anwar, Chairil. Konstitusi dan Kelembagaan Negara. Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 1999.

Asmoto, Putera. Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.

Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan Ketiga.

Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

----- . Pengantar Hukum Tata Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

----- . Konstitusi-Konstitusi Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Busroh, Abu Daud. Ilmu Negara. Cetakan Kesepuluh. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.

C, Anwar. Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara. Malang: Intrans Publishing, 2011.

Chaidir, Ellydar. Hukum dan Teori Konstitusi. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

Dewa Gede Atmadja, I. Teori Konstitusi dan Negara Hukum. Malang: Setara Press, 2015.

Dewa Yusa, I. Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945. Malang: Setara Press, 2016.

C. F . Strong. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia. Diterjemahkan oleh SPA Teamwork. Bandung: Nusamedia, 2004.

Fajrul Falakh, Muhammad. Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.

Gaffar, Afan. Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi. Cetakan Keempat. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Gde Pantja Aswata, I. dan Na'a, Suprin. Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia. Bandung: PT. Alumni, 2008.

- Hady, Nuruddin. Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Pasca Amandemen UUD 1945. Malang: Setara Press, 2010.
- Hardjono, Legitimasi Perubahan Konstitsusi Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Hariono, dkk. Membangun Negara Hukum yang Bermartabat. Malang: Setara Press, 2013.
- Huda, Ni'matul. UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- . Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- . Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- . Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah konstitusi. Yogyakarta: UII Press, 2011.
- Indrayana, Denny. Amandemen UUD 1945 Anantara Mitos dan Pembongkaran. Bandung: Mizan, 2007.
- Juniarto. Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Jurdi, Fajlurrahman. Teori Negara Hukum. Malang: Setara Press, 2016.
- K. Harman, Benny. Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1997.
- Kelsen, Hans Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Cetakan Keenam. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Kusnadi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Cetakan kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1983.
- Mahmud Marzuki, Peter. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Mulia, 2009.
- Manan, Bagir. Membedah UUD 1945. Editor Moh. Fadli. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Manan, Bagir. Pertumbuhan dan perkembangan Konstitusi Suatu Negara. Bandung: CV Mandar Maju, 1995.
- Manan, Bagir. Teori dan Politik Konstitusi. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Mardjono, Hartono. Negara Hukum Yang Demokratis Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru. Jakarta: Yayasan Koridor Pengabdian, 2001.

Urgensi Perubahan Konstitusi ...

Mahfud MD, Moh. Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

----- . Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mulyosudarmo, Soewoto. Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi. Malang: In Trans, 2004.

Muntoha. Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013.

Rahardjo, Satjipto. Hukum Progresif Sebuah Sintesa. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Ranadireksa, Hendarmin. Dinamika Konstitusi Indonesia, Edisi Ketiga Bandung: Fakusmedia, 2016.

Ranawijaya, Usep. Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Riyanto, Astim .Teori Konstitusi. Bandung: Yapemdo, 2000.

Slamet Kurnia, Titon. Konstitusi HAM Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

Sirojudin dan Winardi. Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia. Malang: Setara Press, 2015.

Soekanto, Soerjono. Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Cetaka Ketiga. Jakarta: Rajawali, 1986.

Sri Soemantri Martosoewignjo, HRT. Konstitusi Indonesia Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016.

Soemantri Martosoewignjo, Sri. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi. Bandung: PT Alumni, 1987.

Sukardja, Ahmad. Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Syahuri, Taufiqurrahman. Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Thaib, Dahlan. et. al. Teori dan Hukum Konstitusi, Cetakan Ketigabelas. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

- Umam, Khairul. Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi. Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- V. Dicey, A. Pengantar Studi Hukum Konstitusi, Cetakan ke-IV, penerjemah Nurhadi. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Wignjosebroto, Soetandya. Hukum: Paragidma, Metode dan Dinamika Masalahnya. Jakarta: ELSAM, 2002.
- Yamin, Muhammad. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945. Cetakan Kedua 1971.
- Yuswalina dan Budiarto, Kun. Hukum Tata Negara di Indonesia. Malang: Intrans Publishing, 2016.
- Subardjo, Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Untuk Memperkuat Sistem Presidensial dan Sistem Bikameral. Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar, Fakultas Hukum UAD, Yogyakarta, 26 Januari 2010.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.
- Indonesia. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen 1999-2002). Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi RI, 2014.
- Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- Indonesia. Undang-Undang Federal Nomor 7 Tahun 1950, Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 Nomor 56 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia..