



Demokrasi Deliberatif dalam Konsep Amendemen Konstitusi Indonesia

Bayu Aryanto

Faculty of Law, Padjajaran University, Bandung, Indonesia. Email: bayuaryanto3@gmail.com

ABSTRACT

The constitutional amendment is a necessity to be implemented. The Fifth Amendment discourse is a special concern to be properly examined. Various important issues become topics that will be the object of amendment. The amendment process was previously gaining criticism regarding the political significance that influenced the amendment. Therefore, the subsequent amendment must be through a good procedure and in accordance with the principles of the law. Democracy deliberative become an important concept in the process of constitutional amendment. This is because deliberative democracy is considered to accommodate all the interests of the elements of society. The principle of deliberative democracy gives space to the intersection between decision makers and society. A more open concept is also an important thing in the implementation of deliberative democracy theory. So the concept of constitutional amendment can be done well and in accordance with the direction of the community is not a particular group. Democracy deliberative brings together various interests arising in heterogeneous Indonesian society. So that constitutional amendments are formed from a good deliberation is not enforced. A concept that elaborates the representation system with a process that gives the public space to engage and participate will be an endeavor in realizing the constitution that all citizens expect.

Keywords: Amendment; Constitution; Democracy; Deliberative; Public.

ABSTRAK

Amendemen konstitusi merupakan suatu keniscayaan untuk dilaksanakan. Wacana amendemen kelima menjadi suatu perhatian khusus untuk dicermati dengan baik. Beragam isu penting menjadi topik yang akan menjadi objek amendemen. Proses amendemen sebelumnya mendapatkan kritik terkait kepentingan politik yang mempengaruhi hasil amendemen. Hal itu menjadi dasar pelaksanaan amendemen selanjutnya harus melalui prosedur yang baik dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Demokrasi deliberatif menjadi konsep yang penting dalam proses amendemen konstitusi. Hal itu dikarenakan demokrasi deliberatif dianggap dapat mengakomodir segala kepentingan elemen masyarakat. Prinsip demokrasi deliberatif memberikan ruang terhadap titik temu antara pengambil keputusan dan masyarakat. Konsep yang lebih terbuka juga menjadi hal penting dalam pelaksanaan teori demokrasi deliberatif. Dengan begitu, konsep amendemen konstitusi dapat dilakukan dengan baik dan sesuai dengan arah tujuan masyarakat bukan golongan tertentu. Demokrasi deliberatif menyatukan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat Indonesia yang heterogen. Hal tersebut akan menghasilkan konstitusi dari musyawarah yang baik bukan dipaksakan. Konsep yang mengelaborasi sistem keterwakilan dengan proses yang memberikan ruang publik untuk terlibat dan berpartisipasi ini akan menjadi sebuah ikhtiar dalam mewujudkan konstitusi yang diharapkan semua warga negara.

Keywords: Amendemen; Demokrasi; Deliberatif; Konstitusi; Publik.

Citation: Bayu Aryanto. 2020. "Demokrasi Deliberatif Dalam Konsep Amendemen Konstitusi Indonesia". Mulawarman Law Review 5 (2), 96-113. <https://doi.org/10.30872/mulrev.v5i2.366>.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 saat ini dianggap perlu dilakukan perubahan. Hal tersebut disampaikan oleh beberapa pejabat publik setelah adanya konsolidasi politik pasca penyelenggaraan pemilihan umum. Isu amendemen kelima saat ini menjadi wacana yang akan menjadi agenda penting beberapa tahun kedepan. Hal itu dikarenakan konstitusi saat ini masih jauh dari ruh konstitusionalisme, meskipun dalam perjalanannya telah mengalami perubahan sebanyak empat kali.¹ Saat ini gerakan mendukung amendemen kelima terhadap UUD NRI 1945 semakin besar. Hasil keempat amendemen telah berpengaruh besar pada konsolidasi demokrasi, tetapi belum dapat memperkuat institusi politis di Indonesia. Akan tetapi, banyak juga yang menolak amendemen konstitusi, bahkan sebagian meminta agar UUD NRI 1945 asli yang disahkan pada 18 Agustus 1945 diberlakukan kembali. Hal itu dikarenakan hasil amendemen dinilai telah merusak kerangka dasar bernegara. Beberapa isu penting dalam agenda perubahan UUD NRI 1945 dimulai dengan kembalinya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hingga isu penambahan masa jabatan presiden.²

Empat kali amendemen telah memberikan perubahan yang amat mendasar dalam ketatanegaraan Indonesia. Perubahan terkait hak asasi manusia menjadi hal yang harus diapresiasi. Namun, hasil empat kali perubahan masih dianggap memiliki berbagai kelemahan dan bersifat elitis. Salah satu yang cukup banyak mendapat kritik dari berbagai kalangan ialah dalam sistem keterwakilan. Kuatnya peran legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibandingkan eksekutif, sementara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak memiliki kekuatan legislatif. Ide para akademisi perubahaan saat itu ialah penerapan sistem perwakilan dua kamar atau bikameral. Hal itu dianggap memiliki mekanisme *check and balances* yang baik dalam sistem ketatanegaraan.³

Pada pelaksanaannya ide bikameral tersebut tidak terwujud. Hal itu dapat dilihat pada Pasal 22D UUD NRI 1945, yakni adanya DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan. Namun, tidak adanya kewenangan dari DPD untuk mengambil keputusan melainkan hanya sebatas pertimbangan. Dengan begitu, sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia makin tidak jelas. Hal itu dikarenakan secara teori tidak dapat dikategorikan sebagai unikameral ataupun bikameral, melainkan terdapat tiga badan perwakilan yang juga tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan tiga kamar.⁴ Selain perubahan sebelumnya yang bersifat elitis, prosesnya pun dianggap politis. Hal itu bertolak dari banyaknya kritikus mengklaim bahwa keempat amendemen dihasilkan dengan cara yang tidak beraturan.⁵ Produknya juga dianggap produk kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek. Bahkan, Lukman Hakim Saifuddin mengakui bahwa semakin krusial pasal

¹ Harry Setya Nugraha. (2018). "Gagasan Amendemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Lex Renaissance*, 3(1): hlm, 64.

² Rajut <https://www.liputan6.com/news/read/4118375/ide-liar-penambahan-masa-jabatan-presiden> [diakses 22 Agustus 2020].

³ Susi Dwi Harijanti. (2009). "Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 1(1): hlm. 12.

⁴ *Ibid*, hlm. 13.

⁵ Denny Indrayana. (2007). *Amendemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, hlm. 345.

yang dibahas maka semakin kuat *vested interest* yang bermain.⁶ Todung Mulya Lubis mengatakan yang sesungguhnya terjadi dalam proses amendemen itu adalah politik dagang-sapi. Hal itu dikarenakan amendemen-amendemen itu merupakan upaya untuk memberikan akomodasi politik bagi berbagai tekanan sosial dan politik yang datang dari kelompok politik tertentu.⁷ Dasar amendemen saat ini juga dianggap masih bernuansa politis. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 yakni pada ayat 1,3, dan 4. Norma yang tercantum dalam pasal tersebut ialah menekankan hampir secara keseluruhan proses amendemen dilakukan oleh MPR. Saat ini komposisi dari anggota MPR ialah anggota-anggota DPR dan DPD, sehingga sangat besar kemungkinan adanya intervensi politik dalam proses amendemen UUD NRI 1945.

Terlepas legitimasi lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat, kualitas politik saat ini masih dianggap buruk karena jauh dari harapan yang diinginkan.⁸ Fenomena demonstrasi pemilihan umum sebagai wujud negara demokrasi implementasi belum sepenuhnya menghadirkan optimisme menuju pelembagaan hukum dan nilai demokrasi.⁹ Hal tersebut menimbulkan kekhawatiran kualitas amendemen yang akan penuh dengan kepentingan politik dan golongan bukan kepentingan masyarakat Indonesia secara luas. Dengan begitu, proses tersebut dapat menghilangkan marwah demokrasi yang menjadikan rakyat sebagai kedaulatannya. Bertolak pada permasalahan tersebut maka tulisan ini mengkaji gagasan baru dalam amendemen konstitusi. Salah satu ikhtiar dalam amendemen konstitusi ialah melalui proses perubahan menggunakan prinsip demokrasi deliberatif. Prinsip tersebut menekankan upaya membangun mekanisme yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perubahannya, sehingga mereka dapat menjadi bagian dari perbuatan rencana secara aktual dan menghasilkan rasa memiliki konstitusi tersebut.

Teori demokrasi deliberatif tidak memusatkan diri pada penyusunan daftar aturan-aturan tertentu yang menunjukkan apa yang harus dilakukan warga negara, melainkan pada prosedur untuk menghasilkan aturan-aturan itu.¹⁰ Berdasarkan dengan permasalahan perubahan sebelumnya dan tantangan dalam perubahan kedepan maka pentingnya mengkaji konsep amendemen konstitusi saat ini dengan berlandaskan pada prinsip demokrasi deliberatif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal itu sebagai ikhtiar dalam mencari solusi terhadap problematika ketatanegaraan saat ini. Tulisan ini akan berfokus pada konsep demokrasi deliberatif dalam proses amendemen konstitusi di Indonesia.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Dimas Jarot Bayu. <https://katadata.co.id/berita/2019/10/08/kinerja-pendahulu-buruk-anggota-dpr-2019-2024-diminta-berbenah>, [diakses 23 Agustus 2020].

⁹ Bura Datu, A. M. A. (2018). The Formulation of The Norm On Handling The Violation of Local Election. *Mulawarman Law Review*, 3(1), 15-29. <https://doi.org/10.30872/mulrev.v3i1.27>

¹⁰ Budi Hardiman. (2009). *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 128.

METODE

Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data pada penelitian ini didapatkan melalui data sekunder, yakni yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yaitu buku, jurnal, makalah, penelitian, dan lainnya.

PEMBAHASAN

Problematika Amendemen Konstitusi Dalam UUD NRI 1945

Istilah konstitusi dimaknai oleh K.C. Wheare ialah sebuah sebutan untuk sekumpulan prinsip fundamental, yang mulai diterapkan di Amerika pada tahun 1787.¹¹ Wheare juga mengatakan bahwa konstitusi sesungguhnya merupakan resultan suatu jajaran genjang dari bermacam-macam kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang bekerja pada masa konstitusi tersebut diterima. Di sisi lain pada tahun 1995, S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden memahami konstitusi merupakan seperangkat norma yang bertujuan mengatur pembagian fungsi-fungsi kekuasaan serta tugas-tugas di antara berbagai agen-agen dan kantor-kantor pemerintah, serta membatasi hubungan antara agen-agen dan kantor-kantor itu dengan masyarakat.¹² Konstitusi bisa berupa sebuah dokumen atau kombinasi dari hukum-hukum dasar dan kebiasaan, sehingga beberapa ahli memilah konstitusi tertulis dan tidak tertulis.¹³ C.F. Strong menentang pemilahan itu dengan dasar bahwa tidak ada konstitusi sepenuhnya tertulis dan sepenuhnya tidak tertulis.¹⁴ Namun pada pelaksanaannya, konstitusi tertulis dan tidak tertulis selalu digunakan sebagai sebuah klasifikasi konstitusi. Bertolak pada realitas tersebut, Jan-Lerik Lane berpendapat bahwa istilah konstitusi memiliki makna ganda, pasal-pasal dalam sebuah dokumen tertulis, serta aktivitas-aktivitas negara yang keberadaan dan keberlangsungannya telah menjadi sebuah kebiasaan atau *on going state activities*.¹⁵ Oleh karena itu untuk kepraktisan, terkadang perlu membedakan antara konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis. Hal tersebut diakui oleh Strong dengan memberikan terminologi berbeda yakni kodifikasi dan non-kodifikasi.¹⁶

Tulisan ini mendefinisikan dan memahami konstitusi yang mengacu pada sebuah dokumen tertulis, salah satunya di Indonesia yakni UUD NRI 1945. Pada praktiknya konstitusi dapat dilakukan amendemen, seperti yang disampaikan oleh John P. Wheeler bahwa perubahan konstitusi merupakan satu keniscayaan.¹⁷ Hal tersebut selaras dengan

¹¹ K. C. Wheare. (1966). *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, hlm. 3.

¹² S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden. (1995) *Comparing Constitution*. London: Clarendon Press, hlm. 1.

¹³ Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 16.

¹⁴ C.F Strong. (1973). *Modern Political Constitutions: An Introduction to the comparative Study of Their History an Exiting Form*. London: Sidgwick and Jackson Limited, hlm. 57-58.

¹⁵ Jan-Erik Lane. (1996) *Constitutions and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press, hlm. 118.

¹⁶ C.F. Strong, *Op.Cit.*, hlm. 59.

¹⁷ J. P. Wheeler Jr. (1961). *Salient Issues of Constitutional Revision*. New York: National Municipal League, hlm.49.

argumen Venter bahwa konsep konstitusi itu sendiri bersifat dinamis.¹⁸ Oleh karenanya, amendemen konstitusi merupakan salah satu upaya untuk memberikan perbaikan terhadap kesepakatan yang telah dibuat. Hal itu disebabkan paradigma sosial di masyarakat semakin berkembang. Bahkan, Romando Prodi mengatakan bahwa konstitusi yang tidak dapat diubah merupakan konstitusi yang lemah. Hal itu dikarenakan konstitusi tersebut tidak dapat beradaptasi dengan realitas yang ada, padahal konstitusi harus bisa beradaptasi dengan realitas yang terus berkembang.¹⁹

Pada tatanan pelaksanaannya, amendemen konstitusi harus memiliki mekanisme yang baik dan tepat. Amendemen yang dilakukan sesuai dengan kesepakatan dan kepentingan seluruh elemen bangsa akan menghasilkan konsensus yang tepat untuk menemukan sebuah tujuan bersama. Jika dilihat dari proses terbentuknya konstitusi di setiap negara maka terlihat konstitusi merupakan hasil akhir dari adanya sebuah kontrak sosial pada pembentukan suatu negara. Suatu negara lahir sebagai hasil dari kesepakatan para individu yang bebas untuk berkumpul dan membentuk suatu entitas bersama.²⁰ Pada sebagian besar konstitusi modern, seperti yang dikatakan oleh Wheare yakni *“the people or the electorate should have some say in deciding whether an amendment should be made or not”*. Hal itu menjelaskan bahwa rakyat berperan penting dalam memutuskan perlu atau tidaknya dilakukan suatu amendemen. Selain itu hakikat dari perubahan konstitusi ialah untuk meningkatkan keberperanan masyarakat dalam proses perubahannya sehingga konstitusi benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat.²¹

Kamus internasional *Webster’s Third New International Dictionary* menjelaskan kata amendemen yaitu, *“Act of amending esp. for better, correction of a fault or faults, the process of amending a motion, bill, act or Constitution that will provide for its own amendment; and alteration proposed or effected by such process”*.²² Pengertian tersebut mengandung bahwa amendemen ialah suatu tindakan yang mengubah suatu hal menjadi lebih baik dengan memperbaiki satu atau beberapa kesalahan, proses perubahan sebagai sebuah rancangan atau konstitusi tersebut yang mengatur perubahannya sendiri. Kamus lain yakni *Black’s Law Dictionary* menjelaskan amendemen berarti, *“to change or modify for better. To alter modification, deletion or addition”*, yakni mengubah atau memodifikasi untuk suatu hal yang lebih baik, dengan cara mengubah memodifikasi, menghapus ataupun menambahkan. Dua definisi dari kamus tersebut menjelaskan bahwa amendemen konstitusi merupakan suatu tindakan ataupun prosedur perubahan yang telah ditentukan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dari sebelumnya. Amendemen konstitusi dilakukan guna memberikan sebuah solusi baru untuk menghadapi suatu permasalahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang tidak dapat diakomodir dalam konstitusi sebelumnya. Dengan begitu, beberapa penjelasan diatas memberikan pemahaman bahwa amendemen harus memberikan hasil yang lebih baik dari sebelumnya. Wheare menjelaskan bahwa pada sebagian besar konstitusi modern secara umum prosedur amendemen dilakukan untuk melindungi satu

¹⁸ Anterio Jyranki. (1999). *National Constitutions in The Era of Integration*. Boston: Kluwer Law International, hlm. 18.

¹⁹ Denny, *Op. Cit.*, hlm. 71.

²⁰ Hans Kelsen. (1961). *General Theory of Law and State*. New York: Russell and Russell, , hlm 250.

²¹ *Ibid*, hlm. 251.

²² Pan Mohamad Faiz. (2019). *Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 8.

atau lebih dari empat tujuan yakni²³ **pertama**, *only with deliberation* yakni konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan yang sederhana serta dibuat-buat. **Kedua**, *people should be given an opportunity of expressing their view* yaitu, rakyat harus diberikan kesempatan untuk mengemukakan pendapatnya sebelum dilakukan perubahan. **Ketiga**, *the power of the units and of central government should not be alterable by either party acting alone*, yakni dalam sistem negara federal, kekuasaan wilayah-wilayah dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak. **Keempat**, *individual and community rights should be safeguard*, yaitu hak individual atau masyarakat yakni hak minoritas bahasa, agama atau kebudayaan harus dilindungi. Empat syarat tersebut harus diperhatikan dan dilindungi dalam proses amendemen. Hal itu dikarenakan amendemen merupakan suatu tindakan yang akan mengubah kontrak sosial pada sebuah tatanan kenegaraan. Sasaran tersebut juga dilakukan agar terdapat jaminan yang pasti akan perkembangan konstitusi menuju suatu konstitusi yang demokratis yakni konstitusi yang selalu mengedepankan paham kedaulatan dan kekuasaan rakyat didalamnya.

Sri soemantri²⁴ menjelaskan sebuah konstitusi perlu dilakukan amendemen karena, **pertama**, generasi yang hidup saat ini tidak dapat mengikat generasi yang akan datang. **Kedua**, hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara. **Ketiga**, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang selalu dapat diubah. Prosedur perubahan konstitusi juga menurut Sri Soemantri harus merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya suatu perubahan.²⁵

Amendemen konstitusi dilakukan dengan cara atau konsep yang beragam sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan setiap negara. Ada berbagai pola perubahan yang dipakai di berbagai negara dalam proses perubahan konstitusinya.²⁶ Pada pelaksanaannya terdapat tiga tradisi prosedur perubahan konstitusi yang berbeda-beda yang dianut antara negara satu dengan negara yang lain, yaitu:²⁷

1. Pertama, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi UUD dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah UUD;
2. Kedua, kelompok negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah UUD, dan;
3. Ketiga, kelompok negara yang melakukan perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat, dan seterusnya. Dalam hal ini, naskah asli UUD tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan *addendum* tambahan terhadap naskah asli tersebut.

²³ Wheare, *Op.Cit.*, hlm. 83.

²⁴ Sri soemantri. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Sebelum dan Sesudah Peubahan UUD 1945*. Bandung: Alumni, hlm. 7.

²⁵ *Ibid*, hlm. 8.

²⁶ Taufiqurrohman Syahuri. (2004). *Hukum Konstitusi: Proses and Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 70-73.

²⁷ Jimly Asshiddiqie. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 233-234.

George Jellinek dalam tulisan jimly²⁸ membagi dua prosedur perubahan konstitusi, yaitu: *pertama*, melalui prosedur formal (*verfassungsanderung*) yakni perubahan ini mekanismenya telah diatur dalam konstitusi suatu negara dan *kedua*, melalui cara-cara informal (*verfassungswandlung*) yang perubahan konstitusi tersebut terjadi di luar ketentuan konstitusi. Dalam melihat perubahan konstitusi secara formal, Strong membagi *verfassungsanderung* ke dalam empat macam cara sebagaimana yang ditentukan dalam konstitusi suatu negara yaitu biasa diterapkan di negara-negara yang memiliki konstitusi rigid, di antaranya antara lain:²⁹

1. ***By the ordinary legislature but under certain restrictions***, yakni perubahan yang dilakukan oleh lembaga legislatif biasa dengan aturan-aturan tertentu. Perubahan ini terbagi dengan tiga cara melalui adanya pembatasan yang paling sederhana adalah yakni dengan memerlukan kuorum tetap anggota untuk pertimbangan yang diusulkan amendemen dan mayoritas khusus. Selanjutnya ialah pembatasan dengan membentuk sebuah komisi baru guna melakukan amendemen. Terakhir ialah sistem dua lembaga yang akan memberikan persetujuan terhadap amendemen.
2. ***By the people through a referendum***, amendemen dilakukan dengan persetujuan rakyat (referendum) melalui pemungutan suara.
3. ***By a majority for all units of a federal state***, yaitu di mana sistem yang menentukan perubahan konstitusinya melalui suara-suara pada negara-negara bagian pada sebuah negara federal. Negara federal mempunyai peran penting dalam sebuah amendemen yang tidak bisa dilakukan secara sepihak oleh pemerintahan pusat.
4. ***By special convention***, amendemen dilakukan melalui suatu konvensi, namun bukanlah konvensi sebuah kebiasaan (*convention*) ketatanegaraan, melainkan adalah sebuah lembaga khusus (*special convention*) seperti badan khusus *Ad Hoc*. Sebagaimana yang disampaikan oleh Strong: *There is method in which a special body is created ad hoc for the purpose of constitutional revision. As we have said, in a certain sense this is the case where the legislature may revise the constitution under special restrictions, and were obviously where the two Houses hold a joint session. But in some case the convention under special restrictions and were obviously where the two Houses hold a joint session.*³⁰

Cara-cara amendemen di atas menjadi sebuah jalan setiap negara yang akan melakukan perubahan terhadap konstitusinya. Keempat cara tersebut memiliki kelemahan dan kekurangan masing-masing yang dapat diakomodir oleh negara sesuai dengan kebutuhannya. Jika melihat cara tersebut maka saat ini prosedur amendemen di Indonesia sesuai dengan cara yang pertama sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 UUD NRI 1945.³¹

²⁸ Jimly Asshiddiqie. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 266.

²⁹ Muchtar Hadi Saputra. (2019). *Konstitusi Rakyat: Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar*. Depok: Rajawali Press, hlm. 47.

³⁰ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 148.

³¹ (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

Pada ketentuan diatas menjelaskan bahwa kendali amendemen berada pada badan legislatif MPR. Selain itu pembukaan tidak termasuk sebagai objek perubahan, sedangkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga tidak dapat diubah. Hal tersebut untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap Pembukaan UUD NRI 1945 sekaligus melestarikan kesepakatan para pendiri bangsa. Melihat prosedur tersebut maka saat ini proses amendemen di Indonesia berada dalam ruang lingkup MPR sepenuhnya, baik dalam hal pengusulan, pembahasan dan persetujuan. Saat ini komposisi anggota MPR merupakan gabungan antara anggota DPR dan DPD, sehingga kekuatan politik cukup kuat. Hal tersebut sesuai apa yang dipahami oleh Wheare bahwa konstitusi merupakan resultan dari kekuatan politik, sehingga kepentingan politik dalam prosedur amendemen saat ini menjadi suatu yang dominan. Terdapat dua sisi terkait kompromi politik yakni positif dan negatif. Menjadi hal yang negatif jika digunakan untuk mengakomodasikan kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek dari sebuah partai yang kuat pada sebuah lembaga pembuat konstitusi. Di sisi lain, menjadi suatu hal yang positif karena mempercepat tercapainya kesepakatan atas rancangan amendemen yang sulit di antara partai-partai yang berbeda. Hal tersebut menjadi sebuah peringatan ketika kepentingan politik tidak sesuai dengan amanat rakyat yang justru menghasilkan amendemen yang tidak lebih baik dari sebelumnya. Bisa saja prosedur saat ini menghasilkan perubahan yang bersifat kompromistis sesuai dengan kekuatan politik yang ada. Hal tersebut didasari norma amendemen saat ini tidak memberikan penegasan bahkan kewajiban terkait dengan keterlibatan publik. Dengan begitu, partisipasi publik masih menjadi hal yang belum pasti terakomodir dalam proses pembentukan atau perubahan konstitusi.

Empat kali amendemen yang telah dilakukan terhadap UUD NRI 1945 masih memiliki kelemahan dan dianggap belum mencerminkan konstitusi yang baik untuk saat ini. Melihat proses perubahan UUD NRI 1945, ternyata perubahan yang diharapkan dapat menjadi salah satu upaya proses perubahan yang sejalan dengan tujuan reformasi menuju demokrasi, masih cukup jauh dari yang diharapkan. Minimnya aspek keterlibatan rakyat dan keterbukaan menjadi permasalahan serius dalam mewujudkan konstitusi yang mencerminkan rakyat. Ketertutupan proses dan tidak adanya mekanisme pengelolaan aspirasi yang jelas menyebabkan partisipasi dimaknai hanya sebatas pertemuan formal para pembuat kebijakan dengan rakyatnya sedangkan partisipasi rakyat merupakan kunci penting dalam pembentukan hukum yang menjawab kebutuhan masyarakat.³² Masalah lain yang mengundang banyak kritik adalah transparansi proses amendemen. Kritik tidak bersangkut-paut dengan rapat-rapat MPR, yang kebanyakan terbuka untuk umum, melainkan dengan rapat-rapat negosiasi, yang dilakukan secara tertutup, dan yang didalamnya banyak usulan amendemen krusial disepakati. Hadar

Permasyarakatan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permasyarakatan 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 Permasyarakatan Rakyat; (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

³² Reny R. Pasaribu. (2009). *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah: Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Sumba Barat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, hlm. 171.

Gumay beranggapan bahwa rapat tertutup semacam itu berdampak negatif terhadap amendemen itu sendiri.³³

Selain itu, Pan Mohamad Faiz juga memaparkan walaupun amendemen telah membawa perubahan positif terhadap sistem konstitusi dan demokrasi Indonesia, terutama terkait perlindungan HAM. Akan tetapi, masih dapat ditemukan kekurangan terkait proses dan tata cara amendemen konstitusi pada 1999-2002 beserta hasil akhirnya, antara lain, yaitu:³⁴ **pertama**, sistematika UUD 1945 yang tidak teratur; Konstitusi Indonesia pasca-amendemen masih memiliki masalah seputar substansi dan sistematika. Pemahaman akan teori penyusunan legislasi, UUD 1945 hasil amendemen masih tidak teratur, seperti mengenakan jubah baru, substansinya lama. Hal tersebut terjadi karena amendemen seakan akan tidak dipersiapkan dengan baik serta sarat akan dipengaruhi agenda para elit politik di MPR pada saat itu. Komisi Konstitusi yakni badan yang dibentuk oleh MPR mengakui bahwa konstitusi hasil amendemen masih perlu diperbaiki.

Kedua, proses amendemen konstitusi sangat dipengaruhi oleh identitas dan kepentingan partai-partai politik, UUD 1945 saat ini juga dianggap tidak ideal untuk mengembangkan demokrasi di Indonesia karena proses amendemennya merupakan produk transaksi antar fraksi politik. Transaksi tersebut terjadi karena adanya konflik kepentingan dan perbedaan pandangan antara partai-partai politik yang terbagi ke dalam 14 Fraksi di MPR kala itu. Konflik-konflik dalam pembahasan amendemen UUD 1945 tersebut sangat dipengaruhi oleh identitas dan kepentingan partai.³⁵ **Ketiga**, sistem kamar parlemen yang tidak jelas, kekurangan hasil amendemen UUD 1945 adalah pertentangan mengenai pemberdayaan DPD. Saat proses perubahan UUD 1945 hanya menitikberatkan pada hal-hal yang bersifat “pengakuan legalitas” tanpa tanggap terhadap kehendak masyarakat. Hal ini tersebut terbukti dalam proses pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Proses yang awalnya menempatkan kedudukan DPD sebagai *strong bicameralism* dalam ide awal pembentukannya, menghasilkan sebuah putusan di mana kedudukan DPD sebatas sebagai *bicameralism* yang *soft*. Apabila dilihat dari fungsinya, sebagaimana yang disampaikan oleh Maswadi Rauf selaku Tim Ahli PAH I bahwa bagi Indonesia, *bicameralism* yang *strong* adalah sebuah kebutuhan yang sangat mendesak mengingat beragamnya masyarakat, daerah dengan tingkat perkembangan dan kepentingan sehingga *bicameralism* yang kuat dimaksudkan untuk bisa memperjuangkan aspirasi kepentingan yang berkembang di berbagai daerah dengan lebih baik. Dengan demikian, *bicameralism* dapat dianggap sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat negara kesatuan.³⁶

Jimly menyatakan bahwa lahirnya DPD dengan konsep *strong bicameralism* sebagai perwakilan daerah dalam tubuh parlemen nasional merupakan sebuah solusi atas kesejahteraan masyarakat daerah tersebut.³⁷ Urusan daerah ini diadakan untuk menjamin agar kepentingan daerah-daerah tidak terabaikan hanya karena orientasi

³³ Denny, *Op.Cit.*, hlm. 134.

³⁴ Pan Mohammad, *Op.Cit.*, hlm. 93.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Maswadi Rauf. (2009). *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 530-533.

³⁷ Jimly Asshiddiqie. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 38.

untuk mengutamakan kepentingan nasional.³⁸ **Keempat**, keabsurdan sistem pemerintahan, beberapa ahli juga menyatakan bahwa amandemen terhadap UUD 1945 yang diusulkan oleh MPR tidak berhasil menciptakan sistem politik yang mendorong *checks and balances*. Marsillam Simanjuntak menjelaskan amendemen-amendemen tersebut mencoba menggeser sistem yang dahulunya berpusat pada lembaga eksekutif menjadi sistem yang berpusat pada lembaga legislatif. Akan tetapi, para politisi gagal mencapai hal ini karena masih mempertahankan jiwa konstitusi yang lama.³⁹ Misalnya, Pasal 20 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa RUU yang disetujui oleh DPR dan pemerintah akan berlaku setelah 30 hari, dengan atau tanpa persetujuan presiden. Hal tersebut menjadi alasan amendemen kelima terhadap UUD NRI 1945 yang diusulkan oleh banyak pihak akan memperkuat lembaga eksekutif dan legislatif guna menciptakan pemerintahan yang lebih berimbang, sebab eksekutif sering kali mengeluh karena tidak bisa melaksanakan program-programnya disebabkan DPR yang kekuatannya lebih besar sering menggagalkan inisiatif pemerintah.⁴⁰

Presiden juga sering merasa dibatasi karena tidak memiliki kekuasaan di hadapan DPR meskipun Indonesia menganut sistem presidensial. Konstitusi dinilai memberikan kekuasaan terlalu besar kepada DPR.⁴¹ Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 13 UUD NRI 1945 yang memberikan kewajiban Presiden untuk berkonsultasi dan mendapatkan persetujuan DPR sebelum menunjuk Duta Besar merupakan contoh otoritas kekuasaan legislatif yang berlebihan. Beberapa permasalahan diatas menjadi dasar terbentuknya gagasan baru, yakni konsep yang memberikan ruang untuk menghasilkan perubahan yang baik dan mengakomodir kepentingan negara bukan golongan tertentu. Oleh karena itu, prinsip keberpihakan terhadap masyarakat yang terkandung dalam suatu konstitusi hanya akan dapat dilihat dari bagaimana mekanisme perubahan konstitusi tersebut dilakukan. Salah satunya ialah dengan menggunakan prinsip demokrasi deliberatif yang membuka ruang untuk mendapatkan hasil amendemen yang demokratis.

Konsep Amandemen Berlandaskan Demokrasi Deliberatif

Pada uraian sebelumnya menjelaskan bahwa prosedur amendemen konstitusi di Indonesia saat ini masih memiliki beberapa kekurangan. Prosedur perubahan UUD NRI 1945 saat ini masih memiliki celah terhadap kekuatan politik yang cukup kuat dan masih bersifat rigid. Guna mengatasi kekurangan tersebut maka diperlukan sebuah konsep baru. Tulisan ini memberikan gagasan terhadap konsep amendemen konstitusi di Indonesia dengan mengakomodir prinsip demokrasi deliberatif. Teori tersebut dipopulerkan oleh filsuf dari Universitas Frankfurt yaitu Jurgen Habermas. Demokrasi deliberatif secara teori merupakan sebuah bentuk kritikan terhadap paham liberal. Penggabungannya dengan istilah “demokrasi” memberi makna khusus pada konsep demokrasi itu. Pembahasan ini tidak lagi pada ide negara hukum, melainkan terlebih pada proses legitimasi itu sendiri.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Pan Mohammad, *Op.Cit.*, hlm. 97.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid*, hlm. 98.

Teori demokrasi deliberatif tidak memusatkan diri pada penyusunan daftar aturan-aturan tertentu yang menunjukkan apa yang harus dilakukan oleh warga negara, melainkan pada prosedur untuk menghasilkan sebuah kebijakan. Teori ini memberikan ruang bagaimana keputusan-keputusan politis diambil dan dalam kondisi-kondisi seperti apa aturan-aturan tersebut dihasilkan sedemikian rupa sehingga dapat dipatuhi oleh masyarakat. Makna lain demokrasi deliberatif ialah menjelaskan arti kontrol demokratis melalui opini publik. Opini-opini publik bisa jadi merupakan opini-opini mayoritas yang mengklaim legitimasi publik. Opini-opini mayoritas tidak niscaya identik dengan opini-opini yang benar. Bagi model demokrasi deliberatif adalah jauh lebih penting memastikan bagaimana opini-opini mayoritas itu terbentuk sedemikian rupa sehingga seluruh masyarakat dapat mematuhi opini-opini itu.⁴² Hal tersebut dapat dipahami bahwa demokrasi deliberatif mengacu pada prosedur formasi opini dan aspirasi secara demokratis itu sendiri.

Model seperti ini tidak memberikan jaminan bagaimana sebuah opini memiliki kualitas namun, melainkan hanya memberikan dasar bahwa opini yang bagus untuk sebuah keputusan politis haruslah diuji secara publik sedemikian rupa sehingga opini tersebut diterima secara intersubjektif oleh semua masyarakat dan tidak menutup diri dari kritik-kritik dan revisi-revisi yang diperlukan.⁴³ Rasionalitas hasil deliberasi politis ini, seperti yang dipahami Habermas ialah berdasarkan pada arti normatif prosedur demokratis yang seharusnya menjamin bahwa semua persoalan yang relevan bagi masyarakat dijadikan tema.⁴⁴ Pada demokrasi deliberatif semua tipe diskursus praktis beroperasi di dalam formasi opini dan aspirasi secara demokratis untuk secara publik menguji alasan-alasan bagi peraturan politis yang diusulkan itu. Forst secara persis merumuskan model ini sebagai bukan jumlah kehendak-kehendak individual dan juga bukan sebuah kehendak umum yang merupakan sumber legitimasi, melainkan sumber legitimasi itu adalah proses formasi deliberatif, argumentatif-diskursif suatu keputusan politis yang ditimbang bersama-sama yang senantiasa bersifat sementara dan terbuka atas revisi.⁴⁵

Paham tersebut menjelaskan bahwa legitimasi tidak terletak pada hasil komunikasi politik, melainkan pada prosesnya. Sebuah legitimasi dilihat dari semakin diskursif prosesnya, yakni semakin rasional dan terbuka terhadap pengujian publik. Betapapun koheren, sistematis, dan estetisnya sebuah kebijakan atau norma publik, jika tidak lebih dahulu diuji secara diskursif dalam terang publik atau ditetapkan begitu saja oleh otoritas, kebijakan atau norma tersebut tidak mendapat legitimasi. Karena itu keterbukaan terhadap revisi justru menambah legitimasi sebuah kebijakan atau norma publik.⁴⁶

Held menelusuri teori demokrasi deliberatif sebagai kritik sekaligus penyempurnaan tradisi demokrasi yang telah ada sebelumnya yang cenderung terjatuh pada pengandaian demokrasi sebagai pertarungan kepentingan pribadi, politik selebritis, debat yang digaung-gaungkan, dan kompetisi memenuhi ambisi pribadi. Demokrasi deliberatif dianggap sebagai perluasan dan pendalaman model demokrasi partisipatoris

⁴² Budi Hardiman, *Op.Cit.*, hlm.128.

⁴³ *Ibid.* hlm. 130.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 135.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 147.

⁴⁶ *Ibid.*

karena menekankan debat yang sehat, budaya berlogika dan pencarian kebenaran.⁴⁷ Dia menggambarkan secara garis besar bahwa gagasan demokrasi deliberatif, walaupun bukan turunan langsung dari teori-teori demokrasi sebelumnya, kemunculannya tidak lepas dari pengaruh tuntutan operasional prinsip-prinsip demokrasi, yakni pemerintahan yang benar-benar dari, oleh dan untuk rakyat, yang berusaha mendamaikan antara fakta (apa yang ada) dan norma (apa yang seharusnya ada). Held memandang gagasan demokrasi deliberatif bukanlah gagasan tentang demokrasi yang sepenuhnya baru, namun merupakan suatu pelengkapan dan pendalaman konseptual dari kelemahan-kelemahan teori demokrasi sebelumnya. Held mengutip penjelasan Gutmann dan Thompson dari C. McBride bahwa deliberasi tidak bisa diharapkan dapat menyelesaikan semua konflik moral, tapi yang utama, dalam memberi manfaat kepada warga negara, deliberasi dapat mencari justifikasi yang bisa diterima oleh semua pihak. Deliberasi memfokuskan pikiran kita pada justifikasi ini, dan deliberasi merupakan sebuah klarifikasi. Jika ada masalah yang mengikuti klarifikasi tersebut, yang tidak bisa dianggap sebagai hasil kesalahpahaman, maka kita harus menemukan akomodasi untuk pihak yang bertentangan. Pencarian akomodasi tersebut merupakan manifestasi saling menghormati antar warga negara, dan harus menunjukkan integritas kewarganegaraan, yaitu dengan menghindari, pernyataan-pernyataan yang hipokrit, dan kemuliaan warga negara, yaitu pihak-pihak yang ada harus berusaha untuk terbuka dan menganggap penting tercapainya kesepakatan.⁴⁸

Demokrasi deliberatif memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan adanya ruang untuk publik. Hal tersebut guna membuka ruang yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik dalam hal ini ialah amendemen konstitusi. Gagasan ini memberikan harapan pada masa depan demokrasi di Indonesia yaitu, membuka ruang publik guna mendiskusikan suatu hal yang mendasar dalam perubahan konstitusinya. Namun ruang publik yang dipahami oleh Habermas tidak sebatas tempat berbicara saja tetapi memiliki prosedur lanjutan yang diakomodir oleh para pengambil keputusan.

Demokrasi deliberatif bukan tidak mungkin hanyalah angan-angan belaka di Indonesia. Ruang publik seperti diatas yang dimaksud Habermas belum terakomodir dengan baik di Indonesia, karena sistem keterwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi perwakilan dapat dikatakan sebagai keterwakilan yang semu (*pseudo*) karena tidak ada posisi tawar (*bargaining position*) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat. Ruang publik bukan semata-mata kehadiran forum-forum sejenis rapat dengar, diskusi publik atau rumah aspirasi saat masa reses. Bertolak pada pemahaman tersebut maka perlu mengkaji tentang hubungan keterwakilan konstituen dengan wakil rakyat dipandang dari konteks ruang publik dalam konsep demokrasi deliberatif. Dalam demokrasi deliberatif terdapat tiga prinsip utama:⁴⁹

⁴⁷ Fahrul Muzaqqi. (2010). "Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 7(5): hlm. 45.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Jurgen Habermas. (1989). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, hlm. 54.

1. Prinsip deliberasi, artinya sebelum mengambil keputusan perlu melakukan pertimbangan yang mendalam dengan semua pihak yang terkait.
2. Prinsip *reasonableness*, artinya dalam melakukan pertimbangan bersama hendaknya ada kesediaan untuk memahami pihak lain, dan argumentasi yang dilontarkan dapat dipertanggungjawabkan secara rasional.
3. Prinsip kebebasan dan kesetaraan kedudukan, artinya semua pihak yang terkait memiliki peluang yang sama dan memiliki kebebasan dalam menyampaikan pikiran, pertimbangan, dan gagasannya secara terbuka serta kesediaan untuk mendengarkan.

Pada demokrasi deliberatif bukan tidak mungkin diterapkan dalam konsep demokrasi perwakilan, seperti halnya di Indonesia. Carson dan Karp memaparkan tiga kriteria pengambilan kebijakan publik yang dapat dikategorikan sebagai proses yang deliberatif, yakni:⁵⁰

1. *Influence, the process should have the ability to influence policy and decision making;*
2. *Inclusion, the process should be representative of the population and inclusive to diverse viewpoints and values, providing equal opportunity for all participate; and*
3. *Deliberation, the process should provide open dialogue, acces to information, respect, space to understand and reform issues, and movement towards consensus.*

Apabila proses amendemen konstitusi hendak didasari dengan proses deliberatif, maka perlu dibentuk sebuah proses yang merujuk pada realisasi ketiga kriteria di atas. Bahwa proses baru yang hendak dibangun wajib memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan. Selain itu proses mewakili populasi dan terbuka terhadap beragam nilai dan sudut pandang, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak yang berpartisipasi. Paling utama ialah memberikan ruang yang terbuka untuk berdialog, sikap menghargai pandangan, dan akses terhadap informasi. Guna mewujudkan proses yang baru tersebut harus dipahami bahwa perlu meminimalisasi ketidakseimbangan posisi tawar antara wakil rakyat dengan konstituennya dan memastikan aspirasi masyarakat diserap dalam kebijakan. Hal tersebut dapat diperbarui kembali dengan membentuk hubungan yang baik antara wakil rakyat dengan konstituennya.

Demokrasi deliberatif diharapkan dapat menyatukan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat Indonesia yang heterogen. Dengan begitu, amendemen konstitusi terbentuk dari musyawarah yang baik bukan dipaksakan. Deliberasi dilakukan untuk mencapai resolusi atas terjadinya konflik kepentingan. Maka diperlukan suatu proses yang seimbang untuk memperoleh dukungan mayoritas atas sebuah agenda perubahan agar menghasilkan suatu ketertiban sosial dan stabilitas nasional. Pada paham demokrasi deliberatif, negara tidak lagi menentukan hukum dan kebijakan-kebijakan politik lainnya dalam ruang tertutup yang nyaman atau *splendid isolation*, tetapi masyarakat serta media dan organisasi yang harus memainkan pengaruh yang sangat signifikan dalam proses amendemen konstitusi. Oleh karena itu, demokrasi deliberatif pada akhirnya akan berakhir pada kekuatan komunikasi dua arah antara wakil rakyat dengan rakyatnya. Pada bidang ilmu lain yakni ilmu komunikasi hal itu dapat disebut dengan *two ways trafic*, yakni sebuah bentuk komunikasi hidup.

⁵⁰ Fahrul Muzaqqi, *Op.Cit.*, hlm.46.

Prinsip dalam demokrasi deliberatif tercerminkan dalam membangun kompetensi yang komunikatif. Perbedaan dalam berpendapat adalah suatu hal kewajaran dan hal tersebut perlu dijamin dalam ruang tersendiri. Hal tersebut menghasilkan beragam perbedaan pendapat, maka akan membuka banyak perspektif dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Hal terpenting yang pemahaman negara hukum ialah prinsip demokrasi deliberatif bertentangan dengan revolusi hal itu dikarenakan berkaitan dengan kekerasan. Demokrasi deliberatif mengakui perubahan melalui reformasi yang dapat membangun beragam partisipasi. Berdasar pada pemahaman demokrasi deliberatif di atas maka terbentuk suatu gagasan amendemen konstitusi di Indonesia dengan berlandaskan teori tersebut. Gagasan ini terdiri dari beberapa tahapan yakni tahap pengusulan perubahan, dilanjutkan dengan tahap perumusan, pembahasan, konsultasi publik, dan diakhiri dengan tahap persetujuan. **Pertama**, tahapan pengusulan amendemen UUD NRI 1945. Pada tahapan ini kewenangan pengusulan tetap berada pada MPR. Hal tersebut berkaitan dengan organisasi negara, yakni ada dua unsur pokok yang saling berkaitan yaitu organ dan *functie*. Organ ialah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* ialah isinya. Organ merupakan status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* merupakan gerakan wadah itu sesuai dengan maksud pembentukan.⁵¹ Dengan begitu, MPR sebagai organ perwakilan rakyat memiliki kewenangan untuk melakukannya. Hal itu dasari bahwa MPR merupakan lembaga legislatif sesuai dengan porsinya untuk mengusulkan amendemen. Hal yang menjadi penting ialah MPR diwajibkan memberikan Naskah Akademik terkait ketentuan atau pasal yang akan diubah. Beserta Naskah Akademik, harus mengandung tiga landasan penting yakni filosofis, yuridis, dan sosiologis. Hal tersebut untuk mengantisipasi agar amendemen dilakukan dengan hati-hati dan tidak serampangan. Sesuai dengan prinsip deliberasi yakni sebelum mengambil keputusan perlu melakukan pertimbangan yang mendalam dengan semua pihak yang terkait. Adanya Naskah Akademik tersebut maka usulan amendemen yang diminta oleh MPR dapat dipertanggungjawabkan baik secara akademik maupun politik. Dengan begitu, usulan amendemen oleh MPR bukanlah suatu hal yang sembarangan melainkan telah memiliki objek kajian yang jelas. Jika dikaitkan dengan paham *constitution making* maka hal ini bisa menjadi acuan kedepan tahapan agenda setting yang disepakati oleh MPR.

Tahapan **kedua**, selanjutnya dalam proses amendemen ini ialah tahapan perumusan, pembahasan, konsultasi publik. Pada tahapan, tulisan ini membuat gagasan baru yakni tahapan ini dilakukan oleh badan khusus yang dibentuk secara Ad-Hoc yakni Komisi Konstitusi. Konsep ini menjelaskan kewenangan dan gagasan Komisi Konstitusi yang berbeda pada saat perubahan UUD NRI 1945 sebelumnya. Komisi Konstitusi terdiri dari beberapa elemen yang akan membahas, merumuskan, serta melakukan konsultasi publik terkait dengan amendemen UUD NRI 1945. Komisi Konstitusi memiliki kewenangan penuh atas perumusan amendemen UUD NRI 1945 yang selanjutnya akan dimintai pendapat dari publik sesuai dengan prinsip demokrasi deliberatif yakni adanya ruang publik untuk terlibat. Konsultasi publik wajib dilaksanakan oleh Komisi Konstitusi dengan mekanisme konvensi ketatanegaraan di seluruh wilayah Indonesia baik melalui perguruan tinggi maupun sarana lainnya. Konsultasi publik juga memiliki batas tenggang waktu yakni paling sedikit dua bulan dari perumusan amendemen yang telah dirumuskan

⁵¹ Raisul Muttaqien. (2011). *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Cetakan I, Bandung: Nusamedia, hlm. 277.

oleh Komisi Konstitusi. Tahapan ini merupakan ruang yang akan mempertemukan dua komunikasi penting yakni masyarakat dan para perumus amendemen. Komisi Konstitusi wajib menindaklanjuti hasil seluruh konvensi ketatanegaraan yang telah dilakukan. Hal itu sesuai dengan salah satu kriteria proses kebijakan dalam demokrasi deliberatif yakni adanya pengaruh dari publik. Komposisi dari Komisi Konstitusi juga menjadi bahasan penting, yakni terdiri dari Ahli Hukum Ketatanegaraan, Ahli yang berkaitan dengan Pasal Perubahan, serta perwakilan masyarakat berkaitan dengan Pasal yang diubah. Selain itu elemen mahasiswa turut serta dalam forum tersebut. Hal itu dikarenakan mahasiswa merupakan generasi yang akan menjalankan arah perubahan. Pemilihan Komisi Konstitusi tetap menjadi kewenangan MPR sebagai representasi dari masyarakat. Walaupun dipilih oleh MPR prosedur amendemen tidak sepenuhnya berada di kekuasaan politik. Input dari Komisi Konstitusi ialah usulan-usulan dan rumusan amendemen yang akan ditindaklanjuti pada tahap berikutnya.

Tahapan **ketiga**, persetujuan, tahap ini merupakan tahap akhir dari amendemen yakni, rumusan perubahan yang telah dibuat oleh Komisi Konstitusi akan dibawa ke MPR untuk mendapatkan persetujuan. MPR memiliki kewenangan *approval* sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dengan begitu, proses dan prosedur amendemen telah mengadopsi prinsip demokrasi deliberatif. Ruang keterlibatan masyarakat dalam proses perubahannya akan memberikan rasa kepemilikan konstitusi menjadi lebih tinggi. Dasar yuridis gagasan ini bisa diatur dalam Peraturan MPR tersendiri yang mengatur khusus tentang perubahan UUD NRI 1945 sebagai kewenangan MPR yang inheren. Jika berpegang kepada konsep negara modern, maka kita akan berpedoman terhadap tatanan demokrasi yang dicetuskan oleh Rousseau. Hal ini diperkuat oleh Strong yang menyatakan bahwa dalam negara demokrasi, persetujuan rakyat dalam pengambilan keputusan menjadi suatu tujuan utama sehingga segala tindakan pemerintahan harus berlandaskan atas kedaulatan rakyat.⁵²

Sesuai dengan pendapat Webster yakni, demokrasi bermakna *a government by the people, either directly or through elected representatives, rule by the ruled*.⁵³ Hal itu menjelaskan bahwa demokrasi terdiri dari demokrasi langsung (*directly democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*representative/indirectly democracy*). Demokrasi langsung bermakna bahwa suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.⁵⁴ Sedangkan dalam demokrasi perwakilan berlaku suatu bentuk pemerintahan yakni hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.⁵⁵

Dalam hal ini, Rousseau mengatakan bahwa kedaulatan rakyat dapat diwujudkan melalui pernyataan kehendak. Pada mekanisme penyampaian kehendak tersebut, dapat dilakukan melalui konsultasi publik yang nantinya akan ditindaklanjuti oleh Komisi Konstitusi sebagai sebuah prosedur perubahan yang memuat aspirasi masyarakat dan menerima segala bentuk keterlibatan masyarakat. Dengan prosedur diatas maka

⁵² C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 19.

⁵³ Muchtar Hadi Saputra, *Op.Cit.*, hlm. 54.

⁵⁴ Miriam Budiarto. (1978). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Pt Gramedia, hlm. 54.

⁵⁵ Muchtar Hadi Saputra, *Op.Cit.*, hlm. 73.

mekanisme tersebut telah mengakomodir prinsip dasar dari demokrasi deliberatif yang sebelumnya dijelaskan Rainer Forst yakni, demokrasi deliberatif bukan tentang jumlah kehendak perseorangan ataupun umum yang menjadi legitimasi melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif argumentatif. Komisi Konstitusi dengan kewenangan yang diberikan tersebut akan mengakomodir segala bentuk komunikasi tersebut sehingga dapat memberikan ruang terhadap keterlibatan masyarakat yang menjadi pengaruh terhadap proses amendemen UUD NRI 1945.

SIMPULAN

Demokrasi deliberatif memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus public. Naskah Akademik sebagai dasar diperlukannya amendemen dianggap hal vital yang tidak dapat diabaikan. Komisi Konstitusi yang digagas dalam artikel ini merupakan alat penting guna mewujudkan peran serta publik dalam proses amendemen. Dengan begitu, prosesnya dapat memberikan legitimasi yang kuat terhadap hasil amendemen karena telah memberikan tempat untuk keterlibatan berbagai pihak dalam prosesnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anterio Jyranki, *National Constitutions in The Era of Integration*, Boston: Kluwer Law International, 1999.
- Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Bura Datu, A. M. A. (2018). The Formulation of The Norm on Handling The Violation of Local Election. *Mulawarman Law Review*, 3(1), 15-29. <https://doi.org/10.30872/mulrev.v3i1.27>
- C.F Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the comparative Study of Their History an Exiting Form*, London: Sidgwick and Jackson Limited, 1973.
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.
- Dimas Jarot Bayu, <https://katadata.co.id/berita/2019/10/08/kinerja-pendahulu-buruk-anggota-dpr-2019-2024-diminta-berbenah>, diakses pada tanggal 29 November 2019.
- Erik Lane, Jan, *Constitutions and Political Theory*, Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Fahrul Muzaqqi, "Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 5, 2010.
- Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms : Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: MIT Press, 1989.

Harry Setya Nugraha, "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Lex Renaissance*, Vol. 3, No.1, 2018 .

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

_____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russell and Russell, 1961, hlm 250.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009.

Muchtar Hadi Saputra, *Konstitusi Rakyat: Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar*, Depok: Rajawali Press, 2019.

Pan Mohamad Faiz, *Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Cetakan I, Bandung: Nusamedia, 2011.

Rajut, <https://www.liputan6.com/news/read/4118375/ide-liar-penambahan-masa-jabatanpresiden> diakses pada tanggal 29 November 2019.

Reny R. Pasaribu, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah: Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Sumba Barat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009.

S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden, *Comparing Constitution*, London: Clarendon Press, 1995.

Sri soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Sebelum dan Sesudah Peubahan UUD 1945*, Bandung: Alumni, 2006.

Susi Dwi Harijanti, "Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No.1 2009.

Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses and Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amendemen.

Wheare, K.C, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1966.

Wheeler Jr, J. P, *Salient Issues of Constitutional Revision*, National Municipal League, New York: 1961.