

Urgensi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 di Masa Pandemi (*The Urgency of the Fifth Amendment to the 1945 Constitution during a Pandemic*)

Galuh Candra Purnamasari

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan , Jawa Barat

galuhcandra278@gmail.com



Riwayat Artikel

Diterima pada 29 Desember 2021

Revisi 1 pada 5 Maret 2022

Revisi 2 pada 11 Agustus 2022

Disetujui pada 15 Desember 2022

Abstract

Purpose: The issue of the limited amendment to the 1945 Constitution (UUD 1945) was rolling again during the unfinished pandemic in Indonesia. The idea to carry out the limited amendment to the 1945 Constitution on a limited basis was in line with the issue of extending the Presidential term to three terms and the issue of adding the authority of the MPR to form the Basic Principles of State Policy (PPHN). Conceptually, it is possible to amend the 1945 Constitution as the constitution of the State of Indonesia. However, the problem that arises is whether the amendment to the 1945 Constitution is something that is very important and urgent to be carried out at this time, especially when Indonesia is still in a pandemic condition? To answer these problems, this study intends to explain the concept of amendments to the 1945 Constitution and analyze the urgency of implementing the amendments to the 1945 Constitution during this pandemic.

Method: This paper uses library method with secondary data in the form of library materials as the main data.

Result: The results of the study, there is no important and urgent matters for the implementation of the fifth amendment to the 1945 Constitution during a pandemic, so that the fifth amendment to the 1945 Constitution, especially during the pandemic, is not appropriate to be implemented.

Limitations: The limitation of this paper is that it only focuses on the urgency of limited amendments during the pandemic with two main issues.

Contribution: The expected contribution of this paper is to provide a legal review of the issue of the limited amendment of the 1945 Constitution during the pandemic.

Keywords: *amendment, The 1945 Constitution, the Basic Principles of State Policy (PPHN), Presidential Term*

How To Cite: Purnamasari, G, C. (2023). Urgensi Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 di Masa Pandemi. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 2(2), 81-91.

1. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 termasuk konstitusi tertulis paling singkat nomor dua di dunia, namun tidak dapat dimaknai bahwa Undang-Undang Dasar tersebut tidak dapat diubah, dimana dia merupakan produk dari masanya. Martosoewignyo (2006) Dalam sejarahnya, tuntutan reformasi tahun 1998 kepada UUD 1945 bukan hanya sekedar perubahan secara terpisah-pisah, namun ada juga kehendak untuk dilakukannya reformasi menuju perubahan konstitusi, yang ditandai dengan perubahan yang lebih dahulu dilakukan pada Pasal 7 UUD 1945. Pada masa pandemi, tepatnya sejak bulan Agustus 2021, isu mengenai amandemen UUD 1945 kembali dimunculkan. Gagasan untuk melakukan amandemen kelima

UUD 1945 secara terbatas tersebut seiring dengan munculnya isu pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya dan isu penambahan kewenangan MPR untuk membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN). Kehadiran gagasan amandemen kelima UUD 1945 ini kemudian menimbulkan perdebatan dalam berbagai kalangan, khususnya ketika gagasan amandemen UUD 1945 ini muncul pada masa pandemi, di mana pemerintah masih memiliki sejumlah pekerjaan untuk mencapai target vaksinasi, memperbaiki kondisi kesehatan masyarakat, dan memperbaiki perekonomian negara. Beberapa pihak menganggap bahwa amandemen kelima UUD 1945 tidak seharusnya dilakukan di masa pandemi, mengingat masih banyak pekerjaan yang seharusnya diprioritaskan oleh pemerintah dibandingkan menghabiskan biaya, waktu, dan tenaga untuk melakukan amandemen UUD 1945. Beberapa pihak yang lain menganggap tidak ada masalah apabila ingin melaksanakan amandemen UUD 1945 di masa pandemi selama pemerintah mampu untuk melaksanakannya dan pelaksanaan amandemen UUD 1945 tersebut tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan perdebatan-perdebatan yang muncul tersebut, tentu menimbulkan pertanyaan, bagaimana sesungguhnya urgensi amandemen Undang-Undang Dasar 1945 di masa pandemi ini. Apakah kepentingan untuk pelaksanaan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sungguh-sungguh bersifat mendesak sehingga harus dilaksanakan sesegera mungkin di masa pandemi ini, ataukah sesungguhnya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 belum dibutuhkan di masa pandemi ini? Tulisan ini bertujuan untuk memaparkan konsep amandemen UUD 1945 dan menganalisis bagaimana urgensi pelaksanaan amandemen UUD 1945 pada masa pandemi. Tulisan ini membatasi kajian pada urgensi amandemen terbatas UUD 1945 di masa pandemi tanpa mengkaji secara lebih mendalam konsep haluan negara yang dapat digunakan di masa mendatang ataupun konsep perubahan lembaga-lembaga negara di masa mendatang.

2. Tinjauan Pustaka dan pengembangan hipotesis

Beberapa tulisan sebelumnya yang berkaitan dengan topik kajian dalam tulisan ini antara lain, *Pertama*, artikel yang ditulis oleh Harry Setya Nugraha dengan yang memberikan gagasan *ius constituendum* GBHN di masa mendatang dan kewenangan pembentukannya.¹ Berbeda dengan kajian dalam tulisan ini yang lebih menitikberatkan pada urgensi pelaksanaan amandemen kelima UUD 1945 di masa pandemi secara lebih umum (tidak hanya berfokus pada Garis Besar Haluan Negara), dan kajian dalam tulisan ini tidak dimaksudkan untuk memberikan gagasan *ius constituendum* Pokok-Pokok Haluan Negara di masa mendatang. *Kedua*, artikel yang ditulis oleh Qonita Dina Latansa, yang bertujuan mengulas konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia dan merumuskan gagasan *ius constituendum* konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Yalid and Simamora (2022) Berbeda dengan kajian dalam tulisan ini, yang berfokus pada urgensi amandemen UUD 1945 di masa pandemi, dan kajian dalam tulisan ini tidak dimaksudkan untuk memberikan gagasan *ius constituendum* konstitusionalitas batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia. *Ketiga*, artikel yang ditulis oleh Muwaffiq Jufri yang bertujuan memberikan argumentasi mengenai kelemahan pengaturan tentang hak dan kebebasan beragama yang ada dalam konstitusi Indonesia, sehingga terdapat urgensi untuk mengubah pengaturan hak dan kebebasan beragama melalui amandemen UUD 1945 (Fahrizal, Anatami, & Nurkhotijah, 2022). Berbeda dengan kajian dalam tulisan ini yang mengkaji urgensi amandemen kelima UUD 1945 di masa pandemi dengan berfokus pada dua isu, yakni isu penambahan kewenangan MPR untuk membentuk PPHN, dan isu pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya, tanpa membahas isu mengenai hak dan kebebasan beragama.

3. Metode Penelitian

Kajian yang meneliti tentang permasalahan-permasalahan dalam tulisan ini menggunakan penelitian kepustakaan dengan data sekunder berupa bahan pustaka sebagai data utama. Penelitian hukum normatif dilakukan melalui studi kepustakaan, maka metode pengumpulan data melalui kajian kepustakaan yang berupa kajian teoritis, konsepsional dan hubungan antara teori-teori dan konsep-konsep tersebut (Supriyono, Sholichah, & Irawan, 2022). Berdasarkan metode pengumpulan data tersebut, maka data yang diteliti digolongkan pada data sekunder yang dari berbagai literatur berbentuk buku, jurnal, artikel ilmiah, dokumen regulasi berupa Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, dalam tulisan ini juga mengambil data berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh lembaga Indikator Politik Indonesia dan Lembaga survei Fixpoll yang didapatkan melalui surat kabar yang bersifat online sebagai data pendukung dalam mendukung argumentasi peneliti terhadap urgensi amandemen UUD 1945 di masa pandemi. Pendekatan historis juga dilakukan dalam tulisan ini untuk memberikan analisis terhadap hakikat Pokok-Pokok Haluan Negara, makna Sistem Pemerintahan yang dianut Indonesia, dan bagaimana hakikat pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Tinjauan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar 1945 termasuk sebagai konstitusi tertulis, namun perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dimungkinkan untuk dilakukan. Noval, Nofrial, and Nurkhotijah (2022) Oleh karena konstitusi bersifat fundamental, dalam dokumen konstitusi tertulis hampir selalu dinyatakan bahwa konstitusi hanya bisa diubah melalui prosedur khusus yang sulit yang sering kali menggunakan cara-cara yang khusus (Hage, Waltermann, & Akkermans, 2017). Perubahan dalam istilah asing mencakup pengertian *constitutional amendment*, berupa penambahan, perbaikan, serta pencabutan atau penghapusan bab, pasal, dan ayat dan *constitutional reform* atau pembaruan konstitusi. Secara umum, Sistem amandemen (perubahan konstitusi) yang terdapat di berbagai negara dapat diklasifikasikan menjadi:

- a) sistem penggantian, yaitu dengan cara mengganti konstitusi yang lama dengan konstitusi yang baru;
- b) sistem amandemen yaitu dengan cara mempertahankan konstitusi yang lama atau yang diubah, sedangkan perubahan (bab, pasal) diletakkan dalam lampiran yang disebut amandemen;
- c) sistem adendum yaitu dengan cara mempertahankan naskah konstitusi dan di dalamnya disisipkan bab, pasal yang akan diubah.

Mengapa Undang-Undang Dasar hanya memuat 37 Pasal? Ada dua kemungkinan jawaban²

- 1) Adanya anggota-anggota BPUPK yang menghendaki demikian. Ada kemungkinan mereka yang menghendaki hal ini mendasarkan pendapatnya pada teori konstitusi yang mengatakan lebih singkat konstitusi lebih baik, asalkan yang terdapat di dalamnya benar-benar dilaksanakan, meskipun akan ada masalah apabila di dalamnya tidak terdapat ketentuan pokok untuk melakukan sesuatu.
- 2) Sidang BPUPK yang dilaksanakan secara singkat, yang pertama selama tiga hari dan yang kedua selama satu minggu.

Oleh karena itu UUD 1945 mempunyai keluwesan dalam menghadapi era globalisasi, masalah ketidakjelasan karena singkatnya itu dapat dijelaskan melalui wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusannya. Dalam hal ini syarat yang harus dianut dalam mengubah undang-undang dasar adalah tidak terlalu rumit, dan tidak terlalu mudah. Tidak terlalu rumit untuk menghindari suasana ketegangan dalam masyarakat. Apabila keinginan untuk mengubah undang-undang dasar terlalu sukar, apalagi ditekan, maka akhirnya upaya tersebut akan

menjadi satu kekuatan yang dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat. Tidak terlalu mudah untuk menjaga sifat pokok dari undang-undang dasar.³

Apabila dilihat dari sudut pandang historis, UUD 1945 yang kini berlaku bukanlah undang-undang dasar yang pertama kali dibentuk oleh para pendiri bangsa, namun undang-undang dasar yang sudah mengalami perubahan. Hal ini dapat dipahami mengingat situasi politik awal kemerdekaan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang serba darurat dan mendesak, di mana saat itu Indonesia sebagai negara yang baru memproklamasikan kemerdekaan dituntut untuk segera memiliki undang-undang dasar sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia dapat dimaknai sebagai amandemen, ataupun perubahan yang lebih daripada sekedar melakukan amandemen. Amandemen UUD 1945 secara nyata telah dilakukan sebanyak empat kali dengan menggunakan sistem adendum, dimana naskah konstitusi yang lama tetap dipertahankan dan perubahan dilakukan dengan menyisipkan bab, pasal atau ayat yang akan diubah, dimana saat itu terdapat adanya momentum reformasi. Reformasi menuju perubahan konstitusi sudah dimulai oleh sidang istimewa MPR pada November 1998, dengan salah satu caranya adalah mencabut Ketetapan tentang referendum dan membuat ketetapan tentang hak asasi manusia. Produk hukum yang digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar saat itu adalah Putusan MPR yang dianggap setara dengan Undang-Undang Dasar. Berdasarkan sudut pandang ini, terlihat jelas bahwa mengubah Undang-Undang Dasar 1945 dalam arti amandemen ataupun lebih dari itu, bukan suatu hal yang tidak mungkin atau bahkan dilarang dalam sistem pemerintahan Indonesia.

4.2 Urgensi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Di Masa Pandemi

Urgensi dalam tulisan ini dimaknai sebagai suatu momentum yang mengharuskan adanya amandemen terhadap UUD 1945, oleh sebab peristiwa atau kondisi tersebut hanya dapat diselesaikan dengan melakukan amandemen UUD 1945. Apabila melihat garis besar isi amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 hingga 2002, dapat dikatakan bahwa amandemen atau perubahan atas UUD 1945 dilakukan karena adanya momentum luar biasa, yaitu reformasi menuju perubahan konstitusi yang ingin dilakukan berdasarkan kemauan rakyat berdasarkan situasi politik pemerintahan saat itu. Ada peristiwa-peristiwa yang bersifat konstitusional atau peristiwa politik luar biasa, seperti reformasi tahun 1998. Sehingga dari sisi historis, amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan tidak hanya didasarkan atas keinginan elit politik atau kepentingan elit politik semata, namun harus ada peristiwa konstitusional atau peristiwa politik luar biasa yang hanya dapat diselesaikan dengan melakukan amandemen UUD 1945.

Dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan tentang pembatasan dalam mengubah undang-undangnya, kecuali yang terdapat dalam Pasal 37 ayat (5). Meskipun demikian, hal itu belum berarti dapat diubahnya bagian atau bagian-bagian tertentu dari Undang-Undang Dasar 1945. Ditinjau dari segi politik dapat diubah atau tidaknya bagian-bagian tertentu dari UUD 1945 tergantung dari kekuatan politik yang terdapat dalam masyarakat maupun yang terdapat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Andaikata MPR dikuasai oleh kekuatan politik tertentu yang tidak menghendaki adanya perubahan terhadap bagian manapun dari Undang-Undang Dasar 1945, kekuatan politik yang lain tidak akan berhasil dalam usahanya untuk mengubah Undang-Undang Dasar tersebut. Fahrizal et al. (2022) Untuk melihat urgensi amandemen UUD 1945 di masa pandemi ini, dapat ditelusuri dengan menggunakan isu-isu terkait amandemen kelima UUD 1945 sebagai berikut:

4.2.1 Kewenangan MPR dalam membentuk Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)

Apabila melihat awal pembentukan UUD 1945, konsep lembaga MPR dibawa oleh Muhammad Yamin yang melihat pada model Konstitusi Uni Soviet 1936 dan Konstitusi San Min Chui di Tiongkok, dan oleh

Soepomo sebagai perancang undang-undang dasar saat itu, konsep ini kemudian dipadankan dengan konsep *opperbestuur* (Pemerintah Tertinggi) menurut *Indische Staatsregeling* (IS). Menurut Pasal 1 IS, maka Raja sebagai *Opperbestuur* berkuasa untuk:

- a. menunjuk dan mengangkat *Gouverneur Generaal*,
- b. menetapkan *aanwijzingen* (Petunjuk-Petunjuk)
- c. meminta pertanggungjawaban *Gouverneur Generaal* atas penyelenggaraan pemerintahan kolonial di Hindia Belanda (Aldi Putra, 2022).

Apabila mengacu pada Pasal 1 IS, makna Haluan Negara yang dimaksud oleh Supomo merupakan sesuatu yang mirip dengan *aanwijzingen* atau petunjuk dari Raja Belanda kepada Gubernur Jenderal sebagai *viceroi* (wakil raja) di Hindia Belanda. Selanjutnya, dari segi substansial *aanwijzingen* ini dapat dimaknai apapun. Raja Belanda dapat memberi instruksi apapun kepada *viceroi*-nya sesuai dengan kewenangannya. Akan tetapi makna Haluan Negara berubah sejak pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah pembentukan MPRS dan DPAS (Yalid & Simamora, 2022). Presiden menetapkan MPRS dan MPRS melakukan sidang pertama 10 November sampai 7 Desember 1960 dan menetapkan hal-hal berikut Ketetapan MPRS Nomor I Tahun 1960 yang menjadi manifesto politik sebagai GBHN dan Ketetapan MPRS Nomor II Tahun 1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana I.

Model Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tersebut yang menjadi Rencana Pembangunan Lima Tahun atau yang dikenal sebagai Repelita yang merupakan pelaksanaan dari ketetapan-ketetapan MPR tentang GBHN yang berupa program Pembangunan Lima Tahun atau Pelita di masa Orde Baru. Dengan demikian garis besar haluan negara sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 pada masa pasca Dekrit Presiden dimaknai sebagai arahan dari MPRS yang berisi program-program pembangunan. Arahan MPRS tersebut secara konkret berupa Ketetapan MPRS, yang penjabarannya berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada masa Orde Baru, konsep ini berlanjut dalam bentuk rangkaian Ketetapan MPR tentang GBHN ataupun Pembangunan Lima Tahun. Dalam hal ini MPR berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi dengan Presiden sebagai mandataris MPR yang menjalankan arahan MPR melalui GBHN yang dibuat oleh MPR tersebut. Pada masa Reformasi GBHN dihapuskan dengan ditetapkannya Perubahan Ketiga UUD 1945, khususnya Pasal 3 UUD 1945.

Penghapusan GBHN melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak berarti bahwa haluan negara tidak dianggap penting, namun hal tersebut merupakan konsekuensi perubahan arah demokrasi yang diinginkan oleh masyarakat, dimana tidak terdapat lagi konsep lembaga negara tertinggi yang memandatkan kekuasaannya kepada Presiden, dan kedaulatan dikembalikan kepada rakyat. Dengan perubahan kedudukan lembaga MPR tersebut, pemilihan presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, namun presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh sebab itu, tidak dibutuhkan lagi GBHN yang berisi arahan MPR mengenai program-program pembangunan yang kemudian dijalankan oleh Presiden. Kini calon Presiden langsung yang membuat visi, misi, dan rencana program-program pembangunan dan ‘menjualnya’ kepada masyarakat. Apabila terpilih, maka Presiden mendapatkan mandat langsung dari rakyat yang memilihnya dengan merealisasikan dan melaksanakan program-program pembangunan yang sudah dijanjikannya kepada masyarakat. Lebih jauh, dalam TAP MPR Nomor 3 Tahun 2000, disebutkan bahwa lahirnya TAP MPR bukan bersumber dari kata menetapkan GBHN yang terdapat pada Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen, tetapi bersumber dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Jika ingin mengembalikan lagi GBHN dalam UUD 1945, tidak cukup hanya dengan mengubah Pasal 3 UUD 1945, namun juga harus mengubah Pasal 1 UUD 1945 dengan mengembalikan MPR yang berhak untuk mengeluarkan TAP MPR, hal ini akan menimbulkan konsekuensi pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Perlu diingat bahwa UUD 1945 tidak bisa dipandang secara terputus-putus, namun merupakan satu kesisteman.

Berkaitan dengan isu penambahan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN, maka yang harus diperhatikan adalah bentuk PPHN yang diinginkan oleh lembaga MPR. PPHN atau Pokok-Pokok Haluan Negara diharapkan akan menjadi landasan pembangunan Indonesia yang berkelanjutan lintas kepemimpinan. Apabila diperhatikan, secara substansial kemungkinan tidak akan ada perbedaan yang mendasar antara PPHN dengan GBHN pada masa orde baru, ataupun dengan haluan negara yang dimaksud dalam Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, yang pada dasarnya hendak berisi arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya. Apabila demikian, maka hal ini tentu tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang sekarang dianut dalam UUD 1945 pasca amandemen. Lalu, sudah terdapat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah mengakomodasi kesatuan perencanaan pembangunan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah, dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) secara cukup terperinci. Apabila elemen-elemen pelaksana pembangunan berpedoman secara konsisten kepada Undang-Undang tersebut, maka tidak akan terjadi permasalahan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan baik jangka panjang, menengah, tahunan, antara pusat dan daerah maupun antar daerah sendiri yang berkaitan dengan ketidakharmonisan ataupun ketidaksesuaian pembangunan, karena Undang-Undang tersebut bertujuan untuk menselaraskan dan mengharmonisasikan sub sistem pelaksana pembangunan, yang ada di pusat maupun di daerah. Apabila terdapat pihak yang mengkhawatirkan inkonsistensi antara RPJP dan RPJM oleh karena RPJM dianggap sebagai cerminan visi dan misi personal Presiden (ataupun Kepala Daerah di tingkat Daerah), permasalahan tersebut dapat dirujuk dan ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut (Anggraini, Yasir, & Ridlwan, 2015). Oleh sebab itu visi dan misi calon Presiden ataupun calon Kepala Daerah harus dapat dipastikan sesuai dengan arah perencanaan pembangunan dalam RPJP agar mewujudkan arah pembangunan yang konsisten. Sehingga dalam hal ini tidak terdapat urgensi penambahan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN sebagai arah perencanaan pembangunan nasional.

Lebih jauh, oleh karena penghapusan GBHN dalam UUD 1945 merupakan konsekuensi perubahan arah demokrasi yang diinginkan oleh masyarakat, dimana kedaulatan dikembalikan kembali kepada rakyat sehingga MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi, maka isu penambahan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN dalam amandemen kelima UUD 1945 berpotensi menyalahi arah demokrasi yang sudah dipilih saat masa reformasi, yaitu kedaulatan yang langsung berada di tangan rakyat. Hal tersebut dapat memberikan dampak terhadap keseluruhan sistem ketatanegaraan Indonesia sekarang, yaitu adanya kemungkinan untuk mengembalikan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada model sistem pemerintahan negara sosialis seperti awal pembentukan MPR yang digagas oleh Mohammad Yamin. Apabila wacana yang berkembang di masa pandemi ini adalah amandemen terbatas yang hanya dilakukan untuk mengubah Pasal 3 UUD 1945, hal tersebut tidak mungkin dilakukan, karena perubahan pada Pasal 3 UUD 1945 akan berdampak pada pasal-pasal lainnya. Oleh sebab itu, penambahan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN dalam amandemen kelima UUD 1945 sebagai salah satu isu amandemen UUD 1945 di masa pandemi ini, tidak memiliki urgensi untuk dilakukan, bahkan tidak memiliki relevansi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia sekarang. Jika alasannya adalah perlunya pikiran-pikiran filosofis, UUD 1945 dan bagian pembukaannya sudah memuat hal tersebut. Membentuk PPHN tanpa ikatan apa-apa juga tidak akan bermakna.

Selain itu, isu penambahan kewenangan MPR dalam membentuk PPHN berdampak pada isu lainnya, yaitu isu pengembalian kewenangan MPR untuk memilih Presiden. Telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa konsep awal lembaga MPR di Indonesia dibawa oleh Muhammad Yamin dengan melihat pada konsep sistem pemerintahan negara sosialis, salah satunya negara Uni Soviet saat itu, dimana Uni Soviet memiliki Soviet Tertinggi sebagai lembaga negara tertinggi (pemegang kedaulatan tertinggi) terdiri dari Soviet Persatuan (yang mewakili Soviet secara umum) dan Soviet Kebangsaan (yang mewakili daerah-daerah bagian). Soviet tertinggi hanya mengadakan sidang lima tahun sekali.

Setelah bersidang, Soviet Tertinggi membubarkan diri dan menyerahkan kedaulatan pada Presidium Soviet Tertinggi (Komite Eksekutif) yang terdiri dari Presiden, lima belas wakil presiden, Sekretaris Jendral Partai Komunis, dan tujuh belas anggota. Konsep inilah yang disandingkan dengan lembaga MPR di Indonesia.

Namun, dengan adanya perubahan arah demokrasi yang sudah dipilih saat masa reformasi seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, di mana terdapat keinginan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang berciri presidensial di Indonesia, maka kedudukan MPR menjadi lembaga negara tinggi dan tidak lagi menyerahkan mandatnya kepada Presiden dan memilih Presiden, namun masyarakat secara langsung memilih Kepala Negara sehingga bertanggung jawab kepada masyarakat. Untuk pertanggungjawaban tersebut, dapat tercermin dari pencalonan kedua, akan diketahui apakah pertanggungjawabannya diterima atau tidak. Jika yang bersangkutan dipilih kembali untuk masa jabatan yang kedua, berarti pertanggungjawabannya diterima oleh rakyat. Akan tetapi apabila yang bersangkutan tidak dipilih untuk masa jabatan yang kedua, itu mengandung arti pertanggungjawabannya tidak diterima. Pengembalian kewenangan MPR untuk memilih Presiden, sama seperti penjelasan sebelumnya, akan mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia di masa sekarang yang ingin memperkuat sistem pemerintahan presidensial, yaitu adanya kemungkinan untuk mengembalikan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada model sistem pemerintahan negara sosialis seperti awal pembentukan MPR pada UUD yang pertama.

Alternatif lain yang muncul dalam isu PPHN adalah ‘membentuk’ pokok-pokok haluan negara yang berbeda dengan Haluan Negara pada masa Orde Baru, atau ‘membentuk’ pokok-pokok haluan negara yang sesuai dengan sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dengan tidak mencederai semangat demokrasi konstitusional. Hal ini memang dimungkinkan untuk dilakukan, namun tentu dibutuhkan penelitian dan pengkajian yang mendalam, yang mana untuk melakukan hal tersebut juga dibutuhkan anggaran, waktu, sumber daya manusia, dan partisipasi publik yang sangat luas. Oleh sebab itulah, dalam masa pandemi dengan segala keterbatasan yang ada, tentu bukanlah momentum yang tepat untuk melaksanakan hal-hal tersebut.

4.2.2 *Pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya*

Salah satu ciri dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen selama masa jabatannya, kecuali dengan syarat dan prosedur khusus yang sering disebut permakzulan. Pertanyaannya, apa urgensi tidak diperbolehkannya pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya? Dalam suprastruktur politik, pusat kekuasaan berada pada lembaga-lembaga negara, salah satunya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Pusat kekuasaan tersebut mempunyai kekuasaan, dalam arti mempunyai kemampuan mengendalikan pihak lain atau mempunyai kemampuan memaksakan kehendaknya kepada pihak lain.⁴ Dalam pada itu, menurut Lord Acton, bahwa kekuasaan cenderung bersalah guna, sedangkan *absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan mutlak bersalah guna secara mutlak). Melihat kekuasaan dapat menimbulkan berbagai kemungkinan, lebih-lebih dalam organisasi seperti negara, maka perlu ada usaha untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan. Dengan kata lain, karena pada jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilekatkan kekuasaan, harus ada cara untuk mengendalikan atau membatasi kekuasaan tersebut. Lalu, dengan cara bagaimana pengendalian atau pembatasan kekuasaan tersebut dilakukan? Pengendalian atau pembatasan kekuasaan dilakukan melalui dua cara. Yang pertama pembatasan kekuasaan dari aspek isi yang kemudian diberi istilah tugas dan kewenangan, dan yang kedua pembatasan kekuasaan dari aspek waktu. Upaya pembatasan dan pengendalian kekuasaan yang efektif adalah melalui hukum, salah satunya adalah konstitusi.

Terkait pembatasan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden dari aspek waktu telah diatur dalam Pasal 7 UUD 1945. Pengaturan pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden pertama kali muncul

pada TAP MPR No. XIII/MPR/1998. TAP MPR tersebut hanya berisi satu pasal yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Pasca amandemen Pasal 7 UUD 1945, masa jabatan Presiden kemudian dibatasi selama dua periode. Dari sisi historis, pembatasan masa jabatan Presiden/Wakil Presiden di Indonesia setidaknya berkaca pada sejarah sistem pemerintahan Hindia Belanda, di mana sistem pemerintahan Hindia Belanda saat itu memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap sistem pemerintahan Indonesia sekarang ini. Saat masa pemerintahan Hindia Belanda, mayoritas *Gouverneur Generaal* memiliki masa jabatan tidak lebih dari sepuluh tahun dengan rata-rata selama empat tahun masa jabatan. Suratminto (2016) Selain itu, sisi historis pembatasan periode jabatan Presiden sebanyak dua periode dapat dilihat berdasarkan sejarah sistem pemerintahan di Amerika Serikat yang bersifat Presidensial, yang diperkenalkan oleh Presiden George Washington. George Washington sesungguhnya dapat mencalonkan diri untuk ke dua kali, melainkan juga untuk ketiga kalinya dan seterusnya. Akan tetapi dari kenyataan sejarah, setelah George Washington menjadi Presiden untuk masa jabatan yang kedua, dia dengan tegas menolak pencalonan yang ketiga kalinya. Tidak ada landasan hukum untuk menolak pencalonan ketiga kalinya tersebut, yang ada adalah alasan untuk menolak, yaitu: (1) adanya kekhawatiran di waktu yang akan datang apabila seseorang yang sama terus menerus menjadi Presiden dan (2) adanya keinginan untuk menciptakan sebuah preseden. Sikap George Washington menjadi tradisi yang sedemikian dihormati, oleh karena penolakan terhadap pencalonan pada masa jabatan ketiga kalinya menjadi tradisi yang sedemikian dihormati, hingga berkembang sebagai suatu kebiasaan ketatanegaraan yang mengikat. Tradisi tersebut lebih diperkuat lagi dengan tidak terpilihnya Ulysses S. Grant untuk masa jabatan yang ketiga kalinya. Sampai akhirnya melalui amandemen ke dua puluh dua pada tahun 1951, konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa tidak seorangpun yang dapat menjabat sebagai Presiden untuk masa jabatan yang ketiga dan seterusnya. Amandemen ini muncul karena Presiden Franklin Delano Roosevelt menjabat hingga masa jabatan yang keempat, dan sampai sekarang tidak seorang Presiden pun yang bersedia dicalonkan untuk masa jabatan ketiga kalinya (Pradana, 2022).

Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa terdapat nilai historis sistem pemerintahan yang bersifat presidensial dalam aturan batasan jabatan Presiden selama dua periode. Lebih jauh, pembatasan periode jabatan Presiden/Wakil Presiden menjadi penting untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden. Bagaimanapun, kekuasaan yang tidak dibatasi akan cenderung disalahgunakan. Pengalaman penyalahgunaan kekuasaan telah terjadi di sejumlah negara, termasuk Indonesia. Oleh sebab itu, apabila pemerintah ingin tetap konsekuen dengan semangat awal amandemen UUD 1945 yang ingin memperkuat sistem pemerintahan presidensial, maka pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya sebagai salah satu isu amandemen kelima UUD 1945 di masa pandemi ini, menjadi tidak relevan dan tidak memiliki urgensi untuk dilakukan. Kembali lagi pada penjelasan sebelumnya, bahwa pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya dapat memperlemah sistem pemerintahan presidensial dan dapat dimungkinkan sistem pemerintahan Indonesia kembali pada sistem pemerintahan yang mengikuti model sistem pemerintahan negara sosialis.

Berdasarkan penjabaran kedua isu amandemen kelima UUD 1945 di masa pandemi, dapat disimpulkan bahwa masa pandemi bukan momentum yang tepat untuk melaksanakan amandemen UUD 1945. Berdasarkan survei yang dilakukan lembaga Fixpoll Research and Strategic Consulting pada tanggal 16 hingga 27 Juli 2021, kinerja lembaga legislatif mendapat tingkat kepuasan terendah dibandingkan lembaga lain. Responden yang puas dan sangat atas kinerja MPR hanya empat belas persen, sedangkan yang tidak puas mencapai dua puluh delapan koma empat persen. Kepuasan terhadap kinerja DPR juga rendah, hanya lima belas koma satu persen responden merasa puas dengan kinerja para anggota dewan, dan sebanyak tiga puluh sembilan koma delapan persen tidak puas dengan kinerja wakil rakyat di DPR. Begitu pula dengan kinerja DPD yang hanya tiga belas koma empat persen responden yang mengaku puas dengan kinerja mereka, sementara dua puluh sembilan koma lima persen menyatakan tidak puas dan

sangat tidak puas (Pradana, 2022). Sebagai perbandingan lain, terdapat hasil survei oleh Lembaga Survei Indikator Politik yang dilakukan untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah dan lembaga negara dalam penanganan pandemi virus COVID-19. Berdasarkan survei tersebut, MPR mendapat kepercayaan publik sebesar enam puluh tiga koma dua persen. Selain MPR yang mendapatkan persentase sebesar enam puluh tiga koma dua persen, DPD juga mendapatkan kepercayaan publik sebesar lima puluh delapan koma lima persen dan DPR sebesar lima puluh tujuh koma enam persen (Kurnia, 2021).

Lebih jauh terkait dengan pandangan publik terkait amandemen UUD 1945 di masa pandemi, Indikator Politik Indonesia melakukan hasil survei terkait wacana amendemen UUD 1945 kepada kalangan publik yang dilakukan pada tanggal 2 hingga 7 September 2021. Berdasarkan hasil survei tersebut, lima puluh lima persen publik menilai bahwa amendemen belum saatnya dilakukan saat ini, delapan belas koma delapan persen publik setuju bahwa amendemen UUD 1945 dilakukan saat ini, dan dua puluh enam koma dua persen publik menyatakan tidak tahu atau tidak jawab. Dari lima puluh lima persen yang tidak setuju dengan dilakukannya amendemen UUD 1945, dua puluh empat koma sembilan persen di antaranya mengaku bahwa konstitusi saat ini sudah sesuai dengan kondisi bangsa, dengan persentase hasil jawaban masih layak digunakan sebesar empat belas koma lima persen, belum saatnya diubah sebesar tiga belas koma satu persen, tidak boleh diubah sebesar tujuh koma empat persen, dan pandemi belum usai sebesar tujuh koma satu persen. Selain survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia, Lembaga survei Fixpoll juga mengeluarkan hasil survei terbarunya mengenai isu amandemen UUD 1945 terkait masa jabatan presiden. Hasilnya, lima puluh tujuh koma lima persen responden tidak setuju dan sangat tidak setuju amandemen dilakukan agar presiden menjabat lebih dari dua periode, sementara sebelas koma empat persen setuju dan sangat setuju, dan dua belas koma enam persen responden menjawab tidak tahu atau tak menjawab (Riza, Lubis, & Suwalla, 2022).

Berdasarkan perbandingan hasil-hasil survei tersebut, menunjukkan bahwa lembaga legislatif, dalam hal ini MPR, DPR dan DPD masih perlu melakukan perbaikan terhadap kinerjanya, dan perlu berfokus pada kinerjanya yang berkaitan dengan penanganan pandemi virus COVID-19. Selain itu, berdasarkan hasil survei yang telah dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia dan Lembaga survei Fixpoll, menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat publik tidak setuju dilaksanakannya amandemen UUD 1945 di masa pandemi. Di sisi lain, hal tersebut memberikan gambaran bahwa belum terdapat keinginan yang cukup kuat dari publik, baik untuk mengubah arah demokrasi, maupun untuk mengubah sistem ketatanegaraan, yang sudah dipilih rakyat saat masa reformasi. Dalam hal ini, akan lebih baik jika anggota DPR berfokus untuk mengoptimalkan fungsi tugas DPR dalam masa pandemi, dan anggota DPD berfokus untuk mengoptimalkan fungsi dan tugas DPD dalam masa pandemi dalam rangka pemulihan segala aspek kehidupan yang terkena dampak akibat pandemi ini dibandingkan dengan melaksanakan amandemen terbatas terhadap UUD 1945.

5. Kesimpulan

Sulit untuk mengatakan tanpa adanya peraturan tentang pembatasan berarti dapat diubahnya semua bagian dari konstitusi. Dapat diubah atau tidaknya suatu bagian dalam konstitusi dalam hal tidak terdapat ketentuan tentang pembatasan bergantung pada kekuatan politik, baik yang terdapat dalam masyarakat maupun yang terdapat dalam lembaga yang merupakan perangkat atas. Meskipun demikian, perubahan undang-undang dasar sejatinya didasarkan atas suatu peristiwa politik luar biasa atau peristiwa konstitusional yang menimbulkan adanya urgensi untuk mengubah undang-undang dasar. Berdasarkan hal-hal yang sudah dijelaskan dalam bagian pembahasan, dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat urgensi yang nyata, penting, dan mendesak untuk pelaksanaan amandemen kelima UUD 1945 di masa pandemi, sehingga amandemen kelima UUD 1945 di masa sekarang, khususnya di masa pandemi, tidak tepat untuk dilaksanakan. Isu-isu terkait amandemen terbatas UUD 1945 di masa pandemi seperti pencalonan Presiden/Wakil Presiden untuk masa jabatan ketiga kalinya dan isu penambahan kewenangan MPR dalam

membentuk Pokok- Pokok Haluan Negara (PPHN) justru berpotensi mengubah sistem ketatanegaraan di Indonesia secara keseluruhan, dan tidak terdapat suatu keadaan yang luar biasa di masa pandemi ini yang mengharuskan perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia secara keseluruhan.

Dalam masa pandemi, anggota DPR dan anggota DPD yang berada di MPR sebaiknya lebih berfokus pada tugas masing-masing dalam kelembagaannya masing-masing (anggota DPR berfokus untuk mengoptimalkan fungsi tugas DPR dalam masa pandemi, dan anggota DPD berfokus untuk mengoptimalkan fungsi dan tugas DPD dalam masa pandemi) dalam rangka pemulihan segala aspek kehidupan yang terkena dampak akibat pandemi ini dibandingkan dengan melaksanakan amandemen terbatas terhadap UUD 1945. Selain itu, berdasarkan hasil survei yang telah dilakukan, menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat publik tidak setuju dilaksanakannya amandemen UUD 1945 di masa pandemi. Di sisi lain belum terdapat keinginan yang cukup kuat dari publik, baik untuk mengubah arah demokrasi, maupun untuk mengubah sistem ketatanegaraan, yang sudah dipilih rakyat saat masa reformasi. Masih banyak pekerjaan yang lebih penting untuk segera dikerjakan dan diselesaikan dalam masa pandemi, sehingga masa pandemi bukanlah momentum yang tepat untuk melaksanakan amandemen kelima UUD 1945 secara terbatas. Apabila dikemudian hari terdapat peristiwa yang bersifat konstitusional atau peristiwa politik luar biasa yang mengharuskan perubahan terhadap UUD 1945, maka hal tersebut dapat menjadi momentum untuk melaksanakan amandemen terhadap UUD 1945.

References

- Aldi Putra, A. (2022). *Urgensi Penetapan Garis Besar Haluan Negara oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Universitas Jambi.
- Anggraini, Y., Yasir, A., & Ridlwan, Z. (2015). Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1).
- Fahrizal, D., Anatami, D., & Nurkhotijah, S. (2022). Analisis Yuridis Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen Akibat Keterlambatan Penerbangan. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 2(1), 15-27. doi:10.35912/jihham.v2i1.1546
- Hage, J., Waltermann, A., & Akkermans, B. (2017). *Introduction to law*: Springer.
- Kurnia, I. (2021). Law Enforcement Against Illegal Fishing In Natuna Waters During The Covid-19 Pandemic. *Res Nullius Law Journal*, 3(2), 178-196.
- Martosowigno, S. S. (2006). *Prosedur dan sistem perubahan konstitusi dalam batang tubuh UUD 1945: sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945*: Alumni.
- Noval, M., Nofrial, R., & Nurkhotijah, S. (2022). Analisis Yuridis Proses Penyelesaian Tindak Pidana Terhadap Pelaku Penipuan Melalui Pembayaran Elektronik Untuk Mewujudkan Perlindungan Hukum. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 2(1), 29-37. doi:10.35912/jihham.v2i1.1579
- Pradana, Y. (2022). Implementasi Prinsip “Kepentingan Terbaik bagi Anak” dalam proses persidangan Anak secara elektronik pada masa pandemi di Kota Jakarta Barat. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 1(2), 43-53. doi:10.35912/jihham.v1i2.1022
- Riza, K., Lubis, I. H., & Suwalla, N. (2022). Kepastian Hukum Terhadap Putusan Peradilan Adat Aceh dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pencurian. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 2(1), 39-47. doi:10.35912/jihham.v2i1.1580

- Supriyono, S., Sholichah, V., & Irawan, A. D. (2022). Urgensi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara Era Pandemi Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 1(2), 55-66. doi:10.35912/jihham.v1i2.909
- Suratminto, L. (2016). Belajar Sejarah Kolonial melalui Pameran Koleksi Lukisan Jadoel. *Paradigma: Jurnal Kajian Budaya*, 1(1), 62-72.
- Yalid, Y., & Simamora, B. (2022). Penerapan Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung di Kecamatan Pangkalan Kerinci, Kabupaten Pelalawan. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 2(1), 1-13. doi:10.35912/jihham.v2i1.1336