

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERUBAHAN UUD 1945 BENTUK
KEWAJIBAN DAN TUGAS ANGGOTA MPR**

***COMMUNITY PARTICIPATION IN THE AMENDMENT TO THE 1945
CONSTITUTION FORM OF OBLIGATIONS AND DUTIES OF MPR MEMBERS***

Emy Hajar Abra¹, Parningotan Malau²

^{1,2}Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan

¹My_87_hjf@yahoo.com, ²pmalau0707@gmail.com

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan, pada perubahan yang pernah terjadi tersebut dinilai lebih bernuansa kebutuhan politik semata. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi yang seharusnya mampu menjadi suara rakyat justru didominasi tarik menarik kepentingann partai politik. Perubahan-perubahan Pasal pun hanyalah pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan kepala pemerintahan dan kelembagaan Indonesia. Oleh karenanya Konstitusi Republik Indonesia secara substansi dan prosedural belum mampu menyentuh kebutuhan dan partisipasi masyarakat. Jika dilihat pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebenarnya kebutuhan partisipasi masyarkat menjadi bagian dari tugas MPR, namun hingga sekarang tugas atas amanah undang-undang tersebut sama sekali belum mampu diimplementasikan.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Perubahan UUD 1945, MPR

ABSTRACT

The 1945 Constitution has been amended four times, the changes that have occurred are considered more nuanced in terms of political needs. The 1945 Constitution as the highest law that should be able to become the voice of the people is dominated by the tug of war interests of political parties. Article changes are only articles related to the authority of the head of government and Indonesian institutions. Therefore, the Constitution of the Republic of Indonesia is substantially and procedurally not able to touch the needs and participation of the community. If you look at Law Number 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representatives Council, and the Regional People's Representative Council, the actual need for community participation is part of the tasks of the MPR, but until now the task of the mandate of the law is completely has not been able to be implemented.

Keywords: *Community Participation, Amendment to the 1945 Constitution, MPR*

PENDAHULUAN

Sebagaimana difahami bahwa konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai hukum dasar, konstitusi dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis. Konstitusi yang tertulis di Indonesia disebut dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal merupakan hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sebuah konstitusi, ditetapkan oleh para pendiri Negara Republik Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Undang-Undang Dasar 1945, telah menunjukkan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang menganut konstitusionalisme, konsep negara hukum, dan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, upaya memahami suasana kebatinan (*geistichenhentergrund*) yang menjadi latar belakang perumusan yuridis dari Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu keniscayaan.

Menelusuri kembali jejak-jejak sejarah perjalanan konstitusi negara ini, maka kita akan menemukan suatu bukti yang konkrit dari sebuah dinamisasi sistem ketatanegaraan demi mencari bentuk yang ideal bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena esensi-nya konstitusi merupakan konsepsi negara yang menjadi dasar dan limitasi dari konstelasi sistem penyelenggaraan negara. Suatu undang-undang dasar jika tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak memenuhi harapan aspirasi rakyat, dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru. Misalnya, di Perancis sesudah dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu mengadakan undang-undang dasar baru yang mencerminkan lahirnya Negara Perancis baru. Hal ini juga terjadi di Indonesia, Miriam Budiardjo membagi empat tahap perkembangan Undang-Undang Dasar perkembangan undang-undang dasar sebagai berikut:¹

¹ Ahmad dan Novendri M. Nggilu, *Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip The Guardian Of The Constitution*, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 4, Desember 2019

1. Masa 1945-1959 sebagai Republik Indonesia ke-I (Demokrasi Parlementer) yang didasari tiga Undang-Undang Dasar berturut-turut, yaitu: 1945, 1949 dan 1950;
2. Masa 1959-1965 sebagai Republik ke-II (demokrasi Terpimpin) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945; dan,
3. Masa 1965 sampai sekarang sebagai Republik Indonesia ke-III (Demokrasi Pancasila yang didasari oleh Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran ini disampaikan pada tahun 1970-an jauh hari sebelum jatuhnya rezim Suharto, sehingga jika kita tinjau saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-III periode antara tahun 1965-1998.
4. Kemudian tahun 1998 sampai saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-IV dengan menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemem (Demokrasi masa transisi).

PEMBAHASAN

Sebelum membahas tentang partisipasi masyarakat dalam perubahan konstitusi republik Indonesia, penulis akan mengemukakan beberapa definisi kata dari beberapa hal yang dianggap penting dan menjadi landasan bernegara. Pertama adalah konstitusi. Berdasarkan istilah, Solly Lubis mengemukakan Istilah “konstitusi” berasal dari “consituer” (bahasa Perancis), yang berarti membentuk. Dengan pemakaian istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu Negara, atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.²

Kedua hal penting lainnya dalam negara Indonesia adalah demokrasi. Secara epistimologi, asal kata demokrasi berasal dari bahasa latin, yakni *demos*, yang artinya rakyat dan *kratos*, yang artinya pemerintahan. Sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi artinya pemerintahan rakyat.³ Menurut Baharuddin Lopa bahwa pada dasarnya makna demokrasi ialah pemerintahan yang berdasarkan kehendak rakyat, kedaulatan rakyat. Untuk mewujudkan kehendak tersebut, terlebih dahulu harus dijamin hak persamaan dan hak kebebasan.⁴

Antara konstitusi dan demokrasi memiliki padanan makna yang sejalan yakni “negara” dan “rakyat”. Selain kedua hal tersebut menjadi unsur primer bernegara, selain itu kedua kata tersebut menjadi satu-kesatuan makna yang tidak bisa dipisahkan. Artinya dalam membangun negara berserta kebutuhan yuridis segala isinya tidaklah mungkin tanpa menghadirkan rakyat

² M Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm 37.

³ Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 11945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokus Media, 2007, hlm. 3

⁴Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT Yarsif Wataampone, 1999, hlm.7

secara langsung. Oleh karenanya, negara dengan dasar hukum tertingginya yaitu konstitusi adalah bagian dari pada suara rakyat itu sendiri.

Dalam sejarah perubahan konstitusi Indonesia, Pakar hukum tata negara Jimly Ashiddiqie yang ikut terlibat dalam proses pembahasan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca reformasi, mengatakan, bahwa naskah perubahan UUD 1945 disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam. Selain itu, suasana dan dinamika politik yang memengaruhi proses pembahasan rancangan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat didalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis sering kali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik. Bahkan Denny Indrayana, mengatakan bahwa reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik.⁵

Setidak-tidaknya ada 3 kelompok yang berbeda dalam melihat hasil Perubahan UUD 1945.⁶

- a. Kelompok pertama, melihat bahwa Perubahan UUD 1945 merupakan hasil optimal yang dapat diraih oleh bangsa Indonesia pada masa transisi dari otoritarian ke demokratisasi. Oleh karena itu, dengan segala kelebihan dan kekurangannya Perubahan UUD 1945 diterima dengan lapang dada dan untuk saat ini yang penting adalah pelaksanaan Perubahan UUD 1945. Kelompok pertama ini tidak menutup mata akan perlunya penyempurnaan lagi terhadap Perubahan UUD 1945, tetapi waktunya tidak perlu sekarang.
- b. Kelompok kedua, berpikiran lain dalam melihat hasil Perubahan UUD 1945. Kelompok ini menuntut segera dilakukannya perubahan kelima UUD 1945. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa dalam Perubahan UUD 1945 masih terdapat kelemahan-kelemahan yang harus segera diperbaiki. Perbaikan ini harus dilakukan sekarang tanpa menunggu-nunggu waktu lagi.
- c. Kelompok ketiga, berbeda secara kontras dengan kelompok pertama dan kedua. Kelompok pertama dan kedua pada dasarnya sama-sama berprinsip akan adanya perubahan atau bahkan penggantian UUD 1945. Akan tetapi kelompok ketiga ini justru melihat sebaliknya terhadap Perubahan UUD 1945. Artinya, UUD 1945

⁵ Ahmad Dan Novendri M. Nggilu, *Op. Cit*

⁶ Saifudin, *Menyusun Konstitusi Yang Partisipatif Menuju Ketahanan Nasional Yang Kuat Dan Dinamis*, <https://pshk.uir.ac.id/2013/03/menyusun-konstitusi-yang-partisipatif-menuju-ketahanan-nasional-yang-kuat-dan-dinamis/>, Diakses Pada 2 Mei 2022

yang asli jauh lebih baik dari hasil Perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 dinilai telah jauh keluar dari rel filosofi bangsa Indonesia yang telah disepakati dalam pendirian negara. Oleh karena itu, kelompok ketiga ini justru menghendaki diberlakukannya kembali UUD 1945 yang asli.

Selain problematika diatas, terdapat permasalahan lain dalam perubahan konstitusi. Substansi perubahan UUD 1945 tidak pernah dipublikasikan secara resmi hanya berdasarkan sosialisasi yang dilakukan MPR. Poin-poin perubahan yang diusulkan MPR dan DPD jelas bukan agenda rakyat karena mekanisme partisipasi untuk melibatkan publik dalam usulan amandemen tidak pernah jelas. Amandemen konstitusi seolah hanya praktik yang hanya melibatkan elit sehingga apa yang menjadi kebutuhan hukum masyarakat yang berhubungan dengan konstitusi tidak pernah terlihat utuh. Sehingga wajar apabila timbul pertanyaan mengenai gagasan untuk mengembalikan pemilihan Presiden oleh MPR, menghidupkan kembali GBHN, dan masa jabatan Presiden 3 periode bertolak semata dari kehendak elit hanya melibatkan kepentingan aktor-aktor partai politik yang agendanya memang soal kekuasaan.⁷

Banyak dari kalangan ahli Hukum Tata Negara mengatakan, konstitusi di Indonesia yang telah berulang kali mengalami perubahan hasilnya masih belum maksimal. Hal tersebut disebabkan karena perubahannya hanya disesuaikan dengan selera pemerintahan yang berkuasa pada masanya, tanpa disesuaikan dengan prinsip-prinsip negara yang terkandung dalam Pancasila. Sehingga, sudah menjadi hal yang mutlak bahwa dalam mengubah konstitusi harus melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat. Marwan Maas dalam jurnalnya menyatakan: “Dalam melakukan perubahan komprehensif, prosesnya harus melibatkan partisipasi rakyat secara luas agar menghasilkan solusi emansipatoris. Empat kali perubahan UUD 1945 lebih cenderung menekankan pada aspek normatif yang bermuatan kepentingan jangka pendek dengan melupakan aspek sosiologis dan filosofis.”⁸

Artinya banyak kalangan menyadari bahwa perubahan konstitusi republik Indonesia yang telah difahami sebagai dasar sekaligus hukum tertinggi bernegara Indonesia, justru hanya menjadi hukum dari hasil kepentingan partai politik semata. sejak wacana, proses, hingga hasil adalah bagian dari pada kebutuhan sekelompok masyarakat pada zaman itu.

⁷<https://Pshk.Or.Id/Publikasi/Amandemen-Konstitusi-Kala-Pandemi-Minim-Urgensi-Darurat-Partisipasi/>, Diakses Pada 2 Mei 2022

⁸ Soiti Nuhalmah, *Partisipasi Public Dalam Amandemen UUD, Adalah Bulletin Hukum Dan KeadilaN*, Volume 1 Nomor 3, 2017

Sehingga kebutuhan rakyat yang menjadi subyek tertinggi bernegara justru sama sekali tidak ada. Hukum tertinggi hanyalah hukum pembuat dari penguasa semata.

Jika melihat Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), sebenarnya kebutuhan akan partisipasimasyarakat itu ada, dan jelas menjadi tugas MPR dalam menghidupkannya.

Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5, disebutkan bahwa MPR bertugas:

- 1) Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- 2) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 3) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- 4) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Begitupun dengan tegas disebutkan pada Pasal 11 bahwa Kewajiban Anggota sebagai berikut:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- 2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- 3) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- 4) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 5) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- 6) Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Pada Pasal 5 ayat (4) MPR bertugas menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan

pada Pasal 11 ayat (6) disebutkan bahwa MPR berkewajiban melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah. Maka dari kedua pasal diatas telah dengan tegas dijelaskan bagaimana posisi dan peran rakyat dalam tubuh MPR begitupun dalam menjalankan tugasnya yang salah satunya adalah merubah konstitusi. Hanya saja pasal tersebut seakan tidak disadari sekaligus belum mampu untuk dihidupkan.

Oleh karena itu, dibutuhkan konstruksi nyata atas partisipasi masyarakat dalam perubahan konstitusi republik Indonesia. yakni memasukkan aspirasi masyarakat dalam syarat formil pengajuan atas usulan perubahan konstitusi Indonesia. Hal ini tentunya dapat sebagaimana undang-undang MD3 terkait tugas dan kewajiban anggota MPR. Dalam hal ini, penulis membuat beberapa catatan antara lain:

1. Dalam menjalankan tugasnya MPR berperan aktif dalam menyerap masukkan terkait perubahan UUD 1945 dengan waktu yang terjadwal
2. Sebelum proses formal perubahan konstitusi. Yakni dalam hal tahap awal terpenuhinya persyaratan formal perubahan UUD 1945 MPR harus mensosialisasikan sekaligus menerima aspirasi masyarakat sesuai dengan wilayah keterpilihannya
3. Selama proses sidang MPR harus mampu berperan aktif untuk tetap menerima masukan dan saran masyarakat atas hal-hal yang dirubah atau diganti, dengan metode yang telah dibuat terlebih dahulu. Terdapat catatan formil bahwa aspirasi masyarakat telah di usulkan.
4. Aspirasi masyarakat harus dapat menjadi salah satu syarat formal dalam perubahan UUD 1945 yang dituangkan kemudian dalam perubahan undang-undang.

Sebagaimana Pasal 24 UUD MD3 terkait perubahan undang-undnag dasar negara Indonesia, harus mampu menerjemahkan secara nyata tugas dan kewajiban sebgaimana pasal sebelumnya. Hal ini sangat diperlukan mengingat pada pasal 5 dan 11 tersebut dirasa hanya sekedar bunyi undang-undang yang tidak mampu direalisasikan. Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa seluruh anggota MPR adalah perwakilan raykat dan daerah, oleh karenanya saat terjadi porses perubahan harus mampu menerjemahkan perwakilan itu, yang tidak hanya menjadi perwakilan dari “perahu” pengusung semata. Kekosongan

kontruksi hukum ini dinilai sangat perlu. Agar amandemen yang pernah terjadi hanya menjadi kebutuhan politik saat itu tidak pernah terulang kembali.

KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

Dari pembahasan diatas maka kesimpulan yang didapat bahwa proses perubahan UUD 1945 yang ada selama ini belum mampu menghadirkan partisipasi masyarakat sebagai persyaratan formil perubahan konstitusi. Sehingga yang terjadi sebagaimana sejarah perubahan konstitusi bahwa perubahan tersebut hanyalah bagian dari tarik-menarik kebutuhan partai politik. Hal itu dapat dilihat dari proses awal perubahan hingga akhir perubahan konstitusi yang sama sekali tidak mampu menghadirkan partisipasi masyarakat. Sehingga hasil-hasil perubahan konstitusipun adalah pasal-pasal yang hanya terkait dengan kebutuhan politik partai politik semata. Dari sini dapat difahami bahwa partisipasi masyarakat belum mampu menjadi persyaratan formil dalam perubahan UUD 1945, sehingga keberadaan sebagaimana Pasal 5 dan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak menjadi hal penting dalam proses perubahan tersebut. Oleh karena itu saran dalam tulisan ini yaitu partisipasi masyarakat harus menjadi syarat formil perubahan konstitusi yang tertuang dalam undang-undang.

SARAN

Dari pembahasan dan kesimpulan diatas, maka saran yang penulis ajukan adalah perlunya ketegasan regulasi tentang adanya partisipasi masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, hal tersebut dapat dijadikan norma dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang akan dilakukan perubahan pada masa mendatang (*ius contituendum*).

REFERENSI

A. Buku

Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 11945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokus Media, 2007

Baharuddin Lopa, *Pertumbuhan Demokrasi Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT. Yarsif Wataampone, 1999

M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2008

B. Jurnal

Ahmad Dan Novendri M. Nggilu, *Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip The Guardian Of The Constitution*, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 4, Desember 2019

Siti Nuhalmah, *Partisipasi Public Dalam Amandemen Uud, Adalah Bulletin Hukum Dan Keadilan*, Volume 1 Nomor 3, 2017

C. Internet

Saifudin, *Menyusun Konstitusi Yang Partisipatif Menuju Ketahanan Nasional Yang Kuat Dan Dinamis*, <https://pshk.uir.ac.id/2013/03/menyusun-konstitusi-yang-partisipatif-menuju-ketahanan-nasional-yang-kuat-dan-dinamis/>, Diakses Pada 2 Mei 2022

<https://pshk.or.id/publikasi/amandemen-konstitusi-kala-pandemi-minim-urgensi-darurat-partisipasi/>, Diakses Pada 2 Mei 2022