

PERBANDINGAN MEKANISME PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR ANTARA INDONESIA DENGAN AMERIKA SERIKAT

Oleh : Farid Arista Marzuk

Pembimbing 1 : Dr. Emilda Firdaus, S.H., M.H.

Pembimbing 2 : Dr. Dessy Artina, S.H.,M.H.

Alamat: Jalan Tiram Nomor 38 Kecamatan Marpoyan Damai

Email : faridam1088@gmail.com – Telepon: 081276003114

ABSTRACT

Every country had a constitution that become a ground rules for another rules that come after it. constitution was a rules about constitutional or polity thing, that in Indonesia, we actually call it Undang-Undang Dasar (UUD). Every constitution always load some changing clause in its text, because considering about how unperfectly human works including make that constitution thing. United State of America and Indonesia was two country that adopt presidential government system within republic form. And furthermore, government institution that had a authority to change the constitution of each country was a legislature. In United State of America, the institution that can change the constitution was called Congress which include House of Representative and Senate, and in Indonesia, the institution that can change the constitution was called Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) which include Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) and Dewan Perwakilan Daerah (DPD) within. And when we talk about the step how to changing clause made, it has own rules within.

Keywords: constitution, amendment of the constitution, United State of America, Indonesia

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara memiliki konstusi yang menjadi aturan dasar atau pokok bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi menurut makna katanya berarti ‘dasar’ susunan badan politik yang bernama negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara.¹

Ketidaksempurnaan suatu konstitusi, mungkin disebabkan oleh dua hal, pertama konstitusi itu adalah hasil karya yang bersifat kompromi, dan kedua kemampuan para penyusunnya itu sendiri sangat terbatas. Karena konstituante itu terdiri dari sekelompok manusia yang tidak mungkin mempunyai pandangan politik yang sama, dan sering pula kepentingannya berbeda-beda, maka hasil karya mereka pun yaitu konstitusi merupakan kompromi dari berbagai aliran dan kepentingan.²

Setiap konstitusi tertulis lazimnya selalu memuat adanya klausula perubahan di dalam naskahnya, sebab betapa pun selalu disadari akan ketidak sempurnaan hasil pekerjaan manusia termasuk pekerjaan membuat atau menyusun UUD.³ Seperti dalam konstitusi Amerika Serikat terdapat pada *Article V* yang mengatur tentang cara

perubahan konstitusi. Sedangkan di Indonesia terkait tentang mekanisme perubahan ini diatur pada pasal 37 UUD 1945.

Amerika Serikat dan Indonesia merupakan negara yang mengadopsi sistem pemerintahan presidensial dengan bentuk pemerintahan republik. Selain itu lembaga negara yang berwenang dalam hal melakukan perubahan terhadap konstitusi masing-masing negara adalah lembaga legislatif. Jika di Amerika Serikat yang dapat merubah Undang-Undang Dasar adalah Kongres yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, maka di Indonesia yang berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar adalah MPR yang di dalamnya terdapat DPR dan DPD. Kemudian, bentuk konstitusi yang dipakai oleh kedua negara adalah sama-sama Kontitusi Tertulis.

Melihat dari beberapa persamaan di atas, apakah Indonesia dengan Amerika Serikat juga mempunyai persamaan dalam hal merubah Undang-Undang dasar masing-masing negara. Selanjutnya penelitian ini penulis angkat dalam judul **“Perbandingan Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar Antara Indonesia dengan Amerika Serikat”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mekanisme perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan *The Constitution of The United State, Article V*?
2. Apa kelemahan dan kelebihan dari mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 90.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 198, hlm. 80.

³ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 195.

Indonesia berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mekanisme perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan *The Constitution of The United State, Article V*?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mekanisme perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan *The Constitution of The United State, Article V*.
- b. Untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan dari mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berdasarkan pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mekanisme perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan *The Constitution of The United State, Article V*.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu sebagai syarat untuk ujian akhir untuk memperoleh gelar sarjana hukum.
- b. Untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah penulis dapatkan selama perkuliahan.
- c. Untuk mengembangkan ilmu hukum secara umum dan Hukum Tata Negara secara khusus dalam hal perbandingan Hukum Tata Negara dengan negara lain.

- d. Sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya, khususnya dalam penelitian yang sama.
- e. Sebagai sumbangan pemikiran serta menambah referensi kepustakaan Universitas Riau guna menjadi bahan kolektif perpustakaan Universitas Riau.

D. Kerangka Teori

1. Teori Konstitusi

Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang-Undang dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan kebijakan tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁴

Terkait perubahan konstitusi di berbagai negara, ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa continental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang pertama ialah, apabila suatu Konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman, dan Perancis. Sistem yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah

⁴ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 1.

(diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat misalnya.⁵

2. Teori Perundang-undangan

Pakar ilmu Perundang-undangan Indonesia, Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH, dalam ceramah ilmiah berjudul “Pendidikan Hukum dan Perundang-undangan” yang disampaikan pada Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, Jakarta, 21 Juni 1998, mengatakan: “Kata ‘perundang-undangan’ (*wetgeving*, *Gesetzgebung*) dapat berarti kegiatan atau fungsi, yaitu perbuatan membentuk peraturan negara, baik pusat maupun daerah, dan dapat pula berarti hasil atau produk dari kegiatan atau fungsi tersebut.”⁶

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa asas yang harus dipedomani oleh pembuat undang-undang itu nantinya. Asas perundang-undangan merupakan bagian dari asas hukum. Oleh karena itu Purnadi Purbacaraka dan Soerjono sekanto memperkenalkan enam asas perundang-undangan, yaitu, undang-undang tidak berlaku surut; undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya (*Lex superior derogat legi inferiori*);

undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*); undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posterior derogat legi priori*); undang-undang tidak dapat digugat; dan undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian.⁷

3. Teori Perbandingan Hukum

Pendekatan tradisional atas studi perbandingan perubahan ialah terpusatnya pendekatan itu pada deskripsi mekanisme perubahan yang dibentuk secara formal. Pendekatan ini pada umumnya tidak sensitif terhadap faktor-faktor dan proses-proses informal, seperti berbagai kelompok kepentingan, kekuatan sosial dan ekonomi, bahkan kadang kala terhadap kekuatan politik yang beroperasi di luar lembaga-lembaga formal pemerintah.

Rudolf D. Schlesinger dalam bukunya *Comparative Law* (1959), mengemukakan bahwa penyelidikan dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang bahan hukum tertentu. Selanjutnya dikatakan bahwa perbandingan hukum bukanlah suatu

⁵ *Ibid*, hlm.120.

⁶ C.S.T. Kansil dkk, *Kemahiran Membuat Perundang-Undangan*, Perca, Jakarta, 2005, hlm. 1.

⁷ Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2005, hlm. 71.

perangkat peraturan dan asas-asas hukum, bukan suatu cabang hukum, melainkan suatu cara menggarap unsur hukum asing yang aktual dalam suatu masalah hukum.⁸

Batasan tentang perbandingan hukum dirinci oleh Soedjono, perbandingan hukum adalah suatu metode studi hukum, yang mempelajari perbedaan sistem hukum antara negara yang satu dengan yang lain. Atau membanding-bandingkan sistem hukum positif dari bangsa yang satu dengan bangsa yang lain. Dilihat dari posisi yang demikian itu, orang akan mengatakan, bahwa studi perbandingan hukum adalah studi tentang hukum asing.⁹

E. Kerangka Konseptual

1. Perbandingan yaitu membandingkan suatu objek dengan objek lain untuk dapat mengetahui kelebihan dan kekurangan dari masing-masing objek tersebut.¹⁰
2. Mekanisme yaitu sebuah proses pelaksanaan suatu kegiatan.¹¹
3. Perubahan yaitu prosedur yang dilalui untuk menghasilkan sesuatu yang baru.¹²
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1995 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang

menjadi dasar dan sumber dari semua peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang pelaksanaannya dilakukan dengan ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden.¹³

F. Metode Penulisan

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian/pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap perbandingan hukum. Karena perbandingan hukum mungkin diterapkan dengan memakai unsur-unsur sistem hukum sebagai titik tolak perbandingan.¹⁴

2. Sumber Data

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - 2) *The Constitution of The United States*.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer. Pendapat-pendapat yang relevan dengan penelitian serta data tertulis yang terkait dengan penelitian. Berbagai buku, jurnal, surat kabar, skripsi, tesis dan data-data

⁸ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 265.

⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 60.

¹⁰ Ramiyah, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Aprindo, Jakarta, 2006, hlm. 57.

¹¹ Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 11.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹³ C.S.T Kansil dan Chirstine S.T Kansil, *Op.cit*, hlm. 44.

¹⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 118.

dari internet yang berkaitan dengan penelitian.

- c. Bahan hukum tersier, merupakan pemberian petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa asing serta dokumen-dokumen yang mampu menjelaskan segala permasalahan dalam penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data untuk penelitian ini penulis menggunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter. Dari studi kepustakaan ini akan didapat manfaat berupa ditemukannya konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yaitu tentang perbandingan perubahan UUD antara Indonesia dengan Amerika Serikat.

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu mengumpulkan semua data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder.¹⁵ Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Perubahan

1. Pengertian

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 25.

Istilah perubahan sendiri berasal dari kata dasar “ubah” yang mendapat awalan per- dan akhiran -an. Secara etimologis, kata “perubahan” berarti hal (keadaan) berubah, peralihan, pergantian atau pertukaran. Perubahan ini dapat berupa pencabutan (*repeal*), penambahan (*addition*), dan perbaikan (*revision*). Istilah lain perubahan adalah pembaruan (*reform*).¹⁶

2. Prosedur Perubahan

Berkaca pada setiap perubahan konstitusi terdapat paradigma yang harus dipatuhi oleh pembuat perubahan. Paradigma perubahan itu menjadi politik hukum perubahan konstitusi. Kesulitannya perubahan yang diinginkan oleh masyarakat politik tidak senantiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan oleh anggota lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan perubahan konstitusi.¹⁷

Miriam Budiarmo mengemukakan empat macam prosedur perubahan konstitusi yaitu sebagai berikut, Sidang badan legislatif ditambah beberapa syarat, misalnya ketentuan kuorum dan jumlah minimum anggota badan

¹⁶ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 21.

¹⁷ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 194.

legislatif untuk menerima perubahan; Referendum atau plebisit. Contoh: Swiss dan Australia; Negara-negara bagian dalam suatu negara federal harus menyetujui. Contoh: Amerika Serikat; Musyawarah Khusus (*special convention*). Contoh: beberapa negara Amerika Latin.¹⁸

3. Sistem Perubahan

Terkait perubahan konstitusi di berbagai negara, ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu *renewel* (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa continental dan *amandement* (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang pertama ialah, apabila suatu Konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman, dan Perancis. Sistem yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat misalnya.¹⁹

B. Sejarah Perubahan Undang-Undang Dasar

1. Indonesia

Sesuai dengan perkembangan di berbagai bidang kehidupan dalam berbangsa dan bernegara, di Indonesia sejak masa reformasi telah menimbulkan pemikiran yang serius untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan hidup bernegara, termasuk jalannya ketatanegaraan, Indonesia akhirnya mengalami momen sejarah baru, yaitu reformasi. Tepatnya terjadi pada sekitar tahun 1998 setelah tumbangnya pemerintahan Orde Baru yang sebelumnya telah berlangsung selama lebih kurang 32 tahun.

Dengan menampung berbagai aspirasi rakyat dan tuntutan perkembangan zaman, MPR memperjuangkan aspirasi tersebut dengan membentuk Badan Pekerja MPR untuk melaksanakan tugas mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Badan pekerja MPR kemudian membentuk Panitia Ad Hoc III (pada masa sidang tahun 1999) dan Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999-2000, tahun

¹⁸ *Ibid*, 140.

¹⁹ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit*, hlm.120.

2000-2001, tahun 2001, 2002, dan tahun 2002-2003).²⁰

2. Amerika Serikat

Pengalaman menjalankan pemerintahan atas dasar “*Articles of Confederation*” memaksa para pemimpin negara-negara yang bergabung untuk berpikir lebih jauh. Oleh mereka diakui perlunya perubahan secara fundamental untuk berfungsinya suatu pemerintah yang bersifat sentral, tanpa adanya gangguan dalam bentuk intervensi dari negara-negara yang bergabung. Dikalangan wakil negara-negara yang duduk dalam Kongres ternyata kemudian terdapat suatu keinginan untuk mengubah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam “*Articles of Confederation*”. Untuk maksud itu, Kongres memutuskan pembentukan sebuah badan yang diberi nama “*Constitutional Convention*”.²¹

Dalam suatu sidang Konvensi Konstitusional yang dimulai pada tanggal 25 Mei 1787, salah seorang anggotanya bernama Edmund Randolph, wakil dari Virginia, dalam sidang pada tanggal 29 Mei 1787 mengajukan sebuah resolusi yang berisi pengaturan tentang perubahan konstitusi. Dalam

perdebatan yang berlangsung pada tanggal 5 Juni 1787 seorang anggota yang bernama Charles Pinckney meragukan adanya keharusan untuk itu. Dengan perkataan lain, anggota tadi tidak setuju dicantumkannya ketentuan mengenai perubahan konstitusi. Akan tetapi, apa yang dikemukakan oleh Edmund Randolph itu kemudian dibela oleh Elbridge Gerry. Alasan yang dikemukakan antara lain ialah, bahwa pelaksanaan konstitusi sebagai percobaan memerlukan adanya perubahan pada saat-saat tertentu. Perubahan ini katanya, juga akan memberikan stabilitas pada pemerintah.²²

Ketika perdebatan dilanjutkan lagi pada tanggal 11 juni 1787 ternyata kebanyakan anggota Konvensi Konstitusional berpihak kepada Charles Pinckney. Di lain pihak seorang anggota terkemuka yang bernama George Mason justru membela Elbridge Gerry. Akhirnya dalam sidang pada 23 Juli 1787 disepakati adanya ketentuan tentang perubahan konstitusi.²³

C. Tinjauan Umum Perundang-undangan

Ilmu pengetahuan tentang peundang-undangan merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah

²⁰ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 147.

²¹ Sri Soemantri, *Op.cit.* hlm. 116.

²² *Ibid*, hlm. 121.

²³ *Ibid*.

suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:²⁴

1. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif;
2. Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.

D. Metode Perbandingan Konstitusi

Jika diterapkan studi perbandingan hukum tata negara pada konstitusi, maka dengan metode ini dilakukan perbandingan terhadap konstitusi dua negara atau lebih dengan tujuan untuk memperoleh penjelasan mengenai suatu hal tertentu atau untuk mencari jalan keluar tentang satu hal tertentu. Dengan demikian, jelaslah bahwa perbandingan hukum tata negara merupakan alat untuk mencapai tujuan yang bersifat praktis, memperbandingkannya dengan maksud untuk dipraktekkan

dalam sistem ketatanegaraan tertentu.

Hal-hal yang dibandingkan dalam perbandingan konstitusi, yaitu:²⁵

1. Klasifikasi Konstitusi atas Rigid dan Fleksibel;
2. Lembaga yang berwenang merubah Konstitusi;
3. Inisiatif perubahan Konstitusi;
4. Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar; dan
5. Klasifikasi Konstitusi berdasarkan Konstitusi Kesatuan dan Federal.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar

1. Indonesia

Perubahan UUD 1945 Pasal 37 menyebutkan, untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR. Putusan untuk mengubah pasal-pasal tersebut dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen (50%) ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Jadi untuk tercapainya suatu kuorum menurut pasal 37 baru, dihitung berdasarkan jumlah seluruh anggota MPR, bukan berdasarkan jumlah anggota yang hadir pada saat itu, seperti diatur dalam pasal 37 lama. Jumlah anggota yang hadir dapat saja hanya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR. Jadi, menurut pasal 37 lama, persetujuan 2/3 dari 2/3 seluruh anggota majelis adalah sama saja dengan 44,44 % dari total jumlah anggotanya. Ini

²⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 2.

²⁵ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 159.

berarti masih di bawah 50 %, artinya jumlah lebih sedikit dari pada jumlah 50 % tambah satu dari seluruh anggota MPR, seperti yang ditentukan dalam pasal 37 baru.²⁶

Perubahan UUD 1945 Pasal 37 menyebutkan, untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang MPR harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR. Putusan untuk mengubah pasal-pasal tersebut dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen (50%) ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Jadi untuk tercapainya suatu kuorum menurut pasal 37 baru, dihitung berdasarkan jumlah seluruh anggota MPR, bukan berdasarkan jumlah anggota yang hadir pada saat itu, seperti diatur dalam pasal 37 lama. Jumlah anggota yang hadir dapat saja hanya 2/3 dari seluruh jumlah anggota MPR. Jadi, menurut pasal 37 lama, persetujuan 2/3 dari 2/3 seluruh anggota majelis adalah sama saja dengan 44,44 % dari total jumlah anggotanya. Ini berarti masih di bawah 50 %, artinya jumlah lebih sedikit dari pada jumlah 50 % tambah satu dari seluruh anggota MPR, seperti yang ditentukan dalam pasal 37 baru.²⁷

2. Amerika Serikat

a. Usul Perubahan yang Diajukan Oleh Konvensi Nasional

Sesuai dengan ketentuan dalam *Article V* Konstitusi Amerika Serikat, untuk menempuh prosedur yang pertama ini harus ada permohonan dari sekurang-kurangnya 2/3 dari Badan

Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian. Permohonan tersebut disampaikan kepada Kongres Amerika Serikat. Kongres inilah yang akan memanggil sidang Konvensi Nasional. Dari kenyataan ini dapat diketahui bahwa Kongres tidak dapat memanggil sidang Konvensi Nasional atas prakarsa sendiri. Sebaliknya, 2/3 dari Badan Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian tidak dapat memanggil sidang Konvensi Nasional tanpa campur tangan Kongres. Perlu dikemukakan bahwa Kongres tidak dapat menolak permohonan 2/3 dari Badan Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian.²⁸

Apabila Konvensi Nasional sudah terbentuk, maka badan tersebut akan membuat usul perubahan konstitusi. Dalam hal Konvensi Nasional sudah selesai dengan usul perubahan Konstitusi, maka hal itu kemudian disampaikan kepada Konvensi Negara-Negara Bagian yang dibentuk oleh masing-masing Negara Bagian.²⁹

b. Usul Perubahan yang Diajukan Oleh Kongres

Usul perubahan yang kedua ini diajukan oleh anggota atau anggota-anggota Kongres Amerika Serikat. Perlu dikemukakan, bahwa dalam mengajukan usul perubahan itu tidak ada bentuk tertentu yang ditetapkan. Dengan perkataan lain, beberapa anggota dapat mengajukan resolusi bersama atau dapat juga dalam bentuk undang-undang. Perlu dikemukakan, bahwa untuk mengubah konstitusi, tidak dapat dilakukan melalui kekuasaan perundang-undangan melainkan

²⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2014, hlm. 147.

²⁷ *Ibid.* hlm. 147.

²⁸ *Ibid.* hlm. 123.

²⁹ *Ibid.* hlm. 124.

melalui kekuasaan khusus yang diatur dalam *Article V* Konstitusi. Setelah resolusi bersama mengenai perubahan di atas diajukan kepada Kongres dan dibaca dua kali, hal itu kemudian diajukan kepada sebuah komisi. Untuk hal ini ada tiga kemungkinan: *pertama*, dan ini yang biasa dilakukan resolusi atau rancangan undang-undang dimaksud dibahas dalam Komisi Kehakiman. Kemungkinan *kedua*, resolusi bersama yang berisi perubahan konstitusi dapat pula dibahas dalam komisi yang bersangkutan dengan materi yang dituangkan dalam resolusi tersebut. Apabila resolusi itu demikian pentingnya dan ini adalah kemungkinan *ketiga*, maka hal itu dapat diserahkan kepada sebuah komisi yang dibentuk secara khusus oleh Kongres. Pada umumnya sebagian besar usul rancangan perubahan Konstitusi sudah ditolak dalam komisi ini.³⁰

Suatu rancangan perubahan undang-undang dasar baru dapat diterima oleh Kongres apabila disetujui sekurang-kurangnya 2/3 anggota Kongres. Timbul persoalan, apa yang dimaksud dengan 2/3 ini. Dalam kenyataannya, hal itu ditafsirkan oleh Kongres 2/3 dari seluruh anggotanya. Tafsiran tersebut disokong oleh Mahkamah Agung Federal. Dengan diterimanya usul rancangan tersebut, belum berarti terjadi perubahan Konstitusi Amerika Serikat. Keputusan Kongres tersebut masih harus disampaikan kepada Negara-Negara Bagian. Umumnya, setelah Kongres menerima dan menyetujui usul perubahan, keputusan tersebut disampaikan oleh Sekretaris Negara

Amerika Serikat kepada masing-masing Gubernur Negara Bagian, yang kemudian meneruskan lagi Badan Perwakilan Rakyatnya.³¹

Dalam Badan Perwakilan Rakyat inilah usul perubahan tersebut dibahas dan diputuskan, apakah diterima atau ditolak. Setiap Badan Perwakilan Rakyat Negara Bagian bebas untuk menetapkan usul perubahan tersebut dalam agendanya. Walaupun demikian, sebagai alat kekuasaan federal dan berdasarkan Konstitusi, setiap Badan Perwakilan Rakyat Negara Bagian terikat pada *Article V Constitution of The United States*.³² Suatu usul perubahan undang-undang dasar dinyatakan diterima, apabila hal itu disetujui oleh sekurang-kurangnya 3/4 Badan Perwakilan Rakyat dari seluruh jumlah Negara Bagian di Amerika Serikat.³³

B. Kelebihan-Kelebihan dan Kekurangan-Kekurangan Mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar

1. Indonesia

a. Kelebihan-kelebihan

1) Mencantumkan larangan merubah bentuk negara

Pasal 37 ayat (5) UUD NRI tahun 1945 mengenai perubahan undang-undang dasar menyebutkan bahwa “khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Dengan adanya peringatan yang tegas oleh pasal ini, maka dengan demikian ketentuan yang ada pada pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid*, hlm 126.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Indonesia ialah Negara Kesatuan tidak dapat diubah.

- 2) Adanya jumlah pasti kuorum dalam pasal perubahan

Ketentuan yang konkrit yang terdapat pada pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan undang-undang dasar merupakan suatu hal yang positif dalam proses perubahan UUD 1945. Karena apabila menilik kepada apa yang tertuang dalam *Article V* Konstitusi Amerika Serikat, disana hanya disebutkan bahwa perubahan dapat diterima apabila diajukan oleh 2/3 anggota masing-masing kamar, yaitu *House of Representative* dan *Senate*. Namun, tidak disebutkan tentang jumlah anggota yang hadir agar perubahan dapat dilakukan.

Berbeda dengan Indonesia, jumlah anggota yang ditentukan untuk dapat dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 dicantumkan dalam pasal 37 ayat (3) tentang perubahan undang-undang dasar yaitu Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- b. Kelemahan-kelemahan

- 1) Tidak adanya campur tangan Mahkamah Konstitusi

Seperti yang dapat dilihat dalam pasal 24C UUD 1945 di atas, tidak terdapat sama sekali kewenangan MK maupun kewajibannya yang berkaitan dengan perubahan undang-undang dasar. Sejak awal mula

dibentuk seharusnya tugas Mahkamah Konstitusi ini yang utama adalah menjaga serta melindungi UUD 1945 itu sendiri. Apabila kita berpedoman kepada pasal 24C UUD 1945, Mahkamah Konstitusi harusnya memiliki andil dalam proses perubahan UUD 1945 karena Mahkamah Konstitusi ini lebih mengetahui perkara undang-undang dasar beserta apa yang dibutuhkan undang-undang dasar apabila dilakukan perubahan nantinya.

- 2) Perubahan tidak diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan

Hal-hal penting terkait ketatanegaraan seperti halnya perubahan undang-undang dasar di Indonesia harusnya diatur lebih lanjut lagi kepada suatu peraturan perundang-undangan lain yang berbentuk Undang-Undang misalnya. Undang-undang inilah yang nantinya menjelaskan bagaimana mekanisme perubahan yang sebenarnya diinginkan oleh Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Karena suatu produk hukum itu pada hakekatnya harus dihindarkan dari berbagai argumentasi yang ada ke depannya. Dengan kata lain hanya ada satu makna yang terdapat pada satu produk hukum.

Kelima ayat pada Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 tersebut berisi ketentuan yang sangat teknis, tetapi tidak berhasil menjawab dengan jelas dan pasti mengenai siapakah

yang dapat mengajukan usul dan apa saja prosedurnya, apa saja yang dapat diusulkan diubah dan apakah alasan-alasan yang diajukan harus bersifat final dan mungkinkah materi yang diusulkan berubah atau bertambah pada saat pembahasan, bagaimanakah proses pembahasannya dalam persidangan MPR,serta permasalahan-permasalahan lainnya.

2. Amerika Serikat

a. Kelebihan-kelebihan

- 1) Jika perubahan disetujui Kongres, bukan berarti perubahan telah sah

Bukti yang nyata dari kesukaran konstitusi Amerika Serikat adalah pada bagian apabila perubahan telah disetujui Kongres, tidak berarti perubahan yang dilakukan dinyatakan sah sebagai sebuah perubahan. Keputusan Kongres ini setelah disetujui dikembalikan lagi kepada negara-negara bagian yang disampaikan oleh Sekretaris Negara Amerika Serikat kepada masing-masing Gubernur Negara Bagian.

Gubernur Negara Bagian kemudian akan meneruskan lagi kepada Badan Perwakilan Rakyat. Badan Perwakilan Rakyat Negara-Negara Bagian inilah yang nantinya persetujuan Kongres mengenai perubahan akan diputuskan apakah persetujuan mengenai perubahan ini dapat diterima atau ditolak untuk dijadikan sebagai suatu perubahan terhadap Konstitusi Amerika Serikat.

- 2) Adanya Komisi Kehakiman sebagai penyaring usul perubahan

Kehadiran komisi ini dalam proses perubahan merupakan salah satu perjalanan panjang yang dilalui oleh Amerika Serikat dalam merubah konstitusinya. Dampak diteruskannya usul perubahan oleh kongres kepada komisi ini menunjukkan bahwa begitu sulitnya proses untuk merubah *The Constitution of The United States* apabila dibandingkan dengan mekanisme yang terdapat dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keputusan yang diambil oleh komisi kehakiman yang dibentuk kongres untuk membahas apakah usul perubahan dapat diterima atau ditolak untuk menjadi sebuah usul perubahan tidak didasarkan kepada hasil pemungutan suara atau *voting*. Hal ini tentunya sangat kontras dengan apa yang biasanya terjadi dalam pembahasan undang-undang di Indonesia yang hampir selalu menerapkan sistem pemungutan suara sebagai jalan keluar pemecahan masalah.

b. Kelemahan-kelemahan

- 1) Tidak maksimalnya perubahan konstitusi melalui Konvensi Nasional

Pada *Article V* Konstitusi Amerika Serikat terdapat dua cara yang dapat dilalui untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi yaitu perubahan melalui Kongres dan perubahan melalui Konvensi Nasional. Dari

27 kali perubahan konstitusi yang telah dilalui oleh Amerika Serikat, perubahan melalui Konvensi Nasional ini hanya sekali diterapkan. Artinya hanya 3,70 persen kemungkinan perubahan dengan menggunakan jalur ini digunakan.

Hal ini menandakan bahwa cara perubahan konstitusi Amerika Serikat yang dilakukan melalui Konvensi Nasional tidak begitu maksimal apabila melihat jumlah perubahan dengan melalui Konvensi Nasional ini. Jika tidak dipakai, harusnya konstitusi memberikan solusi lain untuk diterapkan yang sesuai dengan kondisi Amerika Serikat yang memakai bentuk negara federal dengan beberapa negara bagian atau tidak mencantumkan sama sekali perubahan konstitusi melalui Konvensi Nasional.

- 2) Tidak mencantumkan batasan mengenai perubahan

Bentuk negara adalah salah satu hal utama yang diatur dalam sebuah konstitusi hal ini menandakan betapa pentingnya keutamaan dari bentuk negara itu sendiri. Namun, setiap negara harus memilih satu bentuk negara saja yaitu kesatuan, federal, atau konfederatif. Indonesia adalah negara dengan bentuk negara kesatuan, sedangkan Amerika Serikat adalah negara federal.

Berbeda halnya dengan pasal 37 UUD 1945 yang memuat larangan untuk merubah bentuk negara, di Amerika Serikat tidak ada dimuat larangan serupa. Larangan ini merupakan bentuk konsistensi tentang wujud dari negara. Apabila larangan

tersebut tidak cantumkan dalam pasal mengenai perubahan konstitusi, tidak menutup kemungkinan jika suatu saat terjadi perubahan konstitusi, perubahan bentuk negara dapat muncul dalam usul perubahan Konstitusi Amerika Serikat.

PENUTUP

Perubahan undang-undang dasar suatu negara adalah suatu proses penyempurnaan terhadap dasar dari pada sistem ketatanegaraan suatu negara karena setiap undang-undang dasar negara mana pun di dunia ini selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang dasar yang dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan masyarakat tersebut. Termasuk juga undang-undang dasar Indonesia dan Amerika Serikat.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan pasal 37 diusulkan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah MPR, dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah MPR, dan disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR. Sedangkan mekanisme perubahan yang diatur dalam *Article V* Konstitusi Amerika Serikat, terdapat dua cara yang dapat ditempuh untuk melakukan perubahan konstitusi yaitu usul perubahan melalui Kongres dan usul perubahan melalui Konvensi Nasional. Perubahan melalui usul Kongres adalah perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan usul dari 2/3 anggota kedua kamar di dalam Kongres yaitu *House of Representative* dan *Senate*. Perubahan melalui usul Konvensi Nasional adalah perubahan Konstitusi Amerika Serikat berdasarkan usul dari 2/3 Badan Perwakilan Negara-Negara Bagian yang disampaikan kepada Kongres.

Di Indonesia, proses perubahan terhadap undang-undang dasar masih perlu dilakukan beberapa perbaikan misalnya membuat aturan lebih lanjut mengenai perubahan undang-undang dasar kedalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan untuk membatasi multitafsir terhadap pasal 37 UUD NRI yang hanya menguntungkan golongan tertentu saja. Selain kekurangan tersebut dalam proses hendaknya perubahan undang-undang dasar juga mengikutsertakan Mahkamah Konstitusi didalamnya, seperti halnya di Amerika Serikat terdapat suatu komisi sebagai penyaring usul perubahan. Komisi inilah yang nantinya yang menentukan apakah usul perubahan diterima atau ditolak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amirudin dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hamidi, Jazim dan Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Huda Ni'matul, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Kansil, C.S.T., *et.all*, 2005, *Kemahiran Membuat Perundang-Undangan*, Perca, Jakarta.
- Kusnardi Moh., dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Modeong, Supardan, 2005, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta.
- Nurtjahjo, Hendra, 2005, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, *et.all*, 2012, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Grafindo Persada, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta.
- Sudarsono, 2007, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1997, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- _____, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Syahuri, Taufiqurrohman, 2014, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia)*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Pustaka Setia, Bandung.

B. Kamus

- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Ramayah, 2006, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Aprindo, Jakarta.