

**ANALISIS YURIDIS KETENTUAN PASAL 37 UNDANG-UNDANG DASAR 1945  
SETELAH AMANDEMEN TENTANG PROSEDUR PERUBAHAN UNDANG-UNDANG  
DASAR DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL**

**Putri Kemala Sari<sup>1</sup>, Nila Trisna<sup>2</sup>, Phoenna Ath Thariq<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar  
Email: putrikemalasari@utu.ac.id

<sup>2</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar  
Email: nilatrisna@utu.ac.id

<sup>3</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar  
Email: phoennaaththariq@utu.ac.id

**Abstract**

*Indonesian independence is a new era in the formation of the constitution and order of state life. Because it was at this moment of independence that Indonesia first formed its written constitution in a standardized manner and compiled it into a state sheet. The constitution is called the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which has been amended four times to date. The points that become the discussion are regarding the provisions contained in Article 37 regarding the procedure for amending the 1945 Constitution whether it has applied the principles of constitutional democracy because the last amendment of the amendment to the 1945 Constitution from the provisions of Article 37 cannot be implemented anymore. The purpose of this research is to examine and analyze whether the provisions of Article 37 of the 1945 Constitution have applied the principles of constitutional democracy. The research methodology used is normative juridical with a descriptive analysis approach. Based on the results of the research on the amendment procedure of the 1945 Constitution, it adopts a method of change known as "verfassungs-anderung", namely a way of changing the constitution deliberately in the manner specified in the constitution. Then use a system of changes "constitutional reform". With the "formal juridical" pathway and completed as changes by means of "formal amendments", namely changes to the constitution which are made in accordance with the provisions contained in the constitution. So in other words Article 37 of the 1945 Constitution regarding the procedures for amending the 1945 Constitution has inspired the values of democratic principles procedurally but the substance of the provisions of Article 37 of the 1945 Constitution is not fully applied to the principles of constitutional democracy because there are still many provisions in Article 37 regarding the procedures for amending the 1945 Constitution. This still needs to be studied in depth, because of its flexible nature after the changes, but its content is still rigid and difficult to change.*

**Keywords :** *constitutional, democracy, , constitutional amendment procedure*

## 1. PENDAHULUAN

Kemerdekaan Indonesia merupakan era baru awal terbentuknya suatu susunan dan tatanan kehidupan bernegara yang berdasarkan konsitusional. Merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan hasil perjuangan pahlawan-pahlawan dan tokoh-tokoh bangsa yang kala itu pergerakan Indonesia di ketuai oleh Presiden Ir. Soekarno dan wakilnya Moh. Hatta. Setelah kemerdekaan pemikiran untuk membentuk sebuah konstitusi dalam mengapai apa yang ingin dicita-citakan sangat tinggi sekali. Indonesia merupakan sebuah negara yang berkomitmen pada supermasi hukum merupakan titik awal menumbuhkan semangat kepercayaan dan pembangunan bangsa dan negara. Maka konstitusi itu dibentuk lah pada sebuah dokumen tertulis dan formal yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 berlaku sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yaitu sehari setelah kemerdekaan merupakan hasil rancangan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan kemerdekaan. Bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi "*hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk waktu yang akan datang, dan suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin*".<sup>1</sup>

Pengaruhnya Konsep negara hukum (*Rechtsaat*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan Undang-Undang Dasar atau yang disingkat (UUD) 1945, sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan Undang-Undang sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam UUD 1945 setelah perubahan pada pasal 1 ayat (3) yang berbunyi "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".

Sebagai sebuah negara hukum maka hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai sebuah sistem, hukum terdiri dari elemen-elemen (i). Kelembagaan (*institusional*), (ii). Kaedah aturan (*instrumental*), (iii) perilaku pada subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural).<sup>2</sup> Kesatuan sistem tersebut yang mengandung unsur dan nilai-nilai norma. Norma dan aturan untuk menjunjung tinggi supermasi hukum dituangkan dengan nama Konstitusi atau UUD. Konstitusi atau Undang-Undang merupakan perjanjian sosial tertinggi dan mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan suatu negara. Negara yang baik adalah negara yang diperintah konstitusi dan

---

<sup>1</sup>Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. ALUMNI, Bandung, 2006, hlm.2

<sup>2</sup>Jimly Assidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2005, hlm. 5

berkedaulatan hukum. Model negara hukum seperti ini ditandai dengan adanya ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah sebuah pemerintah yang terbatas pada kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konsitusi, sehingga sering disebut “pemerintah berdasarkan konsitusi (*Constitutional Government*)”. Implementasi dari negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi, sehingga diketahui bahwa hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan (*Constitutional Democracy*).<sup>3</sup>

Konstitusi sangat erat kaitannya dengan demokratisasi. Karena konsitusi itu sendiri merupakan perjanjian sosial tertinggi yang merupakan perwujudan dari apa yang dicita-citakan pada sebuah negara. Mengapa konstitusi di suatu negara itu penting, karena negara yang menyebut dirinya demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yakni membatasi pemerintah agar penyelenggara kekuasaan tidak bersifat semena-mena dan hak warga negara akan lebih terlindungi. Dan juga hakekat konstitusi yang merupakan perwujudan paham tentang pemerintah dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain dapat dilaksanakan sesuai dengan kedalutan yang diinginkan oleh rakyat. Maka sejalan dengan hal itu makna hadirnya dari konsitusi itu sendiri juga harus sejalan dengan makna momentum perubahan undang-undang dasar yang harus dilaksanakan dengan nuansa demokratisasi yang baik.

Mengutip dari bukunya Prof. Sri Soemantri tentang Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, sekurang-kurangnya ada lima hal yang menjadi alasan mengapa UUD 1945 perlu untuk diubah, yaitu *pertama*, guna mempertegas makna dan diktum yang terdapat dalam pasal. *Kedua*, guna memperbaiki dan menyempurnakan diktum untuk menghindari penafsiran ganda. *Ketiga*, guna mengkoreksi diktum yang ada dalam pasal. *Keempat*, guna menambah diktum baru demi penyempurnaan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam konsitusi tersebut. *Kelima*, guna mengadopsi perkembangan dan ketatanegaraan yang dituntut untuk terciptanya kepastian hukum dalam waktu yang relatif lama. Ia juga menyebutkan mengapa masalah perubahan UUD dibuat dengan pembahasan bab tersendiri itu dikarenakan, para pendiri tokoh yang membuat undang-undang pada masa itu terasa masih banyak kekurangan atas apa yang terbentuk menjadi UUD sebagai norma dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga dibuat bab tersendiri karena merasa penting dan patut untuk diperhatikan mengenai prosedur perubahan UUD.<sup>4</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 sudah empat kali mengalami perubahan, istilah perubahan sering kita kenal dengan *amandement*. *Amandement* itu sendiri dimaksud dengan perubahan terhadap materi muatan UUD. UUD 1945 yang berlaku sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, kemudian diganti dengan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi

<sup>3</sup>Jimly Assddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, PT. Sinar Grafika, 2011, hlm. 19

<sup>4</sup>Sri Soemantri, *op. Cit*, hlm 23

sementara RIS berlaku sampai dengan 17 Agustus 1950, karena negara Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan dengan konstitusi baru, yakni Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 sendiri berlaku sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan UUD 1945 berlaku kembali. Kemudian UUD 1945 mengalami perubahan (*amandement*) dari tahun 1999-2002 sudah mengalami perubahan sampai empat kali. Berangkat dari peristiwa tersebut menandakan bahwa UUD itu sangat rentan bisa berubah sesuai dengan kebutuhan bangsa.

Perubahan demi perubahan yang terjadi terhadap konstitusi di Indonesia ini seharusnya dilaksanakan dengan proses yang tidak begitu sederhana namun juga mudah untuk melakukan perubahan, seperti yang terjadi pada Tap MPR mengenai referendum, perubahan UUD 1945 sangat sulit untuk dilaksanakan. Perubahan juga harus dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang agar terbentuk konstitusi yang benar-benar menunjukkan sikap seperti apa yang dicita-citakan dan menjawab kebutuhan masyarakat akan hukum. Sebagai suatu kontrak sosial keberadaan konstitusi memiliki arti dan nilai yang besar dalam kehidupan bangsa oleh karena konstitusi merupakan jiwa (*soul of nation*) perlu untuk dikaji apakah prosedur perubahan undang-undang ini berjalan dengan baik sebagai perwujudan demokratisasi konstitusional yang mengarahkan pada partisipasi seluruh elemen masyarakat untuk turut andil dalam mengambil keputusan mengenai perubahan undang-undang.

Agenda prosedur perubahan setelah amandemen yang terdapat dalam Pasal 37 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, berbunyi sebagai berikut : (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 ditujukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.* (3) *Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota permusyawaratan Rakyat,* (4) *Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.* (5) *Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.* Proses perubahan undang-undang yang melekat dengan demokratisasi ini harus berjalan dengan baik yaitu adanya peluang masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan kajian analisis mengenai Pasal 37 Undang – Undang Dasar 45 mengenai prosedur perubahan undang – undang dasar. Berdasarkan hasil uraian latar belakang tersebut maka penulis dalam hal ini memetakan rumusan masalahnya yaitu apakah prosedur perubahan undang – undang dasar 45 sudah sesuai dengan prinsip – prinsip demokrasi konstitusional?. Maksud dan tujuan Penelitian Bertitik tolak pada permasalahan yang teridentifikasi, maka maksud dan tujuan penelitian tersebut adalah untuk mempelajari dan menelaah apakah perosedur perubahan

UUD 1945 yang diatur dalam Pasal 37 tersebut sudah sesuai dengan prinsip demokrasi konstitusional.

## 2. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif. Yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan menelaah bahan-bahan pustaka. Menurut Soedjono Soekanto dan Sri Mamuji penelitian hukum normatif mencakup; penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>5</sup> Oleh karena itu, analisis hukum yang digunakan adalah didasarkan kepada ilmu hukum khususnya ilmu hukum ketatanegaraan di bidang hukum konstitusi. Yang mengkaji dan menganalisis proses pelaksanaan perubahan undang-undang.

Penelitian ini dilakukan dengan Studi literatur (kepustakaan) bertujuan untuk mencari dan mengkaji bahan-bahan hukum, antara lain (1) Bahan hukum primer, diantaranya UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen dan juga yang berkaitan dengan perubahan undang-undang pada TAP MPR tentang Referendum, serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang menyangkut terhadap permasalahan ini. (2) bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primewr seperti hasil penelitian, karya ilmiah dalam bentuk buku, makalah-makalah ataupun bentuk-bentuk lain yang terdapat dalam majalah, koran yang berkaitan dengan masalah sistem dan perosedur perubahan konstitusi dalam proses demokratisasi. (3) bahan tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus, ensiklopedia dan lain sebagainya.

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif. Menyangkut permasalahan pelaksanaan sistem serta prosedur perubahan undang-undang dalam prespektif demokrasi konstitusional.

## 3. PEMBAHASAN

Berkaitan dengan sejumlah permasalahan yang dijadikan objek penelitian, maka penting untuk dilakukan eksplorasi berbagai teori atau doktrin-doktrin di bidang hukum ketatanegaraan khususnya mengenai konstitusi dan sistem demokrasi guna mengkaji pelaksanaan perubahan UUD 1945 yang telah dirumuskan dalam Pasal 37 UUD 1945 apakah sudah memenuhi unsur demokrasi konstitusional. Maka dalam hal itu penelitian ini menggunakan pendekatan teori konstitusi khususnya mengenai sistem dan prosedur perubahan undang-undang serta teori demokrasi konstitusional.

---

<sup>5</sup>Soedjoni Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm. 13

Dewasanya ketika kita melihat bunyi pasal 37 UUD 1945 sebelum amandemen terdiri dari dua pasal, yaitu

“(1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.  
(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.”

Sedangkan setelah dilakukannya amandemen menjadi 4 pasal, yaitu yang berbunyi sebagai berikut:

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 oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Perubahan pasal 37 UUD 1945 membawa dampak yang sangat signifikan terhadap substansi maupun penerapannya. Yang tidak berubah hanya pada badan atau lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubahnya yaitu masih berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang disingkat sebagai MPR. Pasal 37 ini semakin meneguhkan kewenangan MPR sebagai badan yang berwenang untuk memfasilitasi dalam pengambil keputusan jika terjadi perubahan UUD 45.

Mengenai lembaga yang berwenang melakukan perubahan ada beberapa catatan yang disampaikan Prof Mahfud sebagai ahli bidang hukum tata negara, beliau menyampaikan bahwa “Jika ingin mengubah UUD 1945 secara komprehensif yang harus dilakukan adalah merubah pasal 37 UUD 1945”.

Guru Besar Fakultas Hukum UII dan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Mahfud MD dalam acara yang membahas perubahan UUD 1945 di Hotel Borobudur, Jakarta, Selasa (15/4). Menurut Mahfud dalam pasal 37 UUD 1945 ayat (1) dan (2) menentukan bahwa perubahan hanya dilakukan pada pasal-pasal yang dianggap perlu diubah dan tidak secara satu paket yang komprehensif. "Oleh sebab itu jika kita menghendaki dilakukannya amandemen lanjutan secara komprehensif yang pertama-tama harus dilakukan adalah mengubah atau mengamandemen pasal 37 UUD 1945," katanya. Mahfud menyoalkan pada perubahan diarahkan pada dua alternatif yakni pertama, perubahan UUD 45 ditetapkan oleh MPR tetapi naskahnya disiapkan oleh sebuah komisi negara yang khusus dibentuk untuk menyiapkan rancangan UUD. Dalam cara yang demikian

MPR tinggal melakukan pemungutan suara tanpa membahas lagi rancangan yang telah disiapkan oleh komisi negara.<sup>6</sup>

Kedua, perubahan UUD 1945 dapat dilakukan secara referendum atas rancangan perubahan yang disiapkan oleh komisi negara yang dibentuk oleh presiden. “MPR harus mengesahkan hasil referendum tanpa pemungutan suara lagi. Jika alternatif ini dipilih maka bersamaan dengan perubahan atas pasal 37 harus pula diubah ketentuan pasal 2 ayat (3) yang menentukan bahwa segala keputusan MPR ditetapkan berdasarkan suara yang terbanyak agar terbuka kemungkinan untuk MPR langsung menyetujui referendum”. Kemudian menurutnya jika kita ingin melakukan perubahan UUD 45 maka hal pertama yang perlu dilakukan perubahan adalah Pasal 37 UUD tentang prosedur perubahan karena hampir tidak mungkin dilakukan perubahan UUD jika ketentuan dalam pasal 37 tidak dirubah terlebih dahulu.<sup>7</sup>

Jika melihat apa yang disampaikan oleh Prof Mahfud maka ketentuan pasal 37 UUD memiliki permasalahan dari segi kewenangan lembaga negara yang ikut serta melakukan perubahan. Menurut hemat saya, apa yang disampaikan oleh Prof Mahfud memang ada benarnya karena kita dapat menilai bahwa ketentuan pasal 37 UUD 1945 tersebut bersifat kaku dan rigid. Karena kekakuan dan rigid tersebut maka berdampak terhadap sulitnya dilakukan perubahan hal ini berdampak karena prosedur perubahan UUD 1945 menjadi ujung tombak kewenangan MPR. Menyoal mengenai ada lembaga komisi negara yang membahas mengenai usul perubahan bisa saja ini dimaksudkan agar perubahan UUD 45 dapat berjalan efektif dan efisien sehingga pembahasan yang bertumpu kepada lembaga MPR tersebut tidak terlalu bertele – tela dan memakan waktu yang sangat lama.

Sebagaimana dalam hal ini penulis juga mengkaji persoalan mengenai apakah prosedur perubahan UUD 1945 sudah mengimplemtasikan prinsip – prinsip demokrasi konstitusional. Sebagaimana yang dijelaskan mengenai makna demokrasi dalam bukunya Bondan Gunawan adalah Demokrasi (inggris: *Democracy*) secara bahasa berasal dari bahasa Yunani, yakni *Demokratia*. *Demos* artinya rakyat (*people*) dan *kratos* artinya pemerintahan atau kekuasaan (*rule*).<sup>8</sup> Sri Soemantri mendefinisikan demokrasi Indonesia dalam arti pandangan hidup adalah demokrasi sebagai falsafah hidup (*democracy in phlosophy*).<sup>9</sup>

Suatu negara yang menganut kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negaranya disebut dengan negara demokrasi, lazim disebut dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*Government by the people, of the people, for the people*).<sup>10</sup> Dalam demokrasi langsung ini rakyat secara langsung berperan serta menentukan *beleid*, kebijaksanaan pemerintah atau adanya *direct government by all the people*.<sup>11</sup>

<sup>6</sup><https://nasional.kompas.com/read/2008/04/15/17530714/mahfud.md.amandemen.uud.45.ya.diubah.dulu.pasal.37>

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 1

<sup>9</sup> Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni Bandung, 1971, hlm.26

<sup>10</sup> Arend Lijphart, *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1984, hlm. 1

<sup>11</sup> Syahrhan Basah, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 83

Teori kedaulatan rakyat menurut Jean Jacques Rousseau<sup>12</sup> yang terkenal dengan teori perjanjian sosial berpendapat terjadinya negara karena adanya perjanjian dalam masyarakat, melalui perjanjian sosial rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada sekelompok orang (pemerintah/penguasa) yang merupakan mandataris rakyat untuk melaksanakan kedaulatan. Kedaulatan tetap ditangan rakyat, pemerintah hanya sebagai pelaksana dari kemauan umum rakyat. Dalam ajaran kedaulatan rakyat menurut Rousseau yang terpenting itu adalah kedaulatan dinyatakan dalam bentuk pernyataan kehendak, sehingga kedaulatan itu diwujudkan dalam pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendak yang dilakukan dengan dua cara, yaitu :

1. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *volonte de tous* dan
2. Kehendak sebagian besar dari rakyat yang dinamakan *volonte generale*

Yang penting untuk disadari adalah bahwa institusi negara dibentuk, tidak dengan maksud untuk mengambil alih fungsi-fungsi yang secara alamiah dapat dikerjakan sendiri secara lebih efektif dan efisien oleh institusi masyarakat. Institusi negara dibentuk justru dengan maksud untuk makin mendorong tumbuh dan berkembangnya peradaban bangsa Indonesia, sesuai dengan cita dan citra masyarakat madani yang maju, mandiri, sejahtera lahir-batin, demokratis, dan berkeadilan. Dalam hubungan itulah, Undang-Undang Dasar ini diharapkan dapat berfungsi efektif sebagai sarana pembaharuan (*tool of reformation*) secara bertahap tetapi berkesinambungan dalam rangka perekayasaan (*constitutional engeneering*) ke arah perwujudan cita-cita masyarakat madani.<sup>13</sup>

Demokrasi berdasarkan konstitusi atau demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) adalah sebuah frasa yang hadir dengan sejarah sangat panjang. Meskipun pada zaman Yunani Kuno dan zaman Kekaisaran Romawi, kedua "kata" itu tidak hadir dengan makna selengkap saat ini. Namun, pada zaman Yunani Kuno, kata di frasa itu ("demokrasi" dan "konstitusi") setidaknya dapat dilacak ketika berkembangnya praktik demokrasi langsung di negara-kota (*city state*). Sebagaimana dipahami, di negara kota ini hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung tanpa melalui mekanisme perwakilan yang dilakukan sekelompok orang. Sementara itu, seperti ditulis Charles Howard McIlwain, di zaman Kekaisaran Romawi, kata "*contitution*" mula-mula digunakan sebagai bahasa teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*.<sup>14</sup>

Demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaan politik dan kekuasaan pemerintah dibatasi oleh konstitusi. Dalam pengertian itu, Almon Leroy Way Jr mengatakan bahwa demokrasi konstitusional memiliki substansi esensial, yaitu *constitutional and a democratic ingredient*. Lebih jauh Almon L. Way menjelaskan, *the constitutional ingredient of modern constitutional democracy is called "constitutionalism," or "constitutional government"*. Sementara itu, *the democratic ingredient of modern constitutional democracy is representative*

---

<sup>12</sup> J.J. Rousseau, *The Social Contract*, diterjemahkan oleh Sumardja, *Kontrak Sosial*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 14

<sup>13</sup> Jimly Assiddiqie, *op. Cit*, hlm. 68

<sup>14</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012. Hlm xi



*democracy and relates to: who holds and exercises political authority, how political authority is acquired and retained, and the significance of the latter as regards popular control and public accountability of those persons who hold and exercise political authority.*<sup>15</sup>

Miriam Budiardjo berpandangan bahwa demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokrasi adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang pada warga negaranya pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Pandangan demikian sejalan dengan tujuan dibentuknya konstitusi sebagai langkah konkret melakukan pembatasan kekuasaan. Jamak dipahami, kekuasaan yang tanpa pembatasan akan cenderung diselewengkan atau disalahgunakan.<sup>16</sup>

Adapun makna demokrasi yang telah disampaikan oleh beberapa pakar berikut dapat kita simpulkan bahwa demokrasi ini merupakan sebuah prinsip atau sistem nilai yang dijalankan oleh sebuah negara dengan mengejawentahkan apa yang diinginkan serta apa yang dibutuhkan rakyat demi tercapainya tujuan negara, sedangkan demokrasi konstitusi atau demokrasi konsitusional juga pola dasar acuan terhadap pemerintah agar dalam penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara tidak terjadi *abuse of power*. Maka oleh karena itu jika kita mengkaji ketentuan Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 mengenai prosedur perubahan UUD secara prosedural ketentuan dalam pasal dari kedua ayat tersebut telah memberikan indikasi bahwa prosedur perubahan UUD 1945 menganut prinsip – prinsip demokrasi konstitusional, tetapi jika kita mengkaji dari segi demokrasi secara substansial maka ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal 37 UUD 1945 tidak serta merta mewariskan prinsip – prinsip demokrasi secara utuh.

Karena sebagaimana bunyi ayat (1) dan ayat (2) Pasal 37 UUD 1945 menyatakan “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. Dari kedua bunyi pasal tersebut kita dapat melihat bahwa partisipasi masyarakat atau lembaga masyarakat serta kewenangan organisasi masyarakat pada umumnya hanya sebatas pada pemberian usul saja tidak lebih dari ikut membahas secara bersama, atau maksudnya adalah didalam substansi ketentuan pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tidak menekankan pada bunyi pasal dalam hal membahas prosedur perubahan UUD dasar yang melibatkan semua unsur elemen masyarakat baik organisasi maupun diluar daripada itu.

Hal ini juga terlihat pada kewenangan prosedur perubahan UUD 1945 ini hanya bertumpu pada pengambilan keputusan yang dilakukan oleh MPR. Sudah barang tentu apabila “usul” yang datanginya dari elemen masyarakat jika tidak dikehendaki oleh MPR maka prosedur perubahan UUD 1945 juga tidak akan

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. xii

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. xii

terjadi. Sebagaimana yang disebutkan dalam bunyi pasal tersebut, usul perubahan diajukan secara tertulis dengan alasan jelas bagian yang diusulkan untuk dirubah, jika alasan tersebut sudah dikemukakan secara jelas bagian yang akan dilakukan perubahan tetapi tidak mendapatkan persetujuan dari suara terbanyak di MPR maka hal ini juga sulit terjadi, seperti ketentuan bunyi Pasal 37 ayat (5) yang secara jelas tidak dapat dirubah mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini juga menjadi polemik tersendiri mengapa ketentuan ini tidak dapat dirubah padahal jika rakyat juga menghendaki dan kebutuhan mendatang terhadap bentuk negara NKRI ini sudah tidak sesuai dengan pandangan dan falsafah bangsa Indonesia bisa saja hal ini dimungkinkan terjadi dan mendorong dilakukannya perubahan bentuk negara tersebut.

Sebagaimana dalam teori konstitusi dan sistem perubahan konstitusi secara terminologi bahwa istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belanda *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *ground* berarti tanah/dasar.<sup>17</sup>

K.C. Wheare juga mengartikan konstitusi sebagai: “keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara”. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*nonlegal*).<sup>18</sup> Lebih lanjut James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai “suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan dengan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. “konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan diantara keduanya. Konstitusi bisa berupa catatan tertulis; konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman; atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi. Atau, bisa pula dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuasaan adat-istiadat dan kebiasaan.<sup>19</sup>

Kebutuhan akan konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscahaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum legal (*legal entity*). Semua konstituai selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutio* menurut Ivo D. Duchacek, *identify the sources, purposes, uses*

---

<sup>17</sup>Ibit, hlm. 6

<sup>18</sup>Ibit, hlm. 12

<sup>19</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions (Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk)*, terjemahan. hlm. 15

*and restraints of public power*” (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan dan pembatasan kekuasaan umum). Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlambangkan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintah). Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah.<sup>20</sup>

George Jellinek, yang membedakan dua cara perubahan konstitusi, yaitu melalui cara sebagai berikut:<sup>21</sup>

- (i) Yang disebut “*verfassungs-anderung*”, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi.
- (ii) Melalui prosedur yang disebut “*verfassungs-wandelung*”, yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa, seperti revolusi, kudeta (*coup d’etat*), dan konvensi.

Dalam pasal-pasal tentang perosedur perubahan undang-undang dasar tersebut tercantum nilai-nilai yang harus dijalankan dalam melakukan amandement undang-undang. Dalam perubahan konstitusi terdapat dua sistem perubahan, yaitu:<sup>22</sup>

#### 1. Sistem perubahan konstitusi

Istilah amandemen adalah perubahan. Secara estimologi, kata “perubahan” berarti hal atau keadaan berubah, peralihan, pergantian, atau pertukaran. Perubahan ini dapat berupa pencabutan (*repeal*), penambahan (*addition*), dan perbaikan (*revision*). Istilah lain perubahan adalah pembaharuan (*reform*). Jadi pengertian perubahan konstitusi dapat mencakup dua pengertian, yaitu:

- (i). Amandemen konstitusi, apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya lagi dengan konstitusi lama. Sistem ini masuk ke dalam kategori perubahan konstitusi. Sistem ini dianut oleh ahampir semua negara di dunia, diantaranya Jerman, Belanda, dan Perancis.
- (ii) pembaruan konstitusi, sistem kedua ini di mana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Sistem konstitusi seperti ini di anut oleh negara Amerika Serikat dan Indonesia.

#### 2. Konstitusi dapat diubah dengan dua jalur

- (i) Jalur yuridis formal, yang dimaksud dengan konstitusi dapat diubah dengan jalur yuridis formal adalah dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang formal yang mengenai perubahan konstitusi yang terdapat di dalam

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.Cit* hlm17-18

<sup>21</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 Di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 48

<sup>22</sup>*Ibid*, hlm. 44

konstitusi itu sendiri dan mungkin diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

- (ii) Jalur nonyuridis formal, yang dimaksud dengan perubahan konstitusi tersebut adalah biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi. Perubahan demikian dapat berupa perubahan konstitusi secara total atau sebagian ketentuan saja sesuai dengan kebutuhannya.

Dua cara perubahan konstitusi tersebut dapat dikembangkan lagi menjadi empat macam cara, sebagaimana yang dikemukakan oleh K.C. Wheare, yaitu melalui cara sebagai berikut:<sup>23</sup>

- (i). *Formal amandement*, yang dimaksud dengan *formal amandement* adalah perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam konstitusi.
- (ii). *Some primary force*, merupakan perubahan konstitusi yang terkait akibat kekuatan-kekuatan yang bersifat primer, seperti dorongan faktor [olitik.
- (iii). *Judicial interpretation*, yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim atau pengadilan.
- (iv). *Usage convention*, merupakan perubahan konstitusi oleh suatu kebiasaan dan konvensi yang lahir apabila ada kesepakatan rakyat.

Dari definisi serta teori dan konsepsi yang disampaikan oleh para pakar tersebut menerangkan bahwa prosedur perubahan UUD 1945 mengadopsi cara perubahan dengan sebutan "*verfassungs-anderung*", yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi. Kemudian menggunakan sistem perubahan "*pembaruan konstitusi*", dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Dengan jalur "*yuridis formal*" dan dilengkapi sebagai perubahan dengan cara "*formal amandement*" yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam konstitusi.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa ketentuan pasal 37 UUD 1945 telah mengilhami nilai – nilai demokrasi konsitusional secara prosedural dan semi substantif tetapi substansi yang terkandung didalam ketentuan mengenai prosedur perubahan UUD 1945 tersebut tidak secara nyata dan utuh menerapkan prinsip – prinsip demokrasi yang substansinya efektif dan efisien untuk diberlakukan.

#### 4. SIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan diatas dapat kita simpulkan bahwa prosedur perubahan UUD 1945 mengadopsi cara perubahan dengan sebutan "*verfassungs-anderung*", yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi. Kemudian menggunakan sistem perubahan "*pembaruan konstitusi*", dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan

---

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm. 48

adendum atau sisipan dari konstitusi asli tadi. Dengan jalur “*juridis formal*” dan dilengkapi sebagai perubahan dengan cara “*formal amendement*” yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam konstitusi. Maka dengan kata lain Pasal 37 UUD 1945 mengenai prosedur perubahan UUD 1945 telah mengilhami nilai – nilai prinsip demokrasi secara prosedural tetapi isi substansi ketentuan pasal 37 UUD 1945 tidak secara utuh diterapkan prinsip demokrasi konstitusional tersebut karena masih banyak ketentuan dari pasal 37 tentang prosedur perubahan UUD 1945 tersebut yang masih perlu untuk dikaji lagi secara mendalam, karena sifatnya yang sudah fleksibel setelah perubahan tapi isi substansinya masih bersifat rigid dan susah untuk dilakukan perubahan.

## 5. REFERENSI

### Buku-Buku

- Arend Lijphart, *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1984.
- Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions (Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk)*, Terjemahan.
- Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Jimly Assiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2005.
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, PT. Sinar Grafika, 2011.
- J.J. Rousseau, *The Social Contract*, diterjemahkan oleh Sumardja, *Kontrak Sosial*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Miles Matrew dan A. Michael Huberman, *Analisa dan Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohini, UI-Press, Jakarta, 1982.
- Moh. Kuanardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bhakti, Jakarta, 1980.
- Saifullah Yusuf dan Fachruddin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, PP Gerakan Pemuda Ansor, 2000.
- Soedjoni Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers, Jakarta, 1985.
- Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni Bandung, 1971.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. ALUMNI, Bandung, 2006.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD 1945 Di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 sebelum perubahan  
Undang – Undang Dasar Republik Indonesia 1945 setelah perubahan  
Tap MPR No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum