

Relevansi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Upaya Optimalisasi Sistem Ketatanegaraan Era Presiden Prabowo

^{a,*}Dadan Ramdani.

^{a,b}Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Siliwangi.

*corresponding author, email: dadanramdani@unsil.ac.id

 <https://doi.org/10.56128/jkih.v5i3.751>

ABSTRAK	ABSTRACT
<p>Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu keniscayaan. Hal ini didasari karena kehidupan ketatanegaraan Indonesia senantiasa mengalami perubahan dan bersifat dinamis sehingga hal ini menuntut Undang-Undang Dasar untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman. Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif dengan pendekatan secara konseptual (conceptual approach) dan pendekatan kasus (case approach) dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Metode perubahan terhadap UUD 1945 dilaksanakan melalui metode formal maupun informal. Kedua metode tersebut saling melengkapi satu sama lain untuk menegakan supremasi konstitusi Indonesia serta untuk menjamin hak-hak konstitusional seluruh warga negara Indonesia. Dalam pertimbangan moral/etis bahwa tidak ada relevansi antara amandemen kelima UUD 1945 pada saat pemerintahan Presiden Prabowo terhadap proses optimalisasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasari karena belum terdapat suatu keadaan yang mendesak untuk dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dan justru akan berpengaruh terhadap stabilitas pemerintahan.</p> <p>Kata kunci: Amandemen, Konstitusi, Negara.</p>	<p><i>Amendments to the UUD 1945 are inevitable. This is because Indonesia's constitutional life is constantly changing and dynamic, requiring the Constitution to adapt to current circumstances. This type of research falls into the category of normative legal research with a conceptual approach (conceptual approach) and case approach (case approach) and analyzed descriptively qualitatively. The method of amendment to the UUD 1945 was implemented through formal and informal methods. Both methods complement each other to uphold the supremacy of the Indonesian constitution and to guarantee the constitutional rights of all Indonesian citizens. In moral/ethical considerations, there is no relevance between the fifth amendment to the UUD 1945 during President Prabowo's administration and the process of optimizing the Indonesian state system. This is based on the fact that there is no urgent situation to amend the UUD 1945 and it will actually affect the stability of the government.</i></p> <p>Keywords: <i>Amendment, Constitution, State.</i></p>

Article History

Received: December 10, 2025 --- Revised: December 12 2025 --- Accepted: December 15, 2025

1. Pendahuluan

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi negara yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 (satu hari setelah proklamasi kemerdekaan). Susunan Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan

tersebut terdiri atas Pembukaan, batang tubuh yang memuat 37 Pasal, 4 ketentuan peralihan, dan 2 ketentuan tambahan. Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 menurut Soekarno merupakan Undang-Undang Sementara atau revolutiegrondwet dan akan dirubah ketika keadaan bangsa sudah berada dalam keadaan stabil. (Faiz, 2019)

Daya tahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi sementara (constitutional endurance) hanya bertahan selama 4 tahun, meskipun perubahan tersebut terjadi ketika keadaan negara dalam ancaman agresi militer Belanda. Pada tanggal 27 Desember 1949, secara resmi Undang-Undang Dasar 1945 dicabut dengan diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) yang dipicu akibat adanya peristiwa Konferensi Meja Bundar (KMB) antara Belanda dan Indonesia yang selenggarakan pada tanggal 23 Agustus-2 November di Den Haag, Belanda. Namun, dalam perjalannya Konstitusi RIS pun tidak bertahan lama karena pada tanggal 17 Agustus 1950 Konstitusi RIS dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara atau UUDS melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. UUDS 1950 merupakan konstitusi yang dibuat untuk sementara karena pada Pasal 134 terdapat ketentuan yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah untuk menyusun naskah Undang-Undang Dasar yang digunakan untuk menggantikan UUDS. (Asshiddiqie, 2005)

Pembentukan tim konstituante sebagaimana amanat Pasal 134 UUDS dapat terwujud pada bulan Desember tahun 1955 setelah diselenggarakannya pemilu pertama di Indonesia. Pembentukan tim konstituante ini memiliki tujuan untuk dapat merumuskan konstitusi Indonesia yang bersifat tetap. Akan tetapi, harapan pembentukan konstitusi Indonesia yang bersifat tetap tidak dapat terwujud karena tim konstituante yang memiliki amanat besar tersebut tidak bekerja secara optimal. Tim konstituante yang berisi perwakilan dari berbagai kubu, yakni kubu nasionalis, kubu agamis dan kubu komunis sama sekali tidak dapat berbuat banyak karena banyaknya perdebatan dan politik kepentingan yang mengiringi perumusan naskah konstitusi. Dengan banyaknya perdebatan dan pergulatan kepentingan yang mengiringi perumusan naskah Undang-Undang Dasar tersebut, Soekarno berkesimpulan bahwa tim konstituante telah gagal karena selama beberapa tahun tidak dapat menghasilkan rumusan apapun. Pada tahun 1959 tim konstituante dibubarkan dan melalui Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli tahun 1959, Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali menggantikan UUDS 1950. (Asshiddiqie, 2005)

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli tahun 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pemberlakuan Undang-Undang Dasar 1945 cukup lama mencapai hampir 40 tahun. Pemberlakuan UUD 1945 berakhir setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar yang berlangsung secara bertahap pada rentan waktu tahun 1999-2002. Sidang-Sidang MPR yang dilakukan dalam rentan waktu 4 (empat) tahun berhasil merubah Undang-Undang Dasar yang pada awalnya berjumlah 37 Pasal menjadi 73 Pasal. (Faiz, 2019)

Setelah berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, bukan berarti semua pihak menyetujui akan materi muatan yang terkandung didalamnya. Terdapat beberapa pihak yang mendorong untuk dilakukannya amandemen kelima. Isu amandemen kelima Undang-Undang Dasar senantiasa mengeruak disetiap masa jabatan Presiden pasca reformasi, baik pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun Presiden Joko Widodo. Beberapa isu besar yang diangkat pada wacana amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan dengan penghidupan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Penguatan DPD dalam sistem perwakilan dan yang paling kontroversial terkait penambahan masa jabatan Presiden menjadi tiga periode. Isu amandemen kelima yang berkaitan dengan penambahan masa jabatan presiden menjadi tiga periode menjadi suatu isu besar yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo periode kedua yakni tahun 2021. Isu tersebut dipicu oleh pernyataan yang dikemukakan oleh Amien Rais yang menyatakan bahwa akan dilaksanakan Sidang Istimewa MPR yang akan merubah masa jabatan Presiden menjadi tiga periode. Akan tetapi, terhadap isu tersebut secara langsung dibantah oleh Presiden Joko Widodo pada saat itu.

Berkaitan dengan amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945, bahwa kemungkinan terjadinya amandemen sangatlah besar. Hal ini didasari karena jumlah mayoritas fraksi di Parlemen adalah kubu pemerintah atau kubu koalisi. Berdasarkan data yang dihimpun Kompas, bahwa total anggota DPR yang telah dilantik untuk periode 2024-2029 adalah sebanyak 580 anggota yang berasal dari 8 partai politik yakni PDIP (110 anggota), Golkar (102 anggota), Gerindra (86 anggota), Nasdem (69 anggota), PKB (68 anggota), PKS (53 anggota), PAN (48 anggota), dan Demokrat (44 anggota). Tujuh dari delapan partai politik yang terdapat di DPR merupakan partai pendukung Presiden Prabowo sedangkan hanya PDIP yang tidak menyatakan sikap mendukung. Sehingga, total anggota DPR yang menjadi koalisi dari Presiden Prabowo adalah sebanyak 470 anggota atau sebesar 81% (delapan puluh satu persen). Jumlah ini tidak terlalu jauh dengan berbeda dengan masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode keduanya yang didukung oleh sebanyak 471 anggota DPR atau sebesar 82% (delapan puluh dua persen). Dengan demikian, kemungkinan terjadinya amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 sangatlah besar karena MPR sendiri merupakan lembaga yang terdiri atas DPR dan DPD, sedangkan keterwakilan kubu koalisi di DPR sangatlah tinggi. Dengan tingginya angka koalisi, maka sangatlah mungkin bagi pemerintah dalam hal ini Presiden untuk dapat mendorong adanya amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan paparan diatas, bahwa perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu keniscayaan. Hal ini didasari karena kehidupan ketatanegaraan Indonesia senantiasa mengalami perubahan dan bersifat dinamis sehingga hal ini menuntut Undang-Undang Dasar untuk menyesuaikan dengan keadaan zaman. Selain adanya tuntutan dinamisasi zaman, bahwa berubahnya rezim dan kelompok kepentingan politik juga berpengaruh terhadap perubahan Undang-Undang Dasar. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh K.C. Where yang menyatakan bahwa konstitusi merupakan suatu resultante politik, sehingga terjadinya perubahan rezim politik akan berpengaruh terhadap muatan materi dari suatu konstitusi. ([Where, 2015](#))

Adanya peralihan konfigurasi politik dari masa orde baru ke orde transisi ferormasi, telah terjadi perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada rentan waktu tahun 1999 sampai dengan 2002. Amandemen terhadap konstitusi pada waktu tersebut merupakan respon terhadap ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintahan yang menjabat karena dipicu oleh beberapa faktor seperti tertumpunya kekuasaan pada presiden sebagai kepala pemerintahan (*executive heavy*) dan tingginya angka korupsi di birokrasi baik di tingkat pusat maupun daerah. Usaha unsur mahasiswa dan masyarakat luas yang melakukan reformasi berbuah manis yang puncaknya terjadi pada tanggal 21 Mei tahun 1998 dengan digantinya Presiden Soeharto oleh wakilnya B.J. Habibie.

Peluang terjadinya amandemen kelima pada masa pemerintahan Presiden Prabowo masih diperdebatkan oleh berbagai kalangan. Hal ini didasari karena perbedaan kondisi dan realitas politik-ekonomi-sosial yang berbeda antara masa pemerintahan Presiden Prabowo dengan era pemerintahan Presiden Soeharto tahun 1998, sehingga relevansi antara amandemen kelima pada kepemimpinan Presiden Jokowi dengan amandemen yang terjadi pada era reformasi tahun 1999-20002 masih menjadi suatu polemik. Akan tetapi, apabila dilihat dari sudut pandang politik dengan melihat komposisi dan peta koalisi Presiden Prabowo di DPR, maka hal tersebut sangat memungkinkan dan potensial dapat terjadi. Dengan demikian, berdasarkan paparan diatas, penulis memberikan judul tulisan ini dengan “Relevansi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Upaya Optimalisasi Sistem Ketatanegaraan Era Presiden Prabowo”.

2. Metode

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian normatif, yakni mengkaji permasalahan hukum yang berkaitan dengan relevansi amandemen kelima terhadap UUD 1945 pada masa pemerintahan Presiden Prabowo. Pendekatan yang dilakukan oleh peneliti dalam mengkaji objek penelitian adalah pendekatan secara konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Data penelitian yakni berupa data kualitatif diperoleh melalui metode studi pustaka atau dokumen terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisa terhadap data tersebut dilakukan secara deskriptif-kualitatif menggunakan metode deduktif, yakni suatu pengambilan logika hukum yang berpangkal pada hal-hal yang bersifat secara umum.

3. Hasil & Pembahasan

3.1. Metode Perubahan Terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Segala sesuatu yang terdapat di dunia akan mengalami suatu perubahan, begitu pula dengan konstitusi. Menurut Rubenfeld bahwa perubahan akan suatu konstitusi merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat dibantah karena konstitusi yang dibentuk pada waktu tertentu tidak akan selamanya sesuai dengan dinamisasi zaman, sehingga perubahan terhadapnya menjadi suatu kebutuhan yang mendesak (Alexander, 2001). Pada lain sisi, bahwa perubahan akan konstitusi tidak senantiasa harus berlangsung dalam kurun waktu yang berdekatan. Perubahan yang terjadi secara terus menerus justru akan mengakibatkan

materi muatan yang terkandung didalamnya senantiasa mentah atau berjalan secara prematur, sehingga untuk dapat beroperasi secara optimal dalam kurun waktu yang lama, konstitusi membutuhkan kemampuan untuk bertahan dari perubahan (Rishan, 2020). Dengan demikian, perubahan konstitusi harus dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan penuh kehati-hatian.

Salah satu sifat dari konstitusi adalah dinamis dan dapat berubah-ubah sesuai dengan perubahan waktu serta perkembangan kehidupan masyarakat. William Benneto mengemukakan bahwa “it is not static but dynamic, a Darwinian, not a Newtonian affair” (Benneto, 1949). Perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang mutlak terjadi di seluruh negara yang memiliki konstitusi, sehingga kedinamisan konstitusi tidak dapat dibantah. Perubahan terhadap konstitusi dapat dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, sehingga jarang sekali perubahan konstitusi terjadi hanya karena faktor tunggal saja.

Menurut Ashok Dhamija, bahwa setidaknya terdapat sepuluh faktor yang mendorong terjadinya perubahan terhadap konstitusi. adapun kesepuluh faktor tersebut, yakni :

- a. Ideologi, filosofi, kepercayaan dan kepentingan;
- b. Peran media;
- c. Pengaruh badan-badan internasional;
- d. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- e. Pengaruh penerapan konsep negara kesejahteraan (welfare state);
- f. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah;
- g. Kekuatan pengujian undang-undang (*judicial review*);
- h. Jumlah Pasal konstitusi;
- i. Partai politik; dan
- j. Sikap atau pendapat dari masyarakat. ([Faiz, 2019](#))

Berkaitan dengan kesepuluh faktor tersebut, bahwa faktor-faktor tersebut dapat terjadi secara keseluruhan atau bahkan hanya sebagian, tergantung pada situasi dan kondisi dari masing-masing negara. Menurut penulis, bahwa faktor-faktor dominan yang mendorong terjadinya amandemen konstitusi di Indonesia didasari karena faktor ideologi, filosofi, kepercayaan, dan kepentingan serta faktor sikap atau pendapat masyarakat yang tidak menghendaki materi muatan konstitusi. Suatu konstitusi yang disusun dan ditetapkan pada suatu era dan generasi tertentu, akan menggambarkan kondisi dari era dan generasi tersebut. Selanjutnya, setiap era dan generasi tersebut tentulah memiliki ideologi, filosofi, kepercayaan dan kepentingan yang dapat saja masih sesuai dengan saat ini atau bahkan sudah tidak sesuai lagi. Perubahan terhadap konstitusi sangat dipengaruhi oleh ketidakrelevanannya antara ideologi, filosofi, kepercayaan dan kepentingan pada saat pembentukan konstitusi tersebut dengan realitas yang terjadi pada saat ini. Hal ini didasari karena ketika dikatakan bahwa sebuah konstitusi mencerminkan suatu generasi tertentu pada saat konstitusi dibentuk dan dirancang, sebenarnya konstitusi tersebut hanyalah merupakan suatu manifestasi dari keinginan, kepercayaan, kepentingan dari kelompok dominan dalam masyarakat pada saat perancangan dan pembentukannya. Dengan demikian, bahwa apabila faktor-faktor tersebut yakni ideologi, filosofi, kepercayaan dan

kepentingan sudah tidak relevan lagi, maka perubahan konstitusi sangatlah mungkin untuk terjadi.

Selanjutnya, faktor utama lainnya yang mendorong adanya perubahan konstitusi adalah sikap dan pendapat masyarakat terhadap konstitusi, terkhusus mengenai apa yang dikehendaki dan dipikirkan oleh masyarakat terhadap konstitusi. Rakyat memiliki kekuatan yang besar untuk dapat membuat, membatalkan, dan/atau mengubah suatu konstitusi, baik melalui metode perubahan formal maupun perubahan informal. Dengan demikian, bahwa perubahan terhadap konstitusi sangat ditentukan pula oleh sikap dan kehendak rakyat terhadap konstitusi karena hal ini didasari bahwa rakyatlah pemilik kedaulatan tertinggi disamping adanya kedaulatan hukum.

Berkaitan dengan jangka waktu perubahan konstitusi, terdapat perdebatan antara Thomas Jefferson dan James Maddison yang mempersoalkan tentang jangka waktu perubahan konstitusi atau daya tahan konstitusi (*constitutional endurance*). Menurut Jefferson, bahwa konstitusi hanya bisa bertahan selama sembilan belas tahun. Hal ini didasari atas analisisnya terhadap konstitusi Perancis dan beberapa konstitusi di negara Eropa lainnya yang senantiasa mengalami perubahan pada rentan waktu tersebut. Jefferson berpendapat, bahwa perubahan konstitusi selayaknya diberlakukan selama dua puluh tahun sekali. Pendapat Jefferson tersebut bertentangan dengan pendapat dari Maddison. Madison berpendapat bahwa daya tahan dari suatu perubahan sangatlah penting bagi konstitusi. Semakin lama dan tua pemberlakuan konstitusi, maka semakin baik pula konstitusi tersebut. Dengan demikian, Madison berpendapat bahwa perubahan konstitusi justru tidak boleh dibatasi dengan jangka waktu dua puluh tahun akan tetapi harus lebih lama daripada itu. (Elkins et al., 2009)

Menurut Elkins, Ginsburg, dan Melton bahwa daya tahan suatu konstitusi tidak dapat dibatasi oleh waktu 19 tahun atau bahkan lebih dari itu. Justru Perubahan konstitusi dapat saja kurang dari jangka waktu sembilan belas tahun. Pendapat ini didasari karena masing-masing konstitusi diberbagai negara memiliki kondisi ekonomi dan politik yang berbeda-beda sehingga perubahan yang terjadi jelas akan bervariatif. Selain itu, menurut Elkins, Ginsburg dan Melton bahwa fleksibilitas konstitusi dapat menjadi satu faktor lain yang akan mempengaruhi daya tahan konstitusi. Dengan semakin fleksibelnya suatu konstitusi dimana materi muatan yang terkandung didalamnya memiliki kemampuan adaptasi yang baik dan dengan adanya interpretasi dari Mahkamah Konstitusi maka akan mengakibatkan konstitusi akan memiliki umur yang panjang.

Dalam perubahan konstitusi, secara umum terdapat dua metode perubahan yakni secara formal dan informal. Menurut Bruce Ackerman, bahwa metode perubahan formal adalah metode perubahan yang ketentuan proseduralnya diatur secara tegas didalam konstitusi. Sedangkan metode perubahan informal adalah metode perubahan yang ketentuan proseduralnya tidak diatur didalam konstitusi atau berada diluar ketentuan konstitusi. (Albert, 2019)

Dalam konsep Stefan Voigt, perubahan konstitusi dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni: perubahan secara eksplisit dan perubahan secara implisit. Perubahan secara eksplisit dilakukan dengan cara merubah teks dan makna dalam konstitusi. Ketentuan perubahan yang terdapat dalam mode ini tertuang secara langsung didalam konstitusi. Selain itu, pelaku perubahannya sangat definitif yang terdiri atas kubu koalisi pemerintah dan oposisi di parlemen. Sedangkan dalam perubahan secara implisit, perubahan yang terjadi hanya merubah makna tanpa adanya perubahan terhadap teks konstitusi. Perubahan implisit kerap dilakukan dengan melakukan interpretasi atas teks konstitusi dengan merubah, memodifikasi, atau bahkan mengganti makna yang diatur dalam teks konstitusi. Ketentuan perubahannya tidak diatur secara langsung didalam konstitusi dan pelaku perubahannya sangat beragam, dapat diperankan oleh presiden, parlemen maupun badan peradilan. (Voigt, 1999)

Dalam proses perubahan konstitusi secara formal, menurut Sri Soemantri terdapat dua sistem yang secara umum diterapkan diberbagai negara, yaitu sistem renewel (pembaharuan) dan sistem amandement (perubahan) (Thaib, 2004). Sistem renewel ialah apabila suatu konstitusi mengalami suatu perubahan dan pemberlakuan menggunakan teks hasil perubahan secara keseluruhan, sehingga teks lama (baik Pasal-Pasal atau Bab) sudah tidak berlaku lagi. Diantara negara-negara yang menganut sistem renewel antara lain Belanda, Jerman, dan Perancis. Sedangkan sistem amandement ialah apabila suatu konstitusi mengalami perubahan, namun pemberlakuan tidak menggunakan teks baru secara keseluruhan. Artinya, teks lama masih berlaku dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan karena dilampirkan pada konstitusi hasil perubahan (addendum). Diantara negara yang menganut sistem amandement yakni Amerika Serikat. (Soemantri, 2006)

Menurut C.F. Strong, perubahan formal yang diatur didalam konstitusi memiliki corak dan ragam yang berbeda-beda disetiap negara. Lebih lanjut, Strong membatasi empat model perubahan formal yang lazim digunakan diberbagai negara, yakni :

- a. Perubahan melalui kekuasaan legislatif dengan aturan yang rigid, yang dalam bahasa Strong disebut "*by the ordinary legislature but under certain restrictions*".
- b. Perubahan melalui referendum yang dilakukan dengan persetujuan rakyat.
- c. Perubahan melalui ratifikasi negara-negara bagian dengan ambang batas tertentu. Model ini biasanya diterapkan di negara yang memiliki bentuk negara federal.
- d. Perubahan melalui lembaga khusus (*special commission*) yang ditugaskan untuk mengubah dan menetapkan konstitusi (Strong, 1963).

Dalam pandangan K.C Where, bahwa perubahan konstitusi disebabkan karena 1) adanya sejumlah daya kekuatan mendesak atau memaksa (*some primary forces*), seperti revolusi industri, perang atau ancaman perang, krisis (ekonomi-politik-sosial), perkembangan demokrasi dan pengaruh partai politik. Pengaruh dari kondisi-kondisi tersebut mendorong suatu perubahan untuk menetapkan, mengganti maupun mengubah teks atau makna yang terkandung dalam suatu konstitusi. 2) perubahan konstitusi yang dilakukan melalui metode "*formal amandement*". 3) perubahan yang melalui konvensi atau

“usage/convention”. 4) perubahan yang dilakukan melalui interpretasi peradilan (Where, 2015).

Dari pandangan K.C Where, dapat dianalisis bahwa Where tidak secara eksplisit membedakan antara perubahan secara formal dan secara informal. Namun, dari keempat pendapat yang dapat merubah konstitusi diatas, bahwa pendapat terkait perubahan melalui formal amandemen saja yang masuk kedalam kategori metode perubahan konstitusi formal yang diatur dalam konstitusi, sedangkan untuk pendapat lainnya masuk kedalam kategori metode perubahan secara informal, yakni perubahan karena kekuatan mendesak, perubahan melalui konvensi dan perubahan melalui interpretasi peradilan.

Perubahan formal yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan diatur dalam Pasal 37. Pasal 37 secara tegas menentukan bahwa MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang memiliki amanat konstitusional untuk dapat merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dalam ketentuan Pasal 37, dijelaskan bahwa usulan perubahan harus diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR. Perubahannya baru dapat dilakukan apabila disetujui sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR yang hadir dalam persidangan.

Selanjutnya, perubahan informal terhadap Undang-Undang Dasar di Indonesia terjadi melalui beberapa cara atau metode, (Rishan, 2020) diantaranya melalui :

- a. Melalui Ketetapan Pemerintah : 1. Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang merubah sistem pemerintahan presidensil menjadi sistem pemerintahan parlementer, 2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang merubah konstitusi dari UUDS 1950 kembali ke UUD 1945.
- b. Melalui Praktik Legislasi : 1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 yang mencabut pemberlakuan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950, 2. TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 yang mensyaratkan bahwa perubahan UUD 1945 harus melalui referendum.
- c. Melalui Praktik Presiden dan DPR (*mutual approve*): 1. Ratifikasi ASEAN Charter (Piagam ASEAN) terkait asas pasar tunggal, investasi bebas dan integrasi ekonomi nasional yang mempengaruhi makna Pasal 33 UUD, 2. Pemaparan penjelasan presiden terkait RAPBN pada setiap minggu pertama bulan Januari yang tidak diatur dalam UUD.
- d. Melalui Interpretasi Peradilan : 1. Putusan MK No.005/PUU-IV/2006 terkait perubahan textual meaning frasa “perilaku hakim” pada Pasal 24B (1) UUD 1945 pasca amandemen, 2. Putusan MK No.138/PUU-VII/2009 terkait perubahan textual meaning frasa “undang-undang” yang dimaknai sama dengan “perpu” dalam Pasal 24C (1) UUD pasca amandemen.

Berdasarkan paparan diatas, bahwa Indonesia menerapkan metode perubahan konstitusi baik secara formal maupun informal. Kedua metode tersebut saling melengkapi satu sama lain untuk menegakan supremasi konstitusi Indonesia serta untuk menjamin hak-

hak konstitusional seluruh warga negara Indonesia. Perubahan konstitusi secara formal yang pernah dipraktikan di Indonesia dilakukan pada rentan waktu tahun 1999-2002 melalui sistem amandemen sebagaimana pendapat Sri Soemantri. Perubahan melalui sistem amandemen tersebut menghasilkan perubahan signifikan dalam materi muatan UUD 1945, dimana pada awalnya hanya berjumlah 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 1 Pasal Aturan Tambahan, bertambah menjadi 73 Pasal (36 Pasal baru), 3 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Pasal Aturan Tambahan (Manan, 2004). Sedangkan, perubahan secara informal atau perubahan secara implisit terhadap UUD 1945 dilaksanakan melalui interpretasi peradilan (Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review*), melalui Ketetapan Pemerintah, melalui Praktik legislasi, dan melalui melalui Praktik Presiden dan DPR (*mutual approve*).

3.2. Relevansi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Sebagaimana K.C. Where menyatakan bahwa konstitusi merupakan suatu *resultante* kesepakatan politik, terhadap ungkapan tersebut dapat dipahami bahwa terdapat hubungan kausalitas antara konfigurasi politik yang berkuasa dengan pembentukan konstitusi (Where, 2015). Ketika suatu konfigurasi politik berubah maka konstitusi pun dapat berubah sesuai kehendak politik pada masa tersebut. Meskipun faktor politik bukanlah aktor tunggal dalam pembentukan dan perubahan konstitusi, akan tetapi presentase dominan terjadinya perubahan konstitusi adalah karena kehendak politik. Perubahan konstitusi merupakan suatu keniscayaan, karena konstitusi bukanlah suatu kitab suci yang disusun oleh Tuhan melainkan sekumpulan dokumen hukum yang dibentuk oleh manusia. Sehingga, perubahan konstitusi adalah siklus kenegaraan yang tidak dapat dibantahkan.

Meskipun konstitusi memiliki hubungan erat dengan konfigurasi politik yang berkuasa pada saat konstitusi tersebut dibentuk dan pengaruh politik memiliki pengaruh yang kuat, akan tetapi haruslah dipahami bahwa unsur perwakilan kepentingan politik yang masuk kedalam lembaga parlemen selaku pembentuk konstitusi merupakan perwakilan dari kehendak dan personifikasi warga negara. Sehingga, pembentukan konstitusi bukan hanya merupakan kontrak hukum antar elit politik belaka, akan tetapi justru merupakan kontrak hukum antar warga negara untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara guna menjamin kepentingan bersama. Hal ini sesuai dengan tujuan konstitusi menurut Koerniatmanto Soetoprawiro yakni untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa kepentingan politik, serta menetapkan bagi penguasa-penguasa tersebut batas-batas kekuasaan (Thaib, 2004). Dengan demikian, pembentukan dan perubahan konstitusi mengutamakan kepentingan bersama antar warga negara diatas kepentingan golongan tertentu.

Berkaitan dengan amandemen yang terjadi pada rentan waktu tahun 1999-2002 terhadap UUD 1945, bahwa amandemen tersebut didasari oleh beberapa faktor. Faktor umum adanya amandemen pada masa tersebut adalah adanya ketidaksesuaian antara teks hukum dengan pelaksanaan hukum dalam menjalankan amanat konstitusi. Konstitusi mengamanatkan bahwa pemerintahan senantiasa tunduk kepada hukum (*supremacy of law*), adanya jaminan akan pengakuan dan perlindungan HAM, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak serta kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun, dalam

pelaksanaannya, amanat konstitusi banyak diingkari oleh pemerintah dan hanya menjadi Pasal-Pasal yang tidak memiliki makna. Padahal, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya menyatakan “pemerintahan yang konstitusional bukanlah pemerintah yang hanya sesuai dengan bunyi-bunyi pasal konstitusi, melainkan pemerintahan yang sesuai dengan dengan esensi paham konstitusionalisme” (Nasution, 1995). Menjadi suatu ironi, bahwa kondisi Indonesia pada masa tersebut jangankan sesuai dengan esensi paham konstitusionalisme, untuk dapat sesuai dengan bunyi pasal konstitusi saja masih jauh. Sehingga, berdasarkan realitas tersebut Mochtar Pabottinggi mengungkapkan bahwa konstitusi atau UUD 1945 sudah tidak dijalankan lagi secara murni dan konsekuensi.

Menurut Dahlan Thaib, bahwa faktor terbesar dari adanya amandemen pada masa tersebut didasari karena ruh dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar sangat jauh daripada faham konstitusionalisme itu sendiri. Berdasarkan hasil penelitian Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada tahun 2000, bahwa dorongan untuk mengamandemen UUD 1945 diakibatkan karena faktor-faktor kelemahan dari substansi dan pelaksanaan UUD 1945 itu sendiri, yakni :

1. UUD 1945 telah memposisikan kekuasaan presiden terlalu besar sehingga mengakibatkan terjadinya executive heavy.
2. Sistem check and balances dalam hubungan antar kekuasaan negara tidak diatur secara lengkap dan komprehensif.
3. Banyaknya ketentuan dalam UUD 1945 yang tidak jelas dan multitafsir, sehingga membingungkan dalam proses pelaksanaannya.
4. Minimnya ketentuan yang mengatur akan jaminan Hak Asasi Manusia (HAM), sehingga angka pelanggaran HAM pada waktu tersebut sangat tinggi dan pemerintah sendiri menjadi aktor utama pelaku pelanggaran HAM.
5. Lemah dan tidak jelasnya sistem kepresidenan.
6. Perumusan sistem perekonomian yang kurang jelas, sehingga mengakibatkan ketidakjelasan sistem ekonomi nasional yang berimbang pada kuatnya kelompok oligarki ekonomi dan monopoli ekonomi. (Thaib, 2004)

Akibat yang ditimbulkan dari faktor-faktor diatas adalah munculnya kerusuhan dan demonstrasi yang terjadi diseluruh wilayah Indonesia. Mahasiswa dan masyarakat umum secara bersama-sama menuntut adanya reformasi terhadap seluruh sistem ketatanegaraan di Indonesia dan menuntut agar Presiden Soeharto yang telah memimpin Indonesia selama berpuluh-puluh tahun untuk mundur dari jabatannya sebagai presiden. Kerusuhan dan demonstrasi yang terjadi secara masif dengan skala nasional ini telah melumpuhkan stabilitas negara sehingga mengakibatkan krisis ekonomi-politik-sosial yang sangat besar. Puncak dari kerusuhan ini adalah terjadi pada tanggal 21 Mei tahun 1998 yang ditandai dengan pergantian Presiden dari Soeharto menjadi B.J. Habibie. Seiring dengan itu, terjadilah amandemen terhadap UUD 1945 yang terjadi pada tahun 1999-2002 sebagai tuntutan reformasi.

Amandemen terhadap UUD 1945 telah merubah banyak sekali ketentuan konstitusional yang berimbang pada seluruh aspek kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Mulai dari perubahan pertama yang terjadi pada tahun 1999 sampai dengan perubahan keempat tahun 2002, banyak sekali materi muatan yang telah berubah baik perubahan pada rumusan, tata letak maupun ketentuan baru. Adapun perubahan-perubahan tersebut menurut Bagir Manan yakni :

1. Jumlah Bab, dari 16 Bab menjadi 22 Bab, dihapus satu bab yakni Bab IV.
2. Jumlah Pasal, dari jumlah 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 1 Pasal Aturan Tambahan, bertambah menjadi 73 Pasal (36 Pasal baru), 3 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Pasal Aturan Tambahan (Manan, 2004).

Hasil dari proses amandemen, hanya terdapat beberapa pasal saja yang tidak mengalami perubahan, yaitu : Pasal 4, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 25, Pasal 29, dan Pasal 36, yang secara akumulatif berjumlah 6 Pasal. Pasal 22 dan Pasal 36 tidak mengalami perubahan rumusan, akan tetapi mendapat tambahan pasal. (Manan, 2004)

Meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat signifikan dimana hampir seluruh materi muatannya merupakan ketentuan baru, bukan berarti isu perubahan atau amandemen UUD 1945 akan berakhir. Isu amandemen kelima UUD 1945 seakan-akan isu yang pasti akan muncul pada setiap periode masa jabatan presiden, dimana pada masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun masa Presiden Joko Widodo isu amandemen kelima seolah-olah tidak pernah surut. Materi muatan yang menjadi agenda perubahan pun bersifat variatif, mulai dari penghidupan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN), penguatan lembaga DPD, dan penambahan masa jabatan presiden. Beberapa isu tersebut senantiasa muncul dan menjadi agenda amandemen kelima UUD 1945.

Isu amandemen kelima UUD 1945 sempat muncul pada tahun 2021 yang dipicu oleh pernyataan Amien Rais yang menyatakan bahwa akan dilaksanakan Sidang Istimewa MPR yang akan merubah masa jabatan Presiden menjadi tiga periode. Amandemen kelima ini memiliki pertimbangan politis yang dominan daripada pertimbangan kesejahteraan dan kepentingan umum, sehingga banyak sekali penolakan dari berbagai elemen masyarakat. Selain itu, urgensi dan realitas sosial yang terjadi pada saat ini sama sekali tidak sama dengan realitas pada saat amandemen sebelumnya dilakukan, sehingga amandemen kelima ini dari berbagai kalangan dirasa tidak relevan untuk dilakukan. Akan tetapi, apabila dilihat pada situasi dan kondisi pada masa Presiden Prabowo bahwa UUD 1945 pasca amandemen sudah 20 tahun lebih berlaku dan hal tersebut jelas melebihi jangka waktu 19 tahun sebagaimana yang dikemukakan oleh Thomas Jefferson. Dengan demikian, bahwa amandemen UUD 1945 pada masa pemerintahan Presiden Prabowo pada dasarnya sangat potensial untuk dilakukan selama tujuannya adalah untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia dan tidak disewelengkan menjadi agenda pemenuhan kepentingan politik belaka.

Menurut penulis, bahwa konstitusi memiliki kesamaan seperti halnya mahluk hidup yang memiliki jangka waktu. Oleh karena itu, cepat atau lambat memang amandemen kelima UUD 1945 akan dan harus untuk dilakukan. Amandemen kelima dilakukan adalah untuk mengatasi permasalahan dan kekurangan konstitusional yang terdapat dalam UUD

1945 hasil perubahan tahun 1999-2002. Oleh sebab itu, karena tujuannya untuk mengatasi permasalahan dan menambal kekurangan konstitusi sebelumnya, maka pelaksanaan amandemen kelima tidak dapat dilakukan secara terburu-buru atau serampangan dan harus dilakukan dengan teliti serta mewajibkan adanya aspirasi warga negara sepenuhnya.

Menurut Richard Albert, bahwa konstitusi harus didesain untuk dapat bertahan kekal, namun tidak mengurangi tujuan stabilitasnya. Dalam pandangan Albert, bahwa terlalu rigid suatu konstitusi akan berpotensi memunculkan suatu revolusi. Sedangkan, apabila suatu konstitusi terlalu fleksibel, maka ia akan mengikis perbedaannya dengan undang-undang dan berpengaruh terhadap stabilitas. Dengan demikian, konstitusi harus secara preventif menyediakan ketentuan perubahan guna perbaikan dimasa depan, akan tetapi prosedurnya tidak terlalu longgar yang akan berpotensi merusak stabilitas (Albert, 2014). Dengan demikian, bahwa perubahan terhadap suatu konstitusi merupakan suatu keniscayaan, namun dengan adanya perubahan tersebut tidak mengorbankan dan merusak stabilitas.

Sepuluh tahun setelah UUD 1945 hasil perubahan diterapkan, pernah dilakukan survei yang dilakukan oleh Majalah FIGUR untuk mengetahui terkait usulan kelima terhadap UUD 1945. Berdasarkan survei tahun 2009, sebagian besar masyarakat Indonesia mendukung adanya amandemen kelima UUD 1945. Dimana sebanyak 75% (tujuh puluh lima persen) menanggapi baik dan mendukung amandemen kelima. Berdasarkan hasil survei tersebut, para responden yang mendukung amandemen menyatakan bahwa amandemen harus dipersiapkan menurut substansi, waktu dan keseriusan partai politik untuk melakukan penelitian yang mendalam serta melibatkan partisipasi masyarakat luas. (Faiz, 2019)

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memperlihatkan data bahwa sebanyak 75% (tujuh puluh lima persen) responden setuju akan adanya amandemen kelima terhadap UUD 1945 dimana pada tahun 2009 menurut LSI, stabilitas politik dan angka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono masih tinggi dengan angka 71% (tujuh puluh satu persen). Akan tetapi, pada masa pemerintahan Presiden Prabowo Subianto, belum terdapat suatu survei yang dilakukan untuk mengukur angka persepsi masyarakat terhadap amandemen kelima UUD 1945. Namun, meskipun demikian telah terdapat survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia (IPO) menunjukkan bahwa tingkat kepuasan publik terhadap pemerintahan Presiden Prabowo pada tahun pertama dianggap tinggi dengan persentase sebesar 77,7% (tujuh puluh tujuh koma tujuh persen) dari total responden sebanyak 1220 responden merasa puas dengan rincian sebesar 60,4% (enam puluh koma empat persen) cukup puas dan 17,3% (tujuh belas koma tiga persen) merasa sangat puas.

Dalam pertimbangan yuridis-politis, kemungkinan amandemen kelima sangatlah mungkin untuk terjadi. Hal ini didasari dengan komposisi jumlah parlemen Indonesia yang didominasi oleh kubu koalisi pemerintah. Berdasarkan data, bahwa sebanyak 81% (delapan puluh satu persen) jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah fraksi

pendukung pemerintah atau kubu koalisi. Dengan demikian, kemungkinan terjadinya amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 sangatlah besar karena MPR sendiri merupakan lembaga yang terdiri atas DPR dan DPD, sedangkan keterwakilan kubu koalisi di DPR sangatlah tinggi. Dengan kondisi dimana jumlah kedudukan koalisi memiliki kedudukan yang dominan, maka pengaruh akan keberpihakan dan akomodasi kepentingan dari pemimpin berkuasa sangatlah besar. Sehingga meskipun secara yuridis-politis sangat memungkinkan untuk dilakukan, namun syarat utama dalam implementasi amandemen tersebut harus benar-benar mengakomodir suara dan aspirasi dari seluruh warga negara agar hasil amandemen yang dilakukan benar-benar mengutamakan kepentingan bangsa daripada mendahulukan ego politik belaka.

Akan tetapi, dalam pertimbangan moral/etis, relevansi terjadinya amandemen kelima justru bertolak belakang dengan pertimbangan yuridis-politis. Menurut penulis, dalam pertimbangan moral/etis dan sosial, kemungkinan terjadinya amandemen kelima sangatlah kecil dan tidak relevan untuk dilakukan. Hal ini didasari oleh kondisi dimana masa pemerintahan Presiden Prabowo masih cukup dini, yakni 1 (satu) tahun. Dalam masa kerja yang masih singkat tersebut, hal yang paling penting untuk dilakukan adalah proses penguatan dan adaptasi terhadap sistem ketatanegaraan, bukan merupakan suatu proses untuk mengubah sistem ketatanegaraan. Sebagaimana dikemukakan oleh Harold Crouch, bahwa stabilitas politik dapat diidentifikasi oleh dua hal, yakni: kemampuan pemerintah untuk dapat bertahan selama bertahun-tahun atau dapat menjalankan programnya dalam koridor batas-batas tertentu yang memenuhi kewajaran umum. Selanjutnya, pemerintah dapat menjalankan sistem pemerintahan yang adaptif akan perubahan masyarakat tanpa harus mengubah sistem yang telah ada (Crouch, 1982). Dengan demikian, bahwa adanya optimalisasi sistem ketatanegaraan melalui amandemen konstitusi pada masa awal pemerintahan presiden prabowo justru akan memiliki kecenderungan mengganggu stabilitas politik karena perubahan yang dilakukan akan terjadi pada saat justru sistem ketatanegaraan yang dijalankan masih dalam tahap berkembang menuju arah perbaikan.

Berdasarkan paparan diatas, bahwa tidak ada relevansi antara amandemen kelima UUD 1945 pada saat pemerintahan Presiden Prabowo terhadap proses optimalisasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasari karena kondisi yang melatarbelakangi terjadinya perubahan pada saat ini dengan perubahan yang terjadi pada era reformasi sangatlah berbeda, dimana belum terdapat suatu keadaan yang mendesak untuk dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. Selain itu, dengan masa waktu pemerintahan yang berjalan saat ini yakni 1 (satu) tahun, maka terlalu dini apabila pemerintah melakukan proses amandemen karena stabilitas pemerintahan serta program strategis yang dilangsungkan oleh pemerintah belum memerlukan akan adanya amandemen terhadap UUD 1945.

4. Penutup

Metode perubahan terhadap UUD 1945 dilaksanakan melalui metode formal maupun informal. Kedua metode tersebut saling melengkapi satu sama lain untuk menegakan supremasi konstitusi Indonesia serta untuk menjamin hak-hak konstitusional

seluruh warga negara Indonesia. Perubahan UUD 1945 secara formal yang pernah diperlakukan di Indonesia dilakukan pada rentan waktu tahun 1999-2002 melalui sistem amandemen sebagaimana pendapat Sri Soemantri. Sedangkan, perubahan secara informal atau perubahan secara implisit terhadap UUD 1945 dilaksanakan melalui interpretasi peradilan (Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review*), melalui Ketetapan Pemerintah, melalui Praktik legislasi, dan melalui melalui Praktik Presiden dan DPR (*mutual approve*). Dalam pertimbangan yuridis-politis bahwa amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 sangatlah besar dapat dilakukan karena MPR selaku lembaga yang terdiri atas DPR dan DPD memiliki keterwakilan kubu koalisi Presiden yang sangat tinggi yakni sebesar 81% (delapan puluh satu persen). Akan tetapi, dalam pertimbangan moral/etis bahwa tidak ada relevansi antara amandemen kelima UUD 1945 pada saat pemerintahan Presiden Prabowo terhadap proses optimalisasi sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini didasari karena belum terdapat suatu keadaan yang mendesak untuk dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 serta masa waktu pemerintahan yang berjalan saat ini yakni 1 (satu) tahun masih terlalu dini dan justru akan berpengaruh terhadap stabilitas pemerintahan.

Referensi

- Albert, R. (2014). The Structure of Constitutional Amandement Rules. *The Wake Forest Law Review*, 49(4).
- Albert, R. (2019). *Constitutional Amandement: Making, Breaking and Changing Constitution*. Oxford University Press.
- Alexander, L. (2001). *Constitutionalism: Philosophical Foundations*. University Press.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press.
- Benneto, W. (1949). *The Goverment of the United States*. Macmillan Company.
- Crouch, H. (1982). *Perkembangan Ekonomi dan Modernisasi*. Yayasan Pengkhidmatan.
- Elkins, Z., Ginsbur, T., & Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitution*. Cambridge University Press.
- Faiz, P. M. (2019). *Amandemen Konstitusi Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*. Rajawali Grafindo Press.
- Manan, B. (2004). *Perkembangan UUD 1945*. FH UII Press.
- Nasution, A. B. (1995). *Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti.
- Rishan, I. (2020). *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*. FH UII Press.
- Soemantri, S. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (2nd ed.). Alumni.
- Strong, C. F. (1963). *Modern Political Constitution*. Sidgwick and Jackson Ltd.
- Thaib, D. (2004). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Rajawali Press.
- Voigt, S. (1999). Implicit Constitutional Change: Changing The Meaning of The Constitutional Without Changing The Text of The Document. *European Journal of Law and Economic*, 7(3).
- Where, K. C. (2015). *Konstitusi Konstitusi Modern*. Nusamedia.