

URGENSI AMANDEMEN TERBATAS POKOK POKOK HALUAN NEGARA (PPHN)

Ni Made Anggia Paramesthi Fajar
Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai
email : Anggiaparamesti@gmail.com

Abstrak

Reformasi membawa misi besar terhadap amandemen UUD 1945. Sebagai kontitusi dalam menjalankan pemerintahan dan bernegara UUD 1945 di rasa sangat penting peranannya untuk menjadi acuan dalam merumuskan suatu peraturan perundang-undangan. Amandemen pun telah berhasil dilakukan sebanyak 4 kali, namun dalam perjalanan amandemen tersebut masih di asa banyak kekurangan dan kurang sempurna dalam pemebentukan pasal-pasalnya. Kendatipun perubahan sudah dilaksanakan dan telah melahirkan system ketatanegaraan dengan wajah baru utuk Indonesia, wacana amandemen untuk penyempurnaan aturan-aturan dalam UUD masih saja terus di usahakan. Wacana amandemen ke 5 kembali muncul di permukaan dengan dengan gaung amandemen terbatas pada PPHN, wacana ingin menghidupkan GBHN dengan gaya baru inipun mulai menuai problmatika dalam masyarakat.

Kata kunci : Kontitusi, Amandemen , PPHN

Abstract

Reform lead a great mission for the amendment of the 1945 Constitution. As a constitution in running the government and as a state, the 1945 Constitution is considered very important to serve as a reference in formulating a statutory regulation. The amendments have also been successfully carried out 4 times, but in the course of the amendments there are still many shortcomings and imperfections in the formation of the articles. Even though the changes have been implemented and have given birth to a constitutional system with a new face for Indonesia, the discourse on amendments to improve the rules in the Constitution is still being worked on. The discourse of the 5th amendment re-emerged on the surface with the echo of the limited amendment to the PPHN, the discourse of wanting to revive the GBHN with this new style has begun to reap problems in society.

Key Word : Constitution ,Amandement , PPHN

1. Pendahuluan

Indonesia adalah negara merupakan salah satu negara yang berdaulat dan telah mendapatkan kemerdekaannya pada 17 agustus 1945, setelah meraih kemerdekaan, Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki sumber daya alam yang kaya dan

wilayah negara yang sangat luas, selain sumber daya alam yang melimpah, masyarakat yang tinggal dan hidup di Indonesia memiliki berbagai ras, agama dan suku yang beragam. Pancasila merupakan filsafah yang di pegang teguh dalam menjalankan roda pemerintahan dan di topang dengan adanya undang-Undang Dasar 1945

sebagai konstitusi negara, atau hukum dasar yang di gunakan acuan dalam memuat segala bentuk kebijakan-kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) sebagai aturan dasar dalam penyelenggaraan bernegara tentunya memuat aturan-aturan dasar yang memuat bagaimana berjalannya pemerintahan di Indonesia agar dapat mewujudkan cita hukum negara Indonesia.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 angka I dinyatakan bahwa:

“Undang-undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis”.

Sebagai salah satu produk hukum di Indonesia Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum tertinggi yang digunakan sebagai dasar dalam pembentukan produk hukum lain seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden, dan lain-lainnya, bahkan setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus dilandasi dan bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Sejarah mencatat undang-undang dasar lahir sejak ditetapkannya pada 18 Agustus 1945 telah mengalami amandemen sebanyak 4 kali. Undang-Undang Dasar 1945 dari awal pembentukannya sudah di rasa sangat banyak memiliki kekurangan, dan tidak sempurna, hal ini disebabkan oleh waktu pembentukannya terlalu singkat dan di

rasa terlalu terburu-buru untuk membuat sebuah konstitusi dalam bernegara, bahkan Soekarno sebagai pendiri Republik Indonesia (*founding father*) memaknai UUD bersifat sementara dengan mengistilahkannya sebagai “UUD kilat”, yang dengan kata lain beliau juga mengisyaratkan perlu adanya beberapa penyempurnaan dengan adanya amandemen pada undang-undang dasar.

Wacana amandemen kelima pun sudah pernah di canangkan pada tahun 2019, amandemen yang akan di fokuskan pada ketatanegaraan dan GBHN, namun hal tersebut masih menjadi tanda tanya karna belum dapat terealisasi sampai saat ini dan baru-baru ini MPR kembali ingin mengamandemen “terbatas” UUD 1945 berkaitan pada kewenangan MPR dalam pembentukan PPHN (pokok-pokok haluan negara). Amandemen di rencanakan hanya akan terbatas kepada kewenangana MPR untuk pemebentukan PPHN tersebut, namun wacana tersebut mengakibatkan munculnya polemik di masyarakat akan rencana amandemen terbatas terhadap pokok pokok haluan negara ini. Banyak pendapat bahwa amandemen kelima terselip misi untuk memperpanjang masa jabatan Presiden atau bahkan merubah ketatanegaraan seperti pada masa orde baru. banyak juga para ahli ketatanegaraan dan pengamat politik menyangsikan akan urgensi akan amandemen kelima yang disebutkan sebagai amandemen “terbatas” pada pokok-pokok huan negara

(PPHN). Dari latar belakang diatas maka penulis mengambil 2 rumusan masalah : Bagaimanakah Urgensi amandemen terbatas pada Pokok-pokok haluan negara (PPHN)? dan Bagaimanakah mekanisme amandemen terbatas UUD pada Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)?

2. Metode Penelitian

Jenis penulisan dan pendekatan yang di gunakan oleh penulis dalam penulisan jurnal ini adalah, pendekatan yuridis normatif.

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penulisan jurnal ini.

Jenis penelitian yang di gunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normative , dimna dalam penelitian ini yang akan di bahas adalah mengenai doktri-doktin atau asas-asas dalam ilmu hukum.¹

3. Pembahasan

3.1. Urgensi Amandemen terbatas Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN)

Konstitusi di Indonesia merupakan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia Semenjak ditetapkannya pada 18 Agustus 1945 yang kemudian dinamakan dengan Undang-Undang dasar 1945 dari awal terbentuknya, UUD 1945 bukan tidak pernah diadakan perubahan atau amandemen sudah beberapa kali periode telah dilakukan perubahan atau amandemen , amandemen pun dilakukan guna mengikuti perkembangan dunia pemerintahan dan Susana politik yang ada, amandemen telah dilaksanakan sebnayak 4 kali dan wacana untuk amandemen kelima pun telah beberapa kali muncul kepermukaan. Kemudian bagaimanakah urgensi mengenai amandemen ke 5 dari UUD 1945, yang masih dalam tahap wacana namun sudah menimbulkan gejolak yang besar dalam masyarakat yang kontra mengenai amandemen ini sendiri. Jika melihat dari sejarah kontitusi telah tercatat semenjak

kemerdekaan kemudian memasuki reskim Orde baru selama 32 Tahun (1966-1988), klausul yang ada pada amandemen UUD 1945 hanya dianggap sebagai bagian pelengkap dalam kontitusu yang harus ada. Hanya menjadi dekorasi yang bahkan tidak memiliki makna, selayaknua fungsi dari konstitusi , adanya tekad yang sangat kuat dari rezim orde baru untuk membenarkan dan mempertahankan UUD 1945 tanpa adanya amandemen , pada masa itu dianggap siapun yang mewacanakan amandemen adalah adanya tujuan untuk menghilangkan nilai luhur dan sifat rigid yang dimiliki oleh konstitusi itu sendiri pada masa itu juga secara khusus di buatkan UUD no 5 tahun 1985 yang tujuannya adalah untuk memnambah tingkat kesulitan untuk adanya amandemen UUD 1945.

Seiring dengan perubahan situasi politik dan ketatanegaraan di Indonesia yang pada akhirnya berhasil menjatuhkan rezim orde baru, dan kemudian mampu mengurangi penyakralan kepada UUD yang kemudian adanya reformasi 1998 yang banyak membawa agenda perubahan untuk susanan politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Kemudian amandemen pun dilakukan sebanyak 4 kali, Amandemen pertama UUD 1945 tepatnya pada tanggal 19 Oktober dimana dasar atas amandemen ini adalah SU MPR 14-21 Oktober 1999. Pada amandemen yang pertama ini dimana ada sekitar 9 pasal yang dilakukan amandemen yaitu Pasal 5, pasal 9, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 20 dan Pasal 21. Pada amandemen pertama mengenai pergeseran kekuasaan eksekutif dalam hal ini presiden yang dipandang atau dianggap terlalu kuat sehingga di rasa perlu adanya beberapa perubahan melalui amandemen. tahun 2000 tepatnya pada tanggal 18 Agustus 2000 yang disahkan melalui sidang umum MPR tanggal 7-

¹ H.Zainudin, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h.24

8 Agustus 2000. Selanjutnya pada amandemen kedua dilakukan amandemen terhadap 5 Bab dan 25 Pasal.

Pada amandemen yang kedua yang menjadi fokus untuk dilakukan amandemen adalah mengenai pemerintahan daerah, DPR serta mengenai kewenangan dari DPR, dan juga mengenai Hak Asasi Manusia, Lagu kebangsaan serta lambang negara Indonesia. Amandemen yang ketiga dilakukan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 1 hingga 9 November 2001 atau tepatnya amandemen tersebut terjadi pada tanggal 10 November 2001. Ada sebanyak 3 Bab dan juga 22 pasal. Amandemen ketiga ini menitik beratkan perubahannya pada Kewenangan dari MPR, Kepresidenan, kekuasaan Kehakiman, Keuangan negara, impeachment serta juga memiliki inti perubahan pada bentuk serta kedaulatan negara Indonesia, Yang terakhir adalah amandemen ke IV yang disahkan dan juga dilaksanakan pada tanggal 10 Agustus 2002 melalui Sidang Tahunan MPR pada tanggal 1-11 Agustus 2002. Pada amandemen ini dilakukan perubahan yang lebih sedikit jika dibandingkan pada perubahan sebelumnya dimana hanya dilakukan amandemen terhadap 2 Bab dan juga 13 Pasal saja yang dititik beratkan pada mata uang, bank sentral, pendidikan dan juga kebudayaan, perekonomian nasional Indonesia dan juga kesejahteraan sosial. dijelaskan juga bahwa DPD adalah bagian dari MPR, pengantian presiden, pernyataan perang, damai dan juga perjanjian dengan negara lainnya. Selanjutnya pada tahun 2015 telah di wacanakan mengenai amandemen kelima UUD 1945 yang tujuannya berfokus pada perbaikan system ketatanegaraan Indonesia, amandemen kelima Wacana dan upaya mengembalikan Garis-garis Besar Haluan Negara atau GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun wacana tersebut belum dapat terwujud walaupun, MPR pada periode lalu telah

mendiskusikannya dengan serius. Diskusi MPR pun pada masa itu telah dilakukan, baik di tingkat pimpinan dan pusat kajian ketatanegaraan MPR maupun melibatkan perguruan tinggi di seluruh Indonesia dan kemudian muncul kembali di tahun 2021 mengenai wacana untuk amandemen terbatas UUD 1945 yang hanya berkaitan dengan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Ketua MPR RI Bambang Soesatyo mengatakan untuk menghadirkan Pokok-pokok Haluan Negara (PPHN) yang diperlukan adalah amandemen terbatas UUD 1945. Ketua MPR juga menyatakan, hanya akan ada penambahan ayat di Pasal 3 dan Pasal 23 UUD NRI 1945 dalam amandemen terbatas UUD NRI 1945, hal ini juga ditegaskan karna berkaitan dengan adanya wacana dalam pemerintahan mengenai perantaraan masa jabatan presiden. Ada 2 pasal yang rencananya akan ada penambahan satu ayat pada Pasal 3 yang tujuannya untuk memberi kewenangan kepada MPR untuk mengubah dan menetapkan PPHN. Sementara penambahan satu ayat pada Pasal 23 mengatur adalah bertujuan untuk kewenangan DPR menolak RUU APBN yang diajukan presiden pasca 2024 apabila tidak sesuai PPHN, hal ini pun ditegaskan agar amandemen tidak meluas pada periode masa jabatan presiden dan juga pergantian sistem presidensial yang banyak menjadi pro dan kontra di masyarakat mengenai wacana amandemen ke lima UUD 1945.

Sebelum dilakukannya amandemen perlu diketahui Tujuan diadakannya amandemen itu sendiri, kemudian seberapa pentingnya dan bagaimana pengaruh dari amandemen itu sendiri ke pemerintahan di Indonesia, Menurut Sri Soemantri ada beberapa alasan untuk melakukan perubahan dalam arti amandemen adalah:

1. Guna memproses dictum yang terdapat dalam pasal-pasal UUD
2. Guna memperbaiki atau menyempurnakan

dictum untuk menghindari penafsiran ganda

3. Guna mengoreksi kesalahan yang terdapat dalam sebuah dictum
4. Guna menambah dictum baru untuk menyempurnakan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam konstitusi tersebut.²

Jika kita melihat pada uraian diatas, maka dalam melakukan perubahan atau amandemen UUD harus selalu mengingat hakikat konstitusi yang erat dengan konstitusionalisme sesuai dengan cita hukum yang menjadi tuntutan dan panduan kehidupan berbangsa dan bernegara. Akan kembali pada bagaimana tujuan suatu negara terbentuk. Negara adalah Lembaga social yang diadakan manusia untuk memenuhi kbutuhan-kebutuhannya yang vital, sebagai Lembaga social negara tidak diperuntukan memenuhi kebutuhan khusus dari segolongan tertentu, tapi untuk memenuhi keperluan-keperluan dari seluruh rakyatnya.³ Begitu juga konstitusi, kontitusi merupakan hukum yang dianggap memiliki tingkatan yang paling tinggi, tujuan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi juga memiliki tujuannya yang tertinggi :

- a. Keadilan
- b. Ketertiban
- c. Perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan dan kemakmuran Bersama.

Sebagaimana di rumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*)⁴, maka jika amandemen dilakukan harus tetap berpegangan pada tujuan dibentuknya kontitusi iti sendiri. Rencana Amandemen kelima yang sifatnya membawa tujuan yang mulia yaitu untuk kemajuan bangsa yaitu, amandemen yang

disebutkan adalah amanat dari pemerintahan MPR periode 2015-2019 kepada MPR periode 2019-2014, di rencanakan hanya berkaitan dengan pembentukan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yakni Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Dan mengenai Kewenangan MPR tertuang dalam Pasal 3 UUD 1945. Dalam naskah asli sebelum amandemen konstitusi pada 2002, kewenangan MPR memang mencakup menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dalam wacana amandemen yang juga tidak ada membahas mengenai urgensi masa jabatan Presiden yang di takutkan akan kembali seperti masa orde baru, karna seperti yang kita ketahui pelaksanaan amandemen adalah kewenangan MPR sepenuhnya , walaupun tidak semudah membalik telapak tangan karena harus melalui proses yang Panjang dan tentunya tentunya harus menghargai aspirasi dan kehendak dari masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. dibutuhkan adanya proses panjang dalam mengamandemen UUD NRI 1945, sesuai ketentuan Pasal 37 ayat 1-3 UUD NRI 1945. Ayat 1 menjelaskan, bahwa usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR, yakni sekitar 237 dari 711 jumlah anggota MPR, yang sampai saat ini belum satu tahapan pun dilaksanakan sesuai dengan aturan tersebut. Yang pada intinya Urgensi dilakukannya amandemen pada UUD walaupun dengan sifat yang terbatas atau pun tidak adalah kembali lagi pada tujuan diadakannya amandemen tersebut, dan juga

² Hardjono, 2009. *Legitimasi Perubahan Konstitusi (Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2009, h. 44.

³ Nimatul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, h.54

⁴ Jimly Ashhiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Rajawali Press, h.119

bagaimana amandemen tersebut dapat bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam agenda amandemen terbatas kelima yang di jadikan fokus amandemen adalah penambahan ayat pada pasal mengenai kewenangan MPR dalam pembentukan dan perubahan PPHN, sebagai dasar yang di gunakan untuk negara nantinya dalam melaksanakan pembangunan yang berkesinambungan. Pembangunan yang dilakukan harus dapat terus berlanjut agar dapat berguna bagi kemajuan bangsa dan negara juga kesejahteraan masyarakat, urgensi sebuah amandemen dilaksanakan apabila atas dasar kebutuhan dari seluruh masyarakat, dengan tanpa adanya muatan kepentingan politik dari beberapa pihak yang ingin di untungkan. Sama halnya dengan wacana adanya amandemen terbatas yang hanya akan berfokus pada penambahan ayat pada pasal mengenai kewenangan MPR dalam pembentukan dan perubahan PPHN yang bertujuan untuk kemajuan pembangunan bangsa dan menjadi visi misi dari negara bukan lagi visi misi calon presiden yang setiap 5 tahunnya berganti dengan adanya pemilihan umum. Maka adanya PPHN ini diharapkan semua calon presiden memiliki visi dan misi yang sama yaitu membangun bangsa yang berkesinambungan untuk kesejahteraan masyarakat. Polemik yang muncul dalam masyarakat luas dan banyak kalangan adalah ketika kesempatan amandemen di buka maka akan banyak muatan mutan yang sarat akan penetangan politik yang akan di masukan ke dalam agenda amandemen tersebut. Hal inilah yang menjadi banyak terjadi pro dan kontra mengenai urgensi amandemen terbatas pada PPHN yang mulai di kaji oleh MPR. Beberapa pengamat politikpun berpendapat bahwa ketika amandemen itu berjalan, pasti akan ada isu lain

yang ingin di masukan selain memberlakukan kembali GBHN yang kali ini disebut dengan PPHH, berbagai pandangan pun muncul mengenai argumen yang menyatakan GBHN sifatnya visioner dan progresif adalah sebuah ilusi karena selama ini tidak terbukti, rencana pembangunan yang digulirkan pemerintah melalui RPJMN dan RPJP lebih kongkrit ketimbang GBHN. Amandemenpun dipandang hanya ingin mengembalikan GBHN dan masa jabatan presiden bisa seumur hidup. Sehingga urgensi Amandemen terbatas yang dicitakan untuk kelanjutan dan kesinambungan pembangunan tidak dapat tercapai sesuai dengan tujuan dari diadakannya amandemen itu sendiri, hal ini yang aka dirasa berat untuk dilaksanakan oleh MPR untuk dapat meyakinkan masyarakat bahwa amandemen dilakukan adalah amandemen terbatas pada PPHN saja.

3.2. Prosedur Amandemen Terbatas UUD 1945 pada PPHN

Konstitusi yang tidak bisa dirubah sesungguhnya mencerminkan karakteristik kontitusi yang lemah, ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas kehidupan. Kontitusi harus bias menyesuaikan diri dengan realitas kehidupan dan dinamika zaman yang terus menerus akan mengalami perubahan⁵. Makna kata “Amandemen” jika di lihat dalam kamus besar Bahasa Indonesia memiliki makna sebagai “penambahan pada bagian yang sudah ada”. Dalam penerapan hidup sehari-hari makna kata amandemen diartikan sebagai bentuk perubahan pada sebagian kecil saja, atau tidak merubah secara keseluruhan sehingga tidak mengesankan mengubah menjadi sesuatu yang baru. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 atau amandemen adalah satu bagian dari 6 hal yang diagendakan oleh reformasi, dan hal tersebut

⁵ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusamedia, Bandung, h.19

telah dilaksanakan sebanyak 4 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan-perubahan yang telah dilakukan tersebut telah membuat dampak yang signifikan terhadap system ketatanegaraan di Indonesia, walaupun perubahan tersebut banyak yang menyambut dengan pandangan untuk Indonesia yang lebih maju hal tersebut juga menimbulkan berbagai ketidakpuasan dari berbagai kalangan yang mengharapkan Indonesia Baru yang lebih Demokratis dan beradab, yang bercirikan *Civil Society* atau masyarakat madani⁶. Wacana adanya perubahan dalam UUD 1945 bukanlah tanpa makna sama sekali sepanjang 4 kali perubahan yang sudah dilakukan pada UUD 1945 pada kenyataannya perubahan yang dilakukan belum cukup menunjukkan hasil terhadap perubahan dalam tatanan kenegaraan, perubahan juga dirasa belum memberikan kejelasan dan kerangka kerja (framework) yang memadai, belum cukup referensi metodologis, serta belum adanya pemahaman yang baik akan teori dan penafsiran terhadap konstitusi dalam melakukan perubahan, sehingga perubahan yang dilakukan dirasa kurang menyeluruh dan seksama masih bersifat parsial atau sepotong-sepotong yang akhirnya menimbulkan berbagai permasalahan dalam implementasinya. Padahal dalam melaksanakan perubahan UUD 1945 harus dilandasi oleh tuntutan akan pentingnya pemerinyahan konstitusional yang demokratis (*constitutional state*). Meskipun banyak kemajuan dalam perubahan UUD 1945 karena sudah melahirkan system ketatanegaraan yang cukup baru, namun masih memiliki beberapa kekurangan. Secara teoritis perubahan yang sudah dilakukan masih belum dapat memberikan jalan yang gamblang bagi pelaksanaan pemerintahan kedepan dan sejumlah pasal masih belum cukup jelas di

pahami oleh sebagian besar masyarakat. Kelemahan pada proses dan substansi amandemen menjadi problematika yang sering kita dengar dari pengamat politik dan para pakar hukum tata negara.

Bagaiamanakah selama ini prosedur dari amandemen UUD 1945, sehingga sudah 4 kali dilaksanakan amandemen namun tetap sampai saat ini pun masih dirasa belum tercipta konstitusi yang dapat menjamin semua kebutuhan dan kesejahteraan rakyat dalam bentuk negara kesatuan republik Indonesia.

Dalam kajian hukum Tata Negara, dikenal adanya dua cara perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai konstitusi yang tertulis. Pertama, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur oleh undang-undang dasar sendiri, cara ini biasa disebut dengan '*verfassung anderung*'. Kedua prosedur perubahan yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar yang bersifat revolusioner yang biasa disebut dengan istilah '*verfassung wandlung*'. UUD dikatakan sah sebagai konstitusi dan agar prosedur perubahannya konstitusional tidak ditentukan secara '*pre-factum*' tetapi bersifat '*post factum*'.

Ditinjau dari bentuknya, perubahan Undang-Undang Dasar itu dapat dilakukan dengan:

- a. melalui pembaharuan naskah,
- b. melalui penggantian naskah lama dengan naskah baru, atau dilakukan
- c. melalui naskah tambahan (annex atau addendum) yang terpisah dari naskah asli UUD

Yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut dengan amandemen. Jika perubahan dalam teks menyangkut hal-hal tertentu, maka hal itu dapat disebut dengan pembaharuan naskah, tetapi apabila materi perubahannya

⁶ Marwan Mas, 2018, *Hukum Kostitusi dan Kelembagaan Negara*, Rajawali Press, Depok, h.23

bersifat mendasar dan cukup banyak, maka perubahan itu disebut sebagai penggantian naskah dari yang lama menjadi yang baru. Cara ketiga yang dikembangkan dalam tradisi Amerika Serikat, yaitu perubahan dalam naskah terpisah dengan naskah asli UUD, yang biasa disebut dengan naskah amandemen UUD. Cara ketiga inilah yang diikuti oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melakukan perubahan atas UUD 1945, walaupun materi perubahannya lebih banyak dari naskah aslinya.

Mekanisme perubahan UUD NRI 1945 dalam pasal 37 UUD NRI 1945 didesain dengan beberapa kekhususan. yaitu, kelembagaan, subyek yang mengubah, bentuk usulan, dan mekanisme pengambilan keputusan untuk perubahan:

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 Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Hal menarik untuk didiskusikan adalah gagasan perubahan UUD 1945 cukup berawal dari 1/3 anggota MPR atau berasal dari aspirasi masyarakat.

Perubahan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertulis yang tinggi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan dapat dilakukan dengan menanyakan langsung kepada rakyat yang dalam sistem ketatanegaraan kita adalah pemegang kekuasaan tertinggi, apakah dibutuhkan perubahan UUD NRI 1945 melalui referendum, untuk mendapatkan legitimasi sosial dan legitimasi politik dari rakyat. Sebagai bangsa yang sudah memulai untuk menjalankan pemerintahan yang demokrasi maka jalan referendum dapat dilakukan bangsa ini untuk menentukan keberlangsungan dan keberlanjutan kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika merujuk kepada pasal 37 ayat (2) bahwa setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasan kuat perubahan tersebut. Maka untuk menjamin kualitas perubahan UUD NRI 1945 perlu dipersiapkan naskah akademik sebagaimana dalam proses persiapan pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengenai ketentuan pasal 105 peraturan tata tertib MPR mengenai jumlah pengusul dan pasal yang diusulkan untuk diubah. Menurut hemat penulis pimpinan MPR hanya memeriksa persyaratan administratif saja tidak memiliki kewenangan menilai substansi usul perubahan secara substantif. Ada beberapa alasan yang pertama, usulan perubahan adalah hak konstitusional anggota DPR yang sangat penting bagi jalannya demokrasi, jika usulan perubahan UUD NRI 1945 dinilai secara substansi oleh pimpinan MPR maka dapat saja MPR tidak menerima usulan itu karena alasan politis yang berbeda dengan pengusul. Alasan Kedua, pimpinan MPR adalah juru bicara anggota MPR bukan atasan anggota MPR yang lain, maka usulan yang merupakan hak konstitusional tidak boleh dinilai oleh pimpinan MPR tetapi

dibiarkan untuk dibahas oleh panitia khusus yang dibentuk untuk itu. Terkait kewenangan panitia *ad hoc* dapat menyempurnakan atau mengubah rumusan pasal yang diajukan oleh pihak yang mengusulkan. Menurut penulis tidak tepat jika panitia *ad hoc* dapat menyempurnakan atau mengubah rumusan pasal yang diajukan oleh pihak yang mengusulkan karena dapat mempengaruhi keinginan asli dari yang mengusulkan dan dapat mengurangi hak konstitusional pengusul. Oleh karena itu menurut penulis pembahasan usulan pengusul dapat dilakukan dalam sidang yang dilakukan oleh pansus yang dibentuk oleh MPR.

Wacana Amandemen terbatas juga nantinya akan melewati mekanisme dan proses yang sama dengan amandemen yang sudah terjadi sebelumnya hanya saja yang diamandemen adalah hal-hal yang terbatas kepada Pokok-Pokok Haluan negara yang dalam hal ini adalah kewenangan dari MPR untuk membentuknya, istilah terbatas hanya untuk mempertegas bahwa keinginan dari MPR untuk mengamandemen UUD 1945 adalah ahanya pada kewenangan MPR untuk pembentukan PPHN. Amandemen baik dilakukan jika memang untuk kepentingan masyarakat berbangsa dan bernegara, amandemen pun baik dilakukan mengikuti dinamika yang terjadi di masyarakat. Kontitusi yang dalam hal ini adalah undang-undang dasar harusnya dapat bermanfaat keberadaannya untuk kesejahteraan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pelaksanaan system demokrasi, yang sudah adalah segala kebijakan dalam bentuk peraturan harusnya di buat dengan tujuan kemakmuran masyarakat, sebagai tujuan di bentuknya sebuah negara.

3. Penutup

Urgensi amandemen terbatas pada pokok-pokok haluan negara pada hakikatnya memiliki tujuan yang baik untuk kemajuan dan perkembangan pembangunan yang memang semenjak ditiadakannya GBHN dengan amandemen UUD 1945 membuat

pembangunan yang ada di Indonesia tidak memiliki arah yang walaupun telah di gantikan dengan adanya RPJP dan RPJM namun hal tersebut agaknya kurang bisa terealisasi dalam beberapa periode pemerintahan presiden yang lalu. Amandemen tetap perlu dilakukan guna untuk penyempurnaan kontitusi, namun tanpa adanya maksud untuk menyelipkan mutan-muatan politik yang dapat merubah system pemerintahan ke arah yang lebih buruk. Segala kebijakan pemerintah yang belakangan ada memang banyak sarat dengan muatan politik sehingga membuat polemic di masyarakat ketika wacana amandemen tersebut muncul menjadi isu hangat dimasyarakat. Mekanisme atau prosedur dalam amandemen terbatas pada Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) akan sama seperti amandemen yang sudah terjadi sebelumnya amandemen terbatas ini diwacanakan hanya di lakukan dengan penambahan ayat dalam beberapa pasal untuk membatasi amandemen hanya pada pembentukan PPHN dan kewenangan MPR untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)

DAFTAR BACAAN

- Jimmy Ashhiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Rajawali Press.
- Hardjono, 2009, *Legitimasi Perubahan Konstitusi (Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- H.Zainudin, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Nusamedia, Bandung
- Marwan Mas, 2018, *Hukum Kostitusi dan Kelembagaan Negara*, Rajawali Press, Depok
- Nimatul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta.