

Perubahan Undang-Undang Dasar (Pemahaman Tentang Arti Perubahan, Tatacara Perubahan, Kajian Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945)

Wilma Silalahi^{1*}, Marsalina Susana²

^{1,2} Universitas Tarumanagara Jakarta, Letjen S. Parman St No.1, RT.6/RW.16, Tomang, Grogol petamburan, West Jakarta City, Jakarta, Indonesia
wilmasilalahi@fh.untar.ac.id

Abstract

In an ideal order, the constitution of a country must be in line with the values of constitutionalism. The development of the constitution in Indonesia can be grouped into several periods. The first period of the 1945 Constitution, the period of the two parties to the 1949 RIS, the third period according to the 1950 Provisional Constitution, the fourth period with the 1945 Constitution and its explanations. After that the 1945 Constitution was amended successively in 1999, 2000, 2001, 2002 by using a text that was ready from July 5, 1959 as a standard for making changes outside the text which was then used as an inseparable attachment to the manuscript of the 1945 Constitution. The development of the constitution in Indonesia which has been established since August 18, 1945. The approach used is normative juridical, while the data source is secondary data, the analysis uses a qualitative description. The results obtained show that the constitution in Indonesia has undergone several changes, including the 1945 Constitution, the RIS UUDS, the 1950 UUDS and back again to the 1945 Constitution until it has been amended 4 (four) times and has worked until now. Changes in the Indonesian constitution which were caused by external factors and internal factors as well as the existing political and legal conditions had an impact on the changing constitutional system in Indonesia.

Keywords: Amendments to the Constitution (Understanding the Meaning of Amendments, Procedures for Amendments, Critical Study of Amendments to the 1945 Constitution).

Abstrak

Dalam tatanan ideal, konstitusi suatu negara haruslah sejalan dengan nilai-nilai konstitusionalisme. Tahap perkembangan konstitusi di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi beberapa periode. Periode pertama berlaku UUD 1945, periode kedua berlaku Konstitusi RIS 1949, periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Periode keempat berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya. Setelah itu UUD 1945 diubah berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945. Penelitian ini membahas tentang perkembangan konstitusi di Indonesia yang telah ditetapkan sejak tanggal 18 Agustus 1945. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, sedangkan sumber datanya berupa data sekunder, analisisnya menggunakan diskriptif kualitatif. Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa konstitusi di Indonesia telah mengalami perubahan beberapa kali, diantaranya adalah UUD 1945, UUD RIS, UUDS 1950 dan kembali lagi ke UUD 1945 hingga mengalami perubahan sampai ke 4 (empat) kalinya dan berlaku hingga saat ini. Perubahan konstitusi di Indonesia disebabkan oleh faktor eksternal dan faktor internal serta dipengaruhi oleh kondisi politik hukum yang ada kemudian berdampak pula pada berubahnya sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Kata Kunci: Perubahan Undang-Undang Dasar (Pemahaman Tentang Arti Perubahan, Tatacara Perubahan, Kajian Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945).

Copyright (c) 2025 Wilma Silalahi, Marsalina Susana

✉Corresponding author: Wilma Silalahi

Email Address: wilmasilalahi@fh.untar.ac.id (Letjen S. Parman St No.1, RT.6/RW.16, Jakarta, Indonesia)

Received 22 September 2025, Accepted 28 September 2025, Published 04 October 2025

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia pada masa reformasi mencapai keberhasilan dalam penyempurnaan UUD 1945 yang telah dilakukan dalam empat tahap rangkaian perubahan. Perubahan-perubahan yang telah dilakukan itu cukup luas dan mendasar, baik dari segi kuantitasnya maupun kualitasnya. Dari segi kuantitatif ini saja, sudah dapat dinyatakan bahwa sesungguhnya UUD 1945 telah mengalami

perubahan mendasar meskipun dengan tetap mempertahankan nama aslinya yang bahkan lebih dipertegas sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji atau menganalisis dan mengkritisi Konstruksi Yuridis Perubahan Konstitusi di Indonesia. Untuk menemukan Mekanisme perubahan konstitusi yang demokratis di Indonesia. Untuk menemukan desain dan gagasan/format Ideal Perubahan Konstitusi Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Permasalahan yang diteliti yaitu bagaimanakah Konstruksi Yuridis Perubahan Konstitusi di Indonesia.? Bagaimana Mekanisme Perubahan Konstitusi Yang Demokratis di Indonesia.? Bagaimana Desain Ideal Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia.? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan melakukan kajian terhadap tiga lapisan ilmu hukum, yakni dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konseptual. Menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, dengan metode analisis penalaran analogikal doktrin hukum dan preseden serta metode berpikir kefilosofan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konstruksi yuridis perubahan UUD 1945 dapat dilihat dari UUD itu sendiri yang mendesain perubahan UUD 1945 melalui Pasal 37. Kemudian prosedur perubahan konstitusi yang demokratis dilakukan secara inklusif dengan melibatkan aktif warga negara dalam proses perubahan konstitusi mulai dari tahap perencanaan, pembahasan dan pengesahan. Selain itu memberikan kewajiban kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan review terhadap naskah akhir UUD 1945 yang telah dibahas melalui MPR. Penelitian merekomendasikan bahwa usulan perubahan UUD 1945 dapat diusulkan oleh cabang kekuasaan negara presiden, bersama dengan DPR dan DPD serta Masyarakat sebagai bagian dari prinsip kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat, kemudian melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan review terhadap UUD 1945.

METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang mengkaji hukum normatif secara yuridis tentang amandemen sebagai upaya pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia, melalui studi evaluasi terhadap hasil amandemen UUD 1945.

Dan deskriptif analitis yaitu melukiskan dan menjelaskan fakta-fakta yang diperoleh dalam penelitian ini mengenai realitas normatif dengan direalisasikannya kelemahan hasil amandemen yang belum memenuhi kebutuhan hukum masyarakat Indonesia.

HASIL DAN DISKUSI

Pemahaman Tentang Arti Perubahan

UUD 1945 dibentuk menurut cara yang istimewa, dan dapat dianggap sebagai sesuatu yang luhur walaupun demikian bukan berarti tidak dapat diubah. Keberadaan UUD 1945, sedari awal sudah didesain sebagai konstitusi yang bersifat sementara. Untuk mengatasi hal tersebut para pendiri bangsa

(founding father) sudah memberikan ruang dalam Pasal 37 UUD 1945 sebagai sarana dalam melakukan perubahan.

Menurut Adnan Buyung Nasution, hasil amandemen telah memberikan perubahan yang lebih baik karena telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, memberikan batasan terhadap kekuasaan negara, pemilihan presiden langsung oleh rakyat, pembentukan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lain-lain. Namun harus diakui, bahwa hasil amandemen masih memilih kelemahan yang perlu diperbaiki antara lain

1. Berkaitan dengan masalah konseptual. MPR sewaktu melakukan amandemen tidak memiliki konsep atau desain ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Hal ini memunculkan pertanyaan, mau dibawa ke mana masa depan negara Indonesia ini? Semuanya perubahan terkesan lebih cenderung pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif semata atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masa rezim Orde Baru Soeharto. Oleh karena itu, dengan memperkuat kedudukan DPR di satu pihak dan mengurangi kekuasaan Presiden di lain pihak, maka seolah-olah semua persoalan selesai. Tapi bagaimana sesungguhnya struktur kekuasaan yang didambakan, dan bagaimana pula bentuk dan sistem pemerintahan yang diinginkan? Tidak adanya konsep yang jelaslah, yang sebenarnya menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945. Kelemahan ini menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh yang sedang diamandemen. Padahal seharusnya pasal-pasal yang ada di dalam batang tubuh mencerminkan sepenuhnya aspirasi yang ada di dalam Pembukaan. Tanpa konsep yang jelas, niscaya akan sulit bagi para anggota MPR menemukan metode yang valid dalam mengamandemen UUD 1945, yang jelas tersebut adalah paham demokrasi konstitusional atau suatu pemerintahan yang konstitusional (constitutional government). (Amien,1999).

Konsep ini menekankan pada pengembangan nilai-nilai dan sistem politik demokrasi yang benar-benar meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, menegakkan supremasi hukum, pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (trias politica) dan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat (public accountability) serta dihormatinya hak asasi manusia. Konsep ini menunjuk pada ciri-ciri yang bisa ditetapkan secara eksplisit atau bisa dianggap bagian inti (inherent) dari nilai konstitusional sebagai cita-cita yang selalu merupakan "variabel achievement". Pemahaman mengenai cita-cita konstitusionalisme terlihat pada komitmen terhadap demokrasi dan hak asasi manusia dan pada adanya kesadaran bahwa kekuasaan menjadi masalah. Negara yang konstitusional dibayangkan sebagai lembaga dengan fungsi normatif tertentu; perlindungan bagi hak asasi manusia serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan negara. Unsur hakiki dalam rule of law adalah pembatasan terhadap kekuasaan resmi melalui asas-asas rasional

tata negara, dan selama atau sepanjang cita-cita ini berlaku, tidak ada kekuasaan, termasuk kekuasaan mayoritas sekalipun yang bebas dari kritik atau sama sekali bebas untuk mengkuti ataupun memaksakan kehendaknya sendiri, bagaimanapun baik itikadnya.

Selain itu ketiadaan konsep yang jelas itu terlihat pula pada bagaimanakah cara para anggota MPR memahami dan kemudian merumuskan pasal-pasal hak asasi manusia, khususnya Pasal 28A sampai Pasal 28I yang penuh pengulangan dan tumpang tindih satu sama lainnya. Padahal di semua negara-negara modern yang menganut paham demokrasi konstitusional, hak-hak asasi manusia merupakan bagian integral dari setiap konstitusi dan memiliki fungsi teramat penting yakni bukan saja untuk memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, melainkan juga untuk membatasi kekuasaan negara. (Asshiddiqie, 2004)

2. Menyangkut masalah teknis yuridis, yakni lemahnya kemampuan legal drafting dalam merumuskan dan menyusun pasal-pasal. Ini terlihat baik dari segi sistematika yang rancu maupun bahasa tubuh yang dipergunakan. Akibatnya, banyak terdapat pasal-pasal hasil amandemen yang tumpang tindih, kontradiktif dan memungkinkan multi-tafsir. Sebagai contoh dalam rumusan Pasal 24 ayat (2); bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Jika tidak ekstra hati-hati membacanya, pembaca akan mudah menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi berada di bawah atau setidaknya berada di dalam lingkungan MA. Kerancuan dalam mensistematisasi pasal-pasal amandemen terlihat pula pada Pasal 22A sampai Pasal 22E. Lima pasal ini mengamandir Pasal 22. Tapi anehnya, tak satupun dari lima pasal hasil amandemen itu berkaitan dengan persoalan peraturan pemerintah pengganti UU (Perpu) yang diatur dalam Pasal 22. Demikian pula halnya dalam penyusunan bab. Judul bab VIIB adalah tentang Pemilihan Umum, tapi soal pemilihan umum hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 22E, sedangkan pasal-pasal selebihnya mengatur masalah di luar pemilu yaitu mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), pajak dan keuangan negara lainnya. Bagaimana mungkin pasal-pasal yang mengatur masalah yang berbeda-beda ditempatkan di bawah satu judul bab yang sama.

Selain dua alasan yang sangat kompleks dikemukakan Adnan Buyung, juga kalau dilihat dari pelaku amandemen yaitu anggota MPR ternyata lebih didominasi oleh kepentingan politik dari masing-masing partai politik yang tentu saja hanya memikirkan kepentingan jangka pendek, sehingga kepentingan rakyat untuk jangka panjang tidak dipikirkan.

Hal ini diperkuat pula oleh pendapat Pakar HTN dari UGM dan mantan Staf Ahli Kepresidenan Denny Indarayana, bahwa sangat perlu sekali dilakukan amandemen kelima terhadap UUD 1945 meskipun membutuhkan waktu yang tepat.

Dalam hasil amandemen UUD 1945, penyebab utama gagalnya amandemen untuk menghasilkan sesuatu yang lebih positif adalah dominasi partai politik dalam kehidupan bernegara yang terlalu berlebihan.

Hal senada disampaikan oleh Dahlan Thaib, meskipun MPR telah mengamandemen UUD 1945 secara tuntas dalam Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tetapi jika naskah keseluruhannya dicermati khususnya yang menyangkut materi muatan tentang sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan memang diperlukan kajian yang kritis. Kesepakatan awal pada tahun 1999 yang menetapkan bahwa UUD 1945 tetap menganut sistem pemerintahan presidensiil ternyata materi pengaturannya tidak konsisten. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa sistem pemerintahan presidensiil tidak diterapkan secara konsisten adalah:

- a. MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga “supra”, bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang menetapkan dan melakukan perubahan terhadap konstitusi (Pasal 3 ayat (1));
- b. MPR memiliki kewenangan menentukan impeachment terhadap Presiden dan Wakil Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (7));
- c. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum disepakati untuk dilaksanakan sepenuhnya secara langsung oleh rakyat, karena masih ada keinginan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Ini ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (3) bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 30 hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya;
- d. Kewenangan Presiden dalam hal mengangkat duta dan konsul tidak lagi berupa prerogative Presiden semata, karena harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1) dan (2));
- e. Dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara, kekuasaan presiden dibatasi, karena harus diatur dengan Undang-Undang (Pasal 17 ayat (4)), dengan demikian DPR juga memegang kekuasaan;
- f. Hasil amandemen terkesan menciptakan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang multi-interpretative, sehingga dapat menimbulkan instabilitas hukum maupun politik;
- g. Secara tidak langsung MPR merasakan juga kekurangan dari hasil amandemen yang tertuang dalam konsiderans huruf c dan d Tap. MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Di situ antara lain dinyatakan bahwa meskipun perubahan-perubahan UUD 1945

sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara tetapi masih diperlukan. (Asshiddiqie, 2007).

- h. Pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas, dan bahwa karena itu dipandang perlu dibentuk suatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Sedangkan menurut Hermansaksono, apabila dievaluasi hasil amandemen dapat disimpulkan bahwa:

- a. Pertama, UUD 1945 hasil amandemen membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden yang semula seumur hidup menjadi dua kali masa jabatan. Ini adalah elemen penting yang menjaga RI agar tidak kembali dikuasai oleh diktator.
- b. Kedua, UUD 1945 hasil amandemen memberi batasan yang jelas tentang keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam UUD 1945 yang asli, MPR diisi oleh DPR hasil pemilu dan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, tanpa menyebutkan secara eksplisit siapa saja yang menjadi utusan-utusan tersebut serta mekanisme pemilihannya. Dalam UUD hasil amandemen, MPR diisi oleh DPR dan DPD yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat yang mencerminkan demokrasi yang transparan.
- c. Ketiga, UUD 1945 hasil amandemen memberikan kesempatan bagi rakyat untuk memilih badan eksekutif negara, yaitu presiden, secara langsung. Semula, presiden dipilih oleh MPR (ini MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan yang tidak jelas siapa yang memilih). Dengan demikian tercipta demokrasi yang riil serta tidak rawan permainan politik belakang panggung.
- d. Keempat, UUD 1945 amandemen memperkenalkan Dewan Perwakilan Daerah, yang merupakan wakil daerah yang dipilih langsung oleh rakyat daerah. Karena setiap provinsi mendapat jatah kursi DPD yang sama, propinsi-propinsi berpenduduk kecil mendapat kesempatan untuk lebih terwakili di DPD daripada di DPR. Walaupun saat ini peran DPD sangat-sangat terbatas, setidaknya ini adalah awal yang baik.
- e. Kelima, UUD 1945 amandemen mendefinisikan konsep otonomi daerah, terutama dengan memperkenalkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.
- f. Keenam, amandemen UUD 1945 menambahkan 10 pasal tentang Hak Asasi Manusia yang sangat komprehensif, mungkin salah satu yang paling komprehensif di dunia, sehingga memberikan landasan kerja bagi Undang-Undang HAM. Walaupun begitu pasal-pasal tentang HAM tersebut sedikit dimentahkan dengan adanya Pasal 28J ayat (2), yang menyebutkan bahwa pelaksanaan HAM tetap memperhatikan: nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. (www.hermansaksono.com).

Tanggapan terhadap amandemen juga dikemukakan Saefudin, pakar Hukum Tata Negara. Beliau menegaskan bahwa tahun 1998, bangsa Indonesia memasuki masa transisi dari satu rezim Orde Baru yang otoritarian ke masa demokratis. Masa tersebut ditempuh bangsa Indonesia dengan melakukan

perubahan UUD-nya (Hasil wawancara dengan Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008). (Fajar, 2006).

Lebih lanjut beliau mengatakan, dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 Indonesia melakukan perubahan UUD 1945 adalah langkah yang sebenarnya tepat dalam rangka menyelesaikan masa transisional. Namun, dengan adanya perubahan yang menjadi masalah, idealnya amandemen harus disusun berdasarkan suatu cita-citanya yang jelas, *recht idee* yang jelas. Perbedaannya, UUD lama disusun dengan suatu cita negara yang jelas. Sehingga konstruksi ke dalam penyusunan pasal-pasal batang tubuhnya terasa mempunyai suatu hubungan yang utuh, tetapi terkait amandemen UUD 1945 periode tahun 1999 sampai dengan 2002 lebih merupakan adanya reaksi politik dalam rangka mengakhiri rezim otoritarian menuju demokratisasi. Sehingga, pada awalnya amandemen pertama tahun 1999 tampak yang dilakukan perubahan adanya pengurangan kekuasaan presiden, pada waktu bersamaan usaha untuk memperkuat DPR. (Huda, 1999).

Baru perubahan ke-2 dibahas tentang HAM, pola hubungan antar pusat dan daerah, kemudian perubahan ke-3 tentang struktur ketatanegaraan belum selesai, disempurnakan pada perubahan ke-4. Sehingga dengan perubahan 4x seperti berjalan tanpa suatu konsep yang didahului suatu konsep akademik, sehingga kadangkala ada suatu perubahan tahun tertentu dibahas ulang, karena merupakan tarik menarik dari politik kepada kepentingan politik yang berada di DPR.

Jika diukur dari demokratisasi perubahan I sampai IV mengarah ke demokratisasi, dalam arti ada perubahan paradigma yang dipakai dalam menyusun perubahan 1 s/d 4, yaitu jika pada masa “Orba” rakyat diperdayakan, memasuki reformasi “usaha untuk memberdayakan rakyat”, dicoba dikonstruksi melalui amandemen UUD 1945, hasil rekonstruksi dapat dilihat dari berbagai aspek:

1. Aspek penguatan lembaga perwakilan;
2. Aspek eksekutif (proses pemilihan langsung presiden);
3. Aspek yudikatif (munculnya MK); ataupun
4. Aspek yang terkait dengan HAM.

Berangkat dari hal itu, pemberdayaan rakyat dalam kehidupan bernegara melalui konstitusi akan dicoba untuk diwujudkan, jika hal itu diangkat dari suatu hal yang baik, maka arah amandemen UUD termasuk kategori yang baik, betapapun hasilnya masih perlu dikaji ulang, tetapi amandemen ini usaha untuk memberdayakan rakyat dalam proses berbangsa dan bernegara (hasil wawancara dengan Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008). Berdasarkan kajian akademis yang dilakukan, Albert Hasibuan menyampaikan bahwa secara garis besar setidaknya ada 3 (tiga) aspek muncul, sehingga dibutuhkan perubahan kembali terhadap UUD 1945, yaitu:

1. Adanya kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan UUD 1945; kekaburan/inkonsistensi teori dari muatan UUD 1945;
2. Kekacauan struktur dari sistemasi pasal-pasal UUD 1945;
3. Ketidaklengkapan konstitusi dan pasal-pasal yang multi-interpretatif yang menimbulkan instabilitas hukum dan politik (<http://beritasore.com>).

Perlunya perubahan kelima terhadap UUD 1945 juga disampaikan Tim Kajian Akademis Fakultas Hukum UII. Tuntutan perubahan kelima ini muncul, karena hasil perubahan pertama sampai dengan keempat melahirkan ketidakonsistenan dan ketidakpastian sistem yang dianut dalam perubahan UUD 1945. Selama 4 tahun berjalan praktek penyelenggaraan ketatanegaraan pasca dilakukannya perubahan keempat 2002, berbagai persoalan ketatanegaraan muncul sehingga bangsa ini terus mencari bentuk yang dirasa ideal untuk mengatur negara Indonesia dengan tingkat kemajemukan yang tinggi. Saat ini, paling tidak terdapat 3 kelompok masyarakat dalam melihat hasil perubahan UUD 1945. Kelompok pertama, melihat bahwa hasil perubahan I sampai IV dilaksanakan terlebih dahulu dengan segala kekurangan dan kelebihannya. Walaupun akan dilakukan penyempurnaan, kelompok pertama ini memandang waktunya belum tepat untuk dilakukan sekarang. Terlebih lagi bangsa ini tengah dirundung bencana yang datang silih berganti. Kelompok kedua, melihat bahwa perubahan kelima mutlak perlu dilakukan untuk menyempurnakan berbagai kelemahan-kelemahan dalam praktek ketatanegaraan, baik dalam aspek legislatif, eksekutif maupun yudikatif dan sebagainya. Kelompok ketiga, menyatakan bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tidak perlu dilakukan dan lebih baik kembali ke UUD 1945 produk *The Founding Fathers*. (Indrayana, 2007).

Secara sosiologis, Iwan Gardono Sujatmiko dalam sebuah seminar nasional mengatakan bahwa keempat amandemen yang telah dilakukan masih meninggalkan tiga hal penting dilihat dari segi kedaulatan. Pertama, tiadanya kemampuan rakyat memilih menarik kedaulatan rakyat mereka; Kedua, tidak dicantumkannya supremasi otoritas sipil terhadap militer; Ketiga, tidak tercantumnya otonomi khusus Aceh dan Papua maupun Yogyakarta, sehingga peraturan di bawah konstitusi dapat mengurangi arti kekhususan otonomi. Lebih lanjut ditegaskan Iwan bahwa hal terpenting dalam demokrasi adalah kemampuan rakyat menitiptkan kedaulatan mereka lewat pemilihan umum, maupun menariknya kembali. Rakyat tidak dapat melakukan impeachment pada wakil rakyat yang tidak menjalankan aspirasi mereka. Sebaliknya, pola pemecatan pejabat eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga legislative. (www.kompas.com).

Gagasan amandemen ke-5 tidak hanya muncul dari kalangan akademisi namun juga dari kalangan politis. PKB melalui juru bicaranya Effendi Choirie, Sekretaris Fraksi PKB di DPR, mendukung amandemen ke-5 terutama yang berkaitan dengan perluasan kewenangan DPD. Hal ini juga diakui oleh Wakil Ketua DPD Irman Gusman bahwa DPD telah melakukan lobi secara intensif dengan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) MPR. Sedangkan anggota DPD Ichsan Loulembah, lebih tegas mengatakan bahwa pasal-pasal yang terkait dengan asas, ideologi negara, bentuk negara dan dasar-dasar pluralisme kehidupan bernegara tidak boleh diperdebatkan lagi. Ketua DPD Ginanjar Kartasasmita juga mengatakan bahwa wacana mengamandemen kembali UUD 1945 merupakan sesuatu yang positif, berarti sudah banyak pihak yang peduli pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan beliau mengatakan kalau ada pihak yang ingin kembali ke UUD sebelum amandemen, maka prosesnya harus sama dengan yang ingin melakukan amandemen ke-5 (www.gatra.com).

Kendatipun banyak pasal-pasal dari UUD 1945 hasil amandemen telah disempurnakan oleh Komisi Konstitusi, namun karena usul penyempurnaan UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi belum ditetapkan oleh MPR sampai sekarang, maka UUD 1945 hasil amandemen tetap berlaku, mengikat, harus ditaati dan dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan, walaupun banyak pihak yang tidak setuju terhadap hasil amandemen.

Perlu diketahui bahwa Komisi Konstitusi ini dibentuk MPR setelah selesai dilakukan amandemen tahun 2002. Keanggotaan komisi ini sebagian besar diisi oleh kalangan akademisi yang ahli dalam bidang hukum dan pemerintahan. Tugas mereka adalah mengkaji kembali pasal-pasal yang sudah dilakukan MPR untuk disempurnakan. Namun dari hasil penyempurnaan komisi ini, ternyata malah memunculkan amandemen yang berbeda dari amandemen yang dilakukan MPR. Usulan komisi ini dipertanggungjawabkan kepada MPR pelaku amandemen, namun oleh MPR hasil komisi ini akan direspon oleh MPR hasil pemilu 2004. Ternyata sampai tahun 2008, hasil komisi konstitusi belum disahkan oleh MPR, sehingga bisa dikatakan suatu hal yang sia-sia saja.

Penyempurnaan terhadap hasil amandemen UUD 1945 dilakukan dengan mengamandemen kembali UUD 1945, karena dalam proses amandemen 1999 sampai 2002, MPR tidak mendasarkan pada paradigma yang jelas. Pembahasan bersifat sepotong-potong, dengan hanya memperhatikan kepentingan politik jangka pendek pada saat pembahasan dilakukan. Tanpa adanya paradigma yang jelas, tujuan perubahan konstitusi untuk memberikan kejelasan pengaturan tidak akan tercapai.

Konstitusi pada hakekatnya merupakan kontrak sosial antara masyarakat dengan negara. Karena masyarakatlah yang akan terikat dalam suatu kontrak sosial tersebut, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses penyusunannya. Namun yang terjadi adalah sebaliknya, karena tidak melibatkan masyarakat secara serius. Seminar dan diskusi yang diadakan akhirnya hanya dijadikan legitimasi atau setidaknya sumber yang kurang diperhatikan, karena masyarakat tidak dilibatkan sama sekali dalam pengambilan keputusan akhir. Akhirnya proses amandemen tersebut sangat diwarnai kepentingan politik daripada kepentingan seluruh rakyat dalam jangka panjang. (Tambunan, 1987).

Adanya kelemahan-kelemahan dari hasil amandemen tersebut, alangkah sangat bijaksana kalau diusulkan gagasan untuk melakukan amandemen kembali terhadap hasil amandemen UUD 1945. Memang bukan hal yang mudah untuk melakukan amandemen kembali karena harus dilihat dari segi waktu, biaya, dan kondisi negara apakah memungkinkan dilakukan amandemen kembali. Namun, untuk hidup bernegara diperlukan sebuah konstitusi yang betul-betul dapat dijadikan sebagai landasan para pelaku negara untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Sehingga dibutuhkan konsep yang jelas dalam hidup bernegara, negara kita dalam jangka pendek, menengah dan panjang harus ada tujuan yang jelas.

Tata Cara Perubahan UUD 1945

Berbicara mengenai perubahan UUD 1945 haruslah selaras dengan tujuan dibentuknya. Perubahan tersebut haruslah dimaksudkan sebagai penyesuaian nilai-nilai dasar konstitusional untuk mengubah politik dan keadaan sosial dan penyesuaian institusi dasar untuk menghilangkan kelemahan

yang terungkap dalam praktik konstitusi yang akan datang. Dalam hal melakukan perubahan UUD 1945, setidaknya dilihat dari enam alasan, yaitu filosofis, sosiologis, historis, yuridis, praktik ketatanegaraan, dan materi UUD 1945. Ada hal lain yang memperkuat alasan dilakukannya amandemen atau perubahan UUD 1945 yakni alasan konstitusi sebagai resultante atau produk kesepakatan politik sebagaimana dikemukakan KC Wheare Sebagai resultante, konstitusi merupakan kesepakatan pembuatnya sesuai dengan keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya pada saat dibuat.

Sebuah konstitusi dan aturan untuk amandemennya ibarat kunci dan gembok yang satu tidak akan berfungsi tanpa yang lain. Tidak heran jika hampir semua konstitusi yang telah dikodifikasi di dunia konstitusi di dunia mengakui adanya prosedur untuk mengubah teksnya. Prevalensi aturan amandemen dalam konstitusi menimbulkan pertanyaan mengapa hampir semua penyusun atau pembentuk konstitusi memilih untuk menulis prosedur amandemen ke dalam konstitusi mereka. Tidak ada bagian dari sebuah konstitusi yang lebih penting daripada prosedur yang digunakan untuk mengubahnya. Prosedur perubahan konstitusi tersebut mencerminkan nilai-nilai yang paling penting dalam konstitusi Prosedur perubahan konstitusi merupakan gate keeper (penjaga gerbang) konstitusi yang memberikan peta jalan untuk mengubah konstitusi.

Konsep konstitusi itu sendiri sifatnya dinamis maka dari itu perubahan konstitusi adalah satu keniscayaan. Konstitusi yang tak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah karena ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas padahal sebuah konstitusi harus bisa diadaptasikan dengan realitas yang terus berubah. Maka diperlukan sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan-kekuasaan mereka untuk memerintah.

Konstitusionalisme adalah konsep yang juga dinamis. Hubungan antara konstitusionalisme dan pemerintah terus-menerus berubah, di mana konstitusi itu sendiri adalah bukti paling gamblang dari perubahan itu. Lebih jauh bahwa tugas dan tanggung jawab utama elite politik dalam sebuah pemerintahan yang konstitusional adalah mengantisipasi, mengoreksi, dan mengubah substansi sebuah konstitusi demi memastikan bahwa konstitusi itu berada di jalan yang sama ke arah proses menuju demokrasi. Karenanya, dalam konstitusi modern yang baik, aturan- aturan untuk melakukan amandemen merupakan satu bagian yang vital. Setiap sistem konstitusi harus selalu memiliki satu sifat inheren untuk selalu berubah dan konstitusionalisme itu sendiri tidak semata-mata menjadi nilai-nilai substantif yang dituliskan menjadi sebuah piagam konstitusi, tetapi proses-proses aktual perubahan perubahan konstitusi itu sendiri. (Komisi, 2008).

Bahwa perubahan konstitusi itu perlu dan harus difasilitasi. Sebuah konstitusi yang tak bisa diamandemen tidaklah lebih dari sebuah dokumen palsu penuh kepura-puraan. Sebuah konstitusi yang tidak bisa diubah tidak lebih dari sekadar dokumen basa-basi. Menerapkan argumen demikian ke dalam pengalaman Indonesia, tak mengherankan bahwa kebijakan pemerintahan Soeharto yang menganggap UUD 1945 sebagai sebuah dokumen yang sakral, dan karenanya tak boleh diubah, ditolak dengan sertamerta.

Perubahan konstitusi hanyalah bagian dari pembuatan konstitusi. Untuk itu ada yang membedakan antara amandemen (*amendment*) konstitusi dan revisi (*revision*) konstitusi. Sebuah amandemen sebagai perubahan dalam lingkup yang terbatas, yang mencakup satu atau sejumlah terbatas aturan dalam sebuah konstitusi. Sedangkan revisi didefinisikannya sebagai menimbang-ulang (*reconsideration*) keseluruhan atau sebagian besar dari sebuah konstitusi.

Negara-negara yang menganut sistem Konstitusi fleksibel diantaranya adalah Inggris (UK) dan Selandia Baru, jadi di dalam Negara Inggris untuk mengubah konstitusinya tanpa harus menunggu krisis hebat dan perkembangannya tanpa banyak kekerasan sehingga memungkinkan untuk membentuk dirinya sendiri sesuai kebutuhan dari masyarakat Inggris (UK).

Hal ini berbeda dengan Negara-negara yang menggunakan sistem Konstitusi kaku seperti di Negara Indonesia, untuk dapat mengubah UUD 1945 (konstitusi) dibutuhkan prosedur-prosedur khusus sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 37 UUD 1945 yaitu:

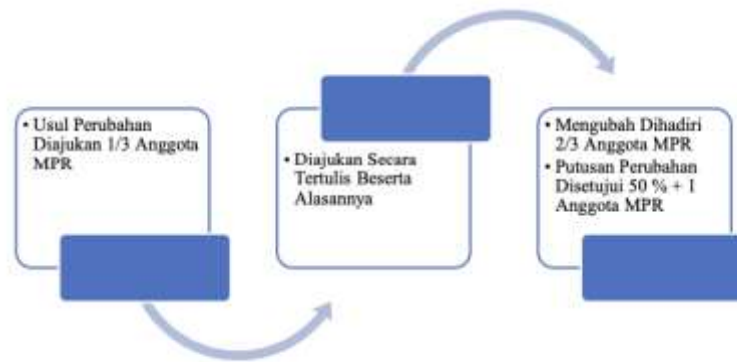
1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-undang dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-undang dasar sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan Mengubah pasal Undang-undang dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari MPR.

Dari konstruksi yuridis perubahan UUD 1945 di atas, dapat disimpulkan bahwa proses perubahan UUD 1945 harus melalui proses yang ketat dan harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam konstitusi. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa perubahan konstitusi dilakukan dengan cara yang demokratis dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara yang diatur dalam Pembukaan UUD 1945. (Nasution, 2006)

Secara historis, pemikiran yang mendorong perubahan UUD 1945 terkait dengan sifat kesementaraan UUD 1945.209 Sejarah kelahiran Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 memang didesain untuk dilakukannya perubahan. Mengingat kondisi pada saat itu tidak ideal untuk membahas UUD yang menjadi dasar dalam.

Penyelenggaraan negara, sehingga para perumus UUD merumuskan pasal yang dapat mengubah Undang-undang dasar, agar kedepan UUD 1945 dapat diubah dengan kondisi yang ideal.

Prakteknya sejarah perubahan UUD 1945 di Indonesia selalu di dahului dengan munculnya momentum konstitusional yang mengharuskan sebuah konstitusi harus diubah. Sehingga pengaturan mengenai perubahan konstitusi hampir selalu diatur dalam konstitusi itu sendiri. Secara sederhana proses perubahan UUD 1945 di Indonesia saat ini dapat dilihat dalam bagan proses dibawah ini:



Gambar I: Bagan Alur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan hal tersebut di atas tersebut dapat diketahui bahwa prosedur perubahan UUD 1945 dapat tercapai dari kehendak mayoritas anggota MPR terhadap ide perubahan UUD 1945. Hal ini tentu berbeda dengan negara-negara lain semisal Amerika Serikat, Prancis dan Afrika Selatan dimana ada keterlibatan cabang kekuasaan lainnya dalam melakukan perubahan konstitusi seperti Presiden, Perdana Menteri, Negara-Negara Bagian dan Masyarakat. (Tamim, 2008).

Dalam kaitan dengan rumusan Pasal 37 UUD di atas, Jimly Asshiddiqie menilai paling tidak ada empat hal yang penting untuk dicantumkan dalam kaitannya dengan menyempurnakan ketentuan mengenai prosedur perubahan UUD.

1. Pertama, adanya ketentuan yang menegaskan baik eksplisit maupun implisit, perbedaan antara materi yang tidak dapat diubah, yaitu undang-undang dasar, materi yang dapat diubah dengan prosedur tidak biasa, yaitu harus didahului dengan referendum. Seperti berkenaan dengan bentuk negara dan bentuk pemerintahan dan materi yang dapat diubah dengan prosedur biasa.
2. Kedua, adanya ketentuan yang menegaskan, baik eksplisit maupun implisit, bahwa bentuk hukum perubahan UUD adalah bentuk naskah yang terpisah yang selanjutnya berfungsi sebagai adendum terhadap naskah asli UUD.
3. Ketiga, ketentuan yang mengatur prosedur pengusulan dan penerimaan usulan itu menjadi agenda resmi.
4. Keempat, ketentuan mengenai mekanisme pengambilan keputusan melalui pemungutan suara, apakah tetap menganut pola $2/3 \times 2/3$ atau tidak.

Dalam rumusan Pasal 37 ayat 1, adanya frasa yang menyatakan bahwa usul perubahan haruslah datang dari anggota MPR sendiri, bukan dari DPR, DPD, ataupun Presiden. Ketentuan demikian sebenarnya tidaklah ideal. Sebab, seharusnya Presiden, DPR, atau DPD dapat saja diberi hak untuk mengajukan usulan, tetapi untuk menjadi agenda resmi, usul tersebut terlebih dahulu harus mendapat persetujuan 1/3 anggota MPR. Bahkan, seharusnya, usul perubahan dapat pula datang dari lembaga negara yang lain, misalnya MA dan MK. Malahan, masyarakat luas juga seharusnya dapat diberi kesempatan untuk mengajukan usul- usul, sehingga yang perlu ditegaskan bukanlah pengusul atau

pengambil inisiatif untuk mengusulkan, tetapi bahwa usul-usul itu untuk diterima menjadi agenda resmi haruslah terlebih dahulu mendapat persetujuan sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR

Peran Mahkamah Konstitusi Indonesia

Menurut Putusan 005/PUU-IV/2006, keberadaan Konstitusi Mahkamah, sebagai lembaga negara yang diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk mengadili meloloskan keputusan akhir pada tingkat pertama dan terakhir tentang masalah ketatanegaraan, adalah konsekuensi logis dari sistem pemerintahan negara baru yang akan dibentuk oleh UUD 1945 setelah beberapa kali amandemen. Pemerintah negara bagian baru seperti itu Sistem adalah suatu sistem yang ide-ide dasarnya dimaksudkan untuk menjadikan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*), yaitu negara demokrasi negara berdasarkan konstitusi (*demokrasi konstitusional*), sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang merupakan penjabaran dari Pembukaan UUD 1945, khususnya paragraf keempat. Oleh karena itu, seluruh ketentuan UUD 1945, sebagai suatu sistem yang terintegrasi, merupakan penjabaran lebih lanjut dari ide-ide dasar dan demikian, mereka dapat dijelaskan berdasarkan konsep-konsep dasar tersebut.

Pasal 24C UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya adalah terakhir, menguji undang-undang terhadap UUD, mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, untuk mengadili pembubaran partai politik, dan mengadili pembahasan hasil dari pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi juga akan memberikan putusan tentang permohonan Dewan Perwakilan Rakyat tentang dugaan pelanggaran; oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. (MK, 2008).

Kajian Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945

Menurut Saefudin, dalam mengkaji amandemen, harus terjadi kesepakatan landasan filosofi, asas-asas dan rumusan normatifnya. Jika pada landasan filosofi sepakat bahwa pembukaan UUD 1945 tetap harus dipertahankan karena di dalamnya terdapat landasan ideologi lima dasar dalam mendirikan suatu negara yang dikenal dengan Pancasila. Di dalam ideologi Pancasila ada ide-ide besar dalam kehidupan bernegara sehingga wajar untuk pembukaan tidak dilakukan perubahan.

Jika kemudian itu sepakat, kemudian bagaimana dalam perubahan tersebut menarik asas-asas dalam kehidupan berbangsa dalam masyarakat yang akan dirumuskan dalam bahasa normatif ketentuan UUD, jika asas-asas sudah disepakati dalam merumuskan normatif jauh lebih mudah, karena prob-lem selama ini muncul langsung dari rumusan pasal-pasal. Sehingga akan jauh lebih baik adanya kesepakatan dari kekuatan politik yang mengakomodir partai politik/luar/ pemerintah duduk bersama merumuskan asas, sebab tanpa rumusan potensi konflik terjadi.

Menurut Bambang, beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi baru ialah:

1. Public authority hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi;

2. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pemilihan eksekutif secara demokratis (popular sovereignty and democratic government);
3. Pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya;
4. Adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu menegakkan rule of law dan melaksanakan law enforcement terhadap constitutional order;
5. Sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat;
6. Negara memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Lebih lanjut menurut Bambang, pada masa mendatang, suka atau tidak suka, konstitusi harus mewujudkan kedaulatan rakyat secara sungguh-sungguh. Partisipasi politik rakyat di dalam seluruh sendi kehidupan harus didorong agar rakyat makin berdaya dan mampu mewujudkan segala kepentingan dan kehendaknya. Segala hak dasar rakyat dijamin negara agar mereka mampu mengaktualisasi segala prakarsa dan kemampuannya. Power blocking harus dihancurkan dan kekuasaan harus didistribusikan, sehingga memungkinkan terjadinya mekanisme kontrol serta checks and balances.

Terutama dilihat dari segi substansi sebuah konstitusi ternyata masih banyak ketidakkonsistenan yang ada dalam hasil amendemen tersebut. Antara lain tentang: 1) sistem presidensiil yang dianut ternyata banyak penyimpangan dari sistem tersebut, adanya pertanggungjawaban presiden kepada MPR (yang tidak disebutkan secara eksplisit), intervensi DPR terhadap penyelenggaraan kekuasaan presiden, impeachment yang dilakukan MPR, masih belum jelasnya tugas dan kewajiban serta pertanggungjawaban wakil presiden; 2) bargaining power DPD yang tidak seimbang dalam bentuk perwakilan bikameral dengan DPR; 3) keberadaan lembaga Komisi Yudisial yang mengundang kontroversial, dan sebagainya. (Thaib, 2004).

Menurut Saefudin, bagian atau pasal mana yang perlu dilakukan amendemen, tergantung dari kesepakatan asas, misalkan asas pemisahan kekuasaan, berarti penguasaan normatif harus ada checks and balances, jika asas pembagian kekuasaan rumusan normatif tidak perlu ada checks and balances, maka asas dahulu yang harus dibahas, tanpa mempunyai pegangan asas yang jelas perumusan normatif akan terombang-ambing, sebab jika asas belum ketemu, perdebatan akan terus berlangsung, adanya keinginan kembali ke UUD 1945 karena ingin kembali ke asas pembagian kekuasaan, tetapi ada yang ingin tetap karena ingin adanya pemisahan kekuasaan. Asas dahulu karena asas adalah ruh yang dalam istilah Soepomo “staat ide” (cita negara). Memilih barat (individualisme), sosial komunis atau integralistik. Dimana kita sudah mempunyai “staat ide” dalam pembukaan UUD 1945 yang harus dicari, jika diketemukan asas kemudian tarik dalam rumusan normatifnya (Hasil wawancara Dr. Saefudin pada tanggal 27 Oktober 2008). Kelompok pasal-pasal yang perlu dilakukan amendemen ke-5 adalah sebagai berikut: (Thaib, 2004).

1. Perlu dipertegas sistem perwakilan yang dianut oleh negara Indonesia, bicameral atau tricameral atau soft/strong bicameral atau yang lainnya. Karena dalam Pasal 2 ayat (1) tentang Susunan dan Kedudukan MPR, disebutkan dalam pasal tersebut, bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Hal ini mengundang multi-interpretasi tentang sistem perwakilan yang dianut. Karena anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan MPR adalah DPR dan DPD (bukan lembaganya yang bergabung, namun anggotanya). Dilihat dari keanggotaan jelas hal ini memunculkan penafsiran bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang masing-masing lembaga ini mempunyai tugas, kewenangan, hak, kewajiban, tata tertib sendiri-sendiri, sehingga sistem seperti ini bisa dikatakan menganut sistem perwakilan tricameral, karena bukan lembaga yang bergabung, namun anggotanya. Jika dilihat dari Pasal 3 tentang Kewenangan MPR mempunyai 3 (tiga) kewenangan, yaitu: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden/ Wakil Presiden; (3) memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Padahal untuk melaksanakan kewenangan tersebut anggota DPR harus bersidang bersama dengan anggota DPD. Ini yang ditafsirkan sistem perwakilan soft bicameral.
2. Berkaitan dengan tugas dan kewenangan wakil presiden yang hanya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) bahwa dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Mengenai apa tugas, kewenangan dan tanggung jawab presiden tidak diatur dengan jelas. Hal ini menimbulkan adanya gangguan komunikasi antara presiden dan wakil presiden hasil Pemilu 2004 berkaitan dengan pemilu langsung secara berpasangan antara calon presiden dan calon wakil presiden. Merasa dipilih secara berpasangan, maka dalam kenyataannya, wakil presiden merasa juga menjadi presiden, sehingga tidak ada koordinasi yang jelas antara presiden dan wakil presiden. Sebaiknya diatur lebih jelas dalam UU kepresidenan tentang tugas, kewajiban, hak dan tanggung jawab antara presiden dan wakil presiden;
3. Pasal 6A ayat (2) tentang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum. Senada dengan adanya pilkada independen, alangkah sebaiknya juga diwacanakan adanya pemilihan umum presiden yang diikuti oleh calon independen;
4. Dalam proses pembuatan UU Pasal 20 ayat (2) ditentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Alangkah lebih baik sebelum ada persetujuan antara DPR dan presiden harus dilakukan uji publik yang hasilnya mengikat untuk dimasukkan dalam rancangan undang-undang tersebut. Keterikatan hasil uji publik ini juga dibuatkan undang-undang tersendiri untuk uji publik supaya mempunyai dasar hukum yang jelas;
5. Mengenai tugas dan kewenangan DPD supaya diperluas, tidak hanya berkaitan dengan otonomi daerah saja seperti yang tercantum dalam Pasal 22D. Sehingga fungsi DPD akan bertambah luas sebagai perwakilan daerah yang betul-betul menyampaikan aspirasi daerah, akan lebih baik jika posisi dan kedudukannya sejajar dengan DPR, mengingat keduanya adalah anggota MPR;

6. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman untuk menciptakan kemandirian hukum dan supremasi hukum, ditegaskan dan diatur dengan jelas. Lembaga-lembaga negara yang berada sebagai penegakan hukum ini harus jelas tugas dan kewenangannya. Seperti contoh dalam Pasal 24B tentang Komisi Yudisial. Setelah adanya putusan MK menganulir ketentuan pasal tersebut, karena ditetapkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial hanya terbatas pada pengajuan calon hakim agung. Juga berkaitan dengan Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi, yang selama ini banyak mengeluarkan putusan yang sifatnya kontroversial, hanya seolah-olah dengan 9 (sembilan) orang hakim bisa membatalkan sebuah undang-undang yang dibuat oleh 2 (dua) lembaga negara yaitu DPR dan Presiden. Apakah sudah tepat Indonesia memiliki lembaga pengawal konstitusi seperti ini;
7. Perlu ditambahkan pasal yang mengatur tentang pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara. Supaya dapat meningkatkan kinerja lembaga-lembaga negara dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya. (Thaib, 2004).

KESIMPULAN

1. Hasil amandemen UUD 1945 I, II, III dan IV ternyata masih jauh dari sempurna untuk disebut sebagai konstitusi yang baru setelah reformasi yang terjadi di Indonesia. Masih banyak kelemahan-kelemahan yang ada dalam hasil amandemen, yang membawa implikasi dalam praktek ketatanegaraan, maka diperlukan amandemen UUD 1945 oleh Komisi Konstitusi yang berwenang mengkonsep secara komprehensif terhadap amandemen yang akan dilakukan.
2. Hasil amandemen UUD 1945 sebagian sudah ada yang memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, akan tetapi ketentuan yang berkaitan dengan sistem perwakilan, kedudukan, tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara dan proses penyusunan peraturan perundang-undangan, belum bisa memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Untuk mengakomodasi simpulan di atas, maka diperlukan saran yang ditujukan kepada penyelenggara negara, meliputi:

1. Perlu dilakukan amandemen ke-5 untuk menyempurnakan hasil amandemen I-IV, supaya lebih menjamin kehidupan ketatanegaraan Indonesia pada masa mendatang;
2. Perlu dilakukan kajian akademis dari hasil evaluasi hasil amandemen dengan kebutuhan hukum masyarakat di masa kini dan masa yang akan datang, supaya amandemen ke-5 tidak hanya memandang kebutuhan hukum yang dibutuhkan sekarang, namun juga untuk masa datang;
3. Perlu dibentuk komisi konstitusi yang sifatnya independen dan anggotanya terdiri dari perwakilan rakyat dan pemerintah serta elemen masyarakat yang dipandang mampu dan berkompeten di bidangnya untuk menyusun draft naskah akademis yang nantinya akan diserahkan MPR untuk memahasnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian sekaligus penyusunan artikel ini.

REFERENSI

Amien, Mappadjantji, 1999, Amandemen UUD 1945 dari Perspektif Kemandirian Lokal, Universitas Hasanudin.

Asshiddiqie, Jimly, 2004, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta, FH UII Press.

Asshiddiqie, Jimly, dan Para Pakar Hukum, 2007, Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, Bekasi, The Biography Institute.

Fajar, Abdul Mukhtie, 2006, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Penerbit Jakarta, Konstitusi Pers, dan Yogyakarta, Citra Media.

Huda, Ni'matul, 1999, Teori Hukum dan Konstitusi, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Huda, Ni'matul, 2003, Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, Yogyakarta, FH UII Press.

Indrayana, Denny, 2007, Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran, Bandung, Penerbit Mizan.

Tambunan, A.S.S., tt, UUD 1945 Sudah Diganti Menjadi UUD 2002 Tanpa Mandat Khusus Rakyat. Soemantri, Sri, 1987, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung, Alumni Bandung Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2008, "Penyempurnaan Amandemen UUD 1945", Jakarta, Kumpulan Makalah.

Nasution, Adnan Buyung, 2006, "Refleksikritis Nasib Bangsa: Akar Masalah dan Usulan Pemecahannya", Makalah disampaikan dalam Konvensi Kampus III dan Forum Rektor Indonesia ke-9, Yogyakarta.

Tamin, Boy Yendra, 2008, "Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", Makalah Pengantar Seminar dan Sosialisasi Tap MPR dan Amandemen UUD 1945 dalam Rangka Dies Natalis Universitas Bung Hatta ke-27, Padang.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, Naskah Komprehensif Perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta,

Thaib, Dahlan, 2004, "Identifikasi UUD 1945 Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketata

www.gatra.com

www.hermansaksono.com

www.kompas.com

<http://beritasore.com>

UUD Negara Republik Indonesia 1945