

Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif *Constitution Making*

Restrictions to Change the Form of Unitary State of the Republic of Indonesia in 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in Constitution Making Perspective

Cipto Prayitno

Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran
Jalan Banda Nomor 42, Bandung
Email: bukitchimla@gmail.com

Naskah diterima: 20/01/2018 revisi: 05/06/2018 disetujui: 19/07/2018

Abstrak

Tulisan ini diarahkan untuk melihat tentang Pembatasan Perubahan atas Bentuk Negara Kesatuan Indonesia yang dituangkan dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 sebagai bagian dari konsep pembentukan suatu konstitusi (*constitution making*) yang pada prosesnya tetap mempertahankan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga menetapkan sejak awal dalam Bab tentang Perubahan UUD 1945 dalam Pasal 5-nya untuk nantinya manakala ada perubahan haruslah mempertahankan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini tentu menjadi menarik jika dikaitkan dengan makna *constitution making* pembentukan konstitusi yang baik haruslah mempunyai tujuan salah satunya untuk semakin memperkuat persatuan nasional. Disisi tahapannya bahwa sebagai materi muatan perubahan UUD 1945, ternyata bahwa Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dipertahankan dalam proses perubahan (*agenda setting*) melalui Kesepakatan Dasar dalam hal perubahan UUD 1945. Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan sejarah hukum. Hasil penelitian dari tulisan ini dapat dilihat bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI terdapat tiga (3) aspek yang berkaitan dengan masalah

tahapan atau proses perubahan UUD 1945 sebagai *constitution making*. Aspek pertama adalah bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI yang termuat dalam Kesepakatan Dasar adalah sebagai elemen-elemen atau hal yang dipertahankan dalam tahapan *agenda setting*. Aspek kedua adalah menjaga kontinuitas hukum dari bentuk NKRI yang sudah ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Aspek ketiga adalah bahwa terhadap dampak atau konsekuensi hukumnya, bahwa Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 akan menempatkan bentuk NKRI sebagai elemen atau hal yang harus dimasukkan manakala ada perubahan UUD kelima tanpa harus melihat aspek kesejarahan sebagaimana dilakukan para perubahan pertama sampai keempat. Terakhir adalah bahwa dalam pandangan Yash Ghai, konsep pembatasan perubahan bentuk NKRI yang tertuang dalam Kesepakatan Dasar dan Pasal 37 Ayat (5) dapat dimaknai untuk menjaga dan mempertahankan persatuan nasional.

Kata Kunci: Pembatasan Perubahan Bentuk NKRI, *Constitution Making*, Perubahan UUD 1945

Abstract

This article attempts to analyse about restrictions to change the form of Unitary State of The Republic of Indonesia that explained in Article Number 37 Paragraph (5) 1945 Constitution of The Republic of Indonesia as part of the concept of constitution making, that in the process, the form of Unitary State of The Republic of Indonesia is still maintained. While in chapter about 1945 Constitution of The Republic of Indonesia changes Article 5 is stated that if there is changes, the form of Unitary State of The Republic of Indonesia has to be maintained. There is something interesting if it is associated with the meaning of constitution making itself, that it should has a purpose to strengthen national unity. In fact, as content of constitution of 1945 Constitution of The Republic of Indonesia change, the form of Unitary State of The Republic of Indonesia is still maintained in agenda setting through basic agreement of 1945 Constitution of The Republic of Indonesia changes. Methodology ini this research used legal research with historical approach perspective. In conclusion of this writings, stated that there is 3 aspects that related to the process of changes of 1945 Constitution of The Republic of Indonesia as the constitution making, in term of restrictions to change the form of Unitary State of The Republic of Indonesia. First, restrictions to change the form of Unitary State of The Republic of Indonesia that is implied in basic agreement act as elements that has to be maintained in process of agenda setting. Second, law continuity of form of Unitary State of The Republic of Indonesia has to be kept, as implied in 1945 Constitution of The Republic of Indonesia before amendment. Third, form of Unitary State of The Republic of Indonesia has to be included in fifth amendment as legal effect of Article 37 Paragraph (5) 1945 Constitution of The Republic of Indonesia without considering historical aspects as done in first to forth amendment. Lastly, in Yash Gai's point of view, restrictions to change the form of Unitary State of The

Republic of Indonesia concept that is implied in Basic Agreement and Article 37 Paragraph (5) can be interpreted to keep and to maintain national unity.

Keywords: *Constitution Making, Restrictions to change the form of Unitary State of The Republic of Indonesia, Changes of 1945 Constitution.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Constitution making dalam perkembangannya selalu dihadapkan oleh dua (2) isu penting yaitu masalah proses pembentukannya dan mengenai materi muatan dalam *constitution making* itu sendiri. Dalam *constitution making* materi muatan konstitusi menjadi sangat penting karena berkaitan dengan tujuan daripada pembentukan suatu konstitusi dalam sebuah negara. Bahwa pembentukan suatu konstitusi sangat berkaitan dengan tuntutan sejarah masyarakat kaitannya dengan masalah ekonomi, sosial budaya dan bahkan permasalahan ideologi yang dibawa. Bahwa *constitution making* sebagai upaya membentuk hukum dasar (konstitusi) tidak hanya akan berbicara pada aspek hukum *an sich*, selalu multi disipliner, atau juga terpengaruh dan terkonstruksi dalam perspektif non-hukum seperti politik, sosial, budaya, bahkan ideologi suatu bangsa.

Menurut Yash Ghai bahwa *constitution making* tidak hanya berbicara pada konteks pembentukannya dalam pengertian proses atau tahapan *an sich*, namun oleh Yash Ghai bahwa *constitution making* harus dilihat dalam cara pandang sebagai pembentukan konstitusi sebagai proses yang menyeluruh, mulai dari dasar atau filosofi atau latar belakang suatu reformasi (perubahan), tentang kesepakatan atau consensus dalam *constitution making*, mengenai institusi dan terakhir metode dalam *constitution making*.

“The constituent assembly must be viewed in the context of the entire process of making a new constitution. In some countries it has been in charge of the entire process, but in others it has shared the task with other institutions, including giving the force of law to the constitution. Therefore when the decision to have a constituent assembly is made, it is important to focus on its relationship to other aspects of the constitution making process, even the fundamental question of how to initiate the reform process and to develop a consensus on institutions and methods. This paper therefore is not only about the mechanics of a constituent assembly, but

*also the context in which it operates and its connections to state, society and other processes”.*¹

Aspek lain yang sangat penting juga akan berkenaan dengan tujuan daripada adanya *constitution making* itu sendiri, oleh Yash Ghai dijelaskan bahwa suatu pembentukan konstitusi atau *constitution making* selalu memiliki latar belakang atau tujuan dari pembentukan konstitusi itu sendiri. Termasuk didalamnya adalah tujuan untuk mencapai persatuan nasional yang manapun menjadi latar belakang dalam pembentukan konstitusi (*constitution making*) yang berangkat dari keragaman dan pruralitas identitas dari suatu bangsa.

*“It is therefore not surprising that the most innovative constitutional innovations of our times derive from the imperative to accommodate diversities and plurality of identities, captured in the cliché of ‘unity in diversity’.*²

Perubahan UUD 1945 yang terjadi pasca tuntutan era reformasi menjadi salah satu isu tentang *constitution making* atau pembentukan konstitusi bangsa Indonesia yang berangkat dari aspek kesejarahan yang kompleks yang pada intinya adalah bentuk reaksi atas kepemimpinan penguasa pada era sebelumnya, yaitu era orde baru.

Perubahan UUD 1945 yang membawa banyak konsep-konsep perubahan yang fundamental juga menyisakan banyak pertanyaan yang sampai hari ini menjadi perdebatan atau diskursus oleh para ahli ketatanegaraan. Termasuk didalamnya tentang Pasal 37 UUD 1945, yaitu Pasal yang membicarakan secara khusus perubahan UUD 1945 dalam aspek prosedur dan pembatasannya. Mana yang tidak boleh diubah dan mana yang bisa ubah dalam Pasal 37 UUD 1945 pun tidak luput dalam fokus perhatian dari ketentuan pasal ini. Termasuk adalah didalamnya ketentuan Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 sebagai pembatasan perubahan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memberikan kepastian hukum bahwa untuk bentuk NKRI dalam perubahan UUD 1945 tidak dapat diubah, atau terjadi pembatasan atas perubahan UUD 1945.

Hal tersebut tentu menjadi menarik manakala dikaitkan dengan konsepsi dan ruang lingkup daripada *constitution making* yang secara konsen berbicara

¹ Yash Ghai, “*The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*”, IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf, diunduh pada 8 Desember 2017

² *Ibid.*

mengenai aspek-aspek dalam pembentukan suatu konstitusi, termasuk perubahan UUD 1945 adalah sebagai *constitution making*.

Bahwa kemudian, makna dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 tentang pembatasan perubahan atas bentuk NKRI tentu memiliki kaitan yang erat dengan ruang lingkup dari kajian *constitution making* yang berbicara pada segala aspek yang ada dalam proses pembentukan suatu konstitusi. Kaitan ini akan bisa dilihat manakala melihat maksud dan tujuan daripada ketentuan Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 serta kaitannya dengan proses atau tahapan penentuan daripada pasal ini.

Pada aspek sejarahnya, penentuan pembatasan perubahan bentuk NKRI yang kemudian pasca perubahan dicantumkan dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 telah ditentukan sebelumnya dalam Kesepakatan Dasar disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 dan isi dari kesepakatan dasar yang disepakati tersebut antara lain:³

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh);
5. Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Artinya kaitan pembicaraan mengenai Pasal 37 Ayat (5) yang memuat mengenai pembatasan dalam hal perubahan bentuk NKRI dengan masalah *constitution making*, bahwa terdapat kesinambungan hubungan antara keduanya, pun ini menjadi fokus kajian atau permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Sehingga atas dasar permasalahan tersebut maka penulis menarik judul dalam penelitian ini adalah “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam UUD 1945 dalam Perspektif *Constitution Making*”.

B. Perumusan Masalah

Atas dasar permasalahan dalam latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, maka dalam penelitian ini ditarik dua identifikasi masalah sebagai jalan untuk menjawab pokok permasalahan yang ada dalam judul penelitian. Identifikasi masalahnya antara lain adalah:

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014, hlm. 13

- a. Bagaimanakah hubungan Perubahan UUD 1945 dengan konsepsi *constitution making*?
- b. Bagaimanakah makna pembatasan perubahan bentuk negara dalam Pasal 37 Ayat (5) dalam perspektif *constitution making*?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan sejarah hukum (*historical approach*) untuk melihat makna mengenai konsepsi pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Pasal 37 UUD 1945 hasil perubahan. Melalui aspek kesejarahan maka akan dapat dilihat mengenai alasan-alasan atau *legal reasoning* yang melandasi adanya pembatasan dalam Pasal 37 UUD 1945 hasil perubahan mengenai pembatasan perubahan bentuk NKRI.

PEMBAHASAN

A. Sejarah Singkat Perumusan Perubahan UUD 1945

Sidang yang dilakukan dalam rangka perubahan UUD 1945 yang terjadi sampai empat (4) kali perubahan dalam sidangnya terjadi dalam beberapa fase, yaitu: Perubahan yang pertama terjadi dalam Sidang Umum MPR 1999 tanggal 14-21 Oktober 1999, Perubahan yang kedua terjadi dalam Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 7-18 Agustus 2000, Perubahan ketiga terjadi dalam Sidang Tahunan MPR 2001 tanggal 1-9 November 2001, dan Perubahan keempat terjadi dalam Sidang Tahunan MPR 2002 Tanggal 1-11 Agustus 2002.⁴

Pada umumnya, dalam Sidang-Sidang MPR untuk melakukan perubahan UUD 1945 terdiri dari beberapa tingkat, antara lain:⁵

1. Tingkat I

Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis terhadap bahan-bahan yang masuk dan hasil dari pembahasan merupakan rancangan putusan Majelis sebagai bahan pokok pembicaraan.

2. Tingkat II

Pembahasan oleh Rapat Paripurna Majelis yang didahului oleh penjelasan Pimpinan dan dilanjutkan dengan Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi.

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Bahan Tayang Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, hlm.1

⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, hlm.25

3. Tingkat III

Pembahasan oleh Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis terhadap semua hasil pembicaraan Tingkat I dan II. Hasil pembahasan pada Tingkat III ini merupakan rancangan putusan Majelis.

4. Tingkat IV

Pengambilan keputusan oleh Rapat Peripuna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi/panitia Ad Hoc Majelis dan bilamana perlu dengan kata akhir dari fraksi-fraksi.

Kesepakatan Dasar Perubahan UUD 1945

Dalam Kesepakatan Dasar yang disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam rangka persiapan perubahan UUD 1945 yang terjadi pasca era reformasi. Tentu isi dari ketentuan ini tidak terlepas dari tuntutan sejarah dalam berbagai aspek termasuk aspek hukum, sosial, budaya, politik dan bahkan ideologi yang melatar belakangi aksi massa pada saat reformasi 1998. Isi dari kesepakatan dasar yang disepakati tersebut antara lain:⁶

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh);
5. Melakukan perubahan dengan cara *adendeum*.

Pembatasan perubahan bentuk NKRI sebagaimana menjadi fokus dalam penelitian ini termuat dalam Kesepakatan Dasar dalam point nomor dua (2), yang pada dalam UUD 1945 pasca perubahan diatur juga ketentuannya dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945. Artinya dalam konsepsi perubahan UUD 1945 sebagaimana menjadi isu pokok dalam pengertian Sri Soemantri, pembicaraan mengenai pembatasan perubahan bentuk NKRI sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 berkaitan dengan aspek prosedur perubahan dan susbtansi atau materi muatan yang akan diubah.

⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara...*, Op. Cit., hlm. 13

B. Perubahan UUD 1945 sebagai *Constitution Making*

Berkaitan dengan isu pembentukan konstitusi atau *constitution making*, kedudukan Perubahan UUD 1945 yang terjadi pada era reformasi pada tahun 1999-2002 tentu juga sebagai isu dalam pembahasan sebagaimana menjadi ruang lingkup *constitution making*. Hal ini tentu tidak terlepas dari bahwa Perubahan UUD 1945 dalam pengertian proses adalah sebagai suatu pembentukan konstitusi dari yang lama ke yang baru sesuai dengan dinamika dan perkembangan masyarakat Indonesia yang beralih dari orde baru ke reformasi. Sebagaimana disampaikan oleh I Gde Pantja Astawa paling tidak ada tiga alasan utama yang dapat diidentifikasi sehingga UUD 1945 perlu diubah, salah satunya adalah berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *constitutional reform* dan *cultural reform* sehingga berbicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau Undang-Undang Dasar dan kultur.⁷

Perubahan UUD 1945 dapat dilihat sebagai upaya mempertahankan atau menjaga kontinuitas dari konstitusi yang sudah ada yaitu UUD 1945 sebelum perubahan. Ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Cheryl Saunders yang memberikan pemaknaan terhadap *constitution making* sebagai jalan untuk adalah sebagai suatu keputusan untuk menjaga keberlanjutan hukum atau kontinuitas hukum dengan melihat konstitusi sebelumnya. Pun termasuk didalamnya adalah pembicaraan tentang perubahan suatu konstitusi yang sebagai tindak lanjut dalam menjaga keberlangsungan konstitusi sebelumnya.

“This is the stage also at which a decision must be made whether to maintain legal continuity with the previous constitution. A decision in favour of continuity effectively determines how the new constitutional arrangements will be brought into effect as law. A decision against continuity leaves this question open.”⁸

Di sisi lain bahwa dalam aspek penerapannya dalam perubahan suatu UUD 1945, oleh Sri Soemantri dikatakan bahwa terhadap perubahan suatu Konstitusi selalu mengandung empat (4) aspek, yaitu:⁹

1. Prosedur perubahan;
2. Mekanisme yang dilakukan;
3. Sistem perubahan yang dianut;
4. Substansi yang akan diubah.

⁷ I Gde Pantja Astawa, “Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Demorasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, September-November 2001, h. 33.

⁸ Cheryl Saunders, “*Constitution Making in the 21st Century*”, Melbourne Legal Studies Research Paper No. 630, Melbourne Law School, 2012, h. 6-7.

⁹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Cetakan Kedua, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2015, h. 22.

Hal tersebut sebagaimana dijelaskan Sri Soemantri juga menjadi bagian dari kajian dan perdebatan atau ruang lingkup dari *constitution making* yang banya dibicarakan oleh para ahli konstitusi modern termasuk Cheryl Saunder dan Yash Ghai. Sehingga pada kesimpulannya dalam membicarakan mengenai perubahan UUD 1945 dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dan dalam aspek teori konstitusi, artinya perubahan UUD 1945 yang pernah terjadi di Indonesia pada tahun 1999 sampai tahun 2002 dapat ditinjau dari aspek *constitution making*, termasuk adalah konsepsi pembatasan perubahan bentuk NKRI yang termuat dalam Kesepakatan Dasar pada saat proses perubahan UUD 1945 dan ketentuannya diatur dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 dan Pembatasan Perubahan Bentuk NKRI menurut Cheryl Saunders

Menurut Cheryl Saunders sebagaimana dikutip Soedarsono, terdapat tiga (3) tahap pembentukan naskah konstitusi, yaitu:¹⁰

a. *Agenda Setting*;

Pada tahap ini di bahas mengenai elemen-elemen apa saja yang akan dimasukkan dalam naskah konstitusi didalamnya turut dibahas pula mengenai prinsip-prinsip dan badan-badan yang berasal dari naskah konstitusi lama yang sekiranya diperlukan dalam naskah konstitusi yang baru.

Dalam Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam 4 (empat) kali perubahan berdasarkan pada konsepsi *agenda setting*, terdapat beberapa elemen-elemen (materi muatan: prinsip dan lembaga negara) yang akan dimasukkan kedalam UUD 1945 dari yang lama ke UUD 1945 yang baru, elemen-elemen tersebut disepakati sebagai “Kesepakatan Dasar” yang menjadi pedoman untuk proses perubahan UUD 1945, yang ternyata terjadi selama (4) kali perubahan. Kesepakatan Dasar disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 dan isi dari kesepakatan dasar yang disepakati tersebut antara lain:¹¹

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;

¹⁰ Cheryl Saunders dalam Soedarsono, *Putusan Mahkamah Konstitusi tanpa Mufakat Bulat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, h. 47.

¹¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara...*, Op. Cit., h. 13

4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh);
5. Melakukan perubahan dengan cara *adendemum*.

Dari kesepakatan dasar tersebutlah kemudian yang dalam konsepsi Cheryl Saunders sebagai elemen-elemen yang dalam *agenda setting* menjadi kesepakatan para pihak yang terlibat dalam perubahan UUD 1945 untuk tetap memasukkan elemen-elemen tersebut kedalam UUD 1945 yang baru. Dari kesepakatan dasar tersebut yang kemudian dibahas dan menjadi landasan atau kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 yang baru dalam pembahasannya menghasilkan beberapa perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam empat (4) kali perubahan. Perubahan tersebut termasuk didalamnya adalah mengenai pembentukan lembaga-lembaga baru selain yang sudah ada dan ditetapkan kembali dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Dari perubahan-perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam empat (4) kali perubahan pada pokoknya menurut pandangan Cheryl Saunders tentang *agenda setting*, bahwa terdapat lembaga-lembaga yang dipertahankan seperti lembaga Kepresidenan, DPR, MA, BPK, dan MPR. Dihapusnya DPA dan ditambahkannya lembaga baru yaitu MK dan KY. Secara prinsip juga dalam perubahan UUD 1945 sebagaimana telah disepakati dalam kesepakatan dasar, ada beberapa prinsip yang dipertahankan seperti sistem pemerintahan yaitu presidensiil dan malah ada penguatan di aspek tersebut, kemudian prinsip untuk pengaturan HAM dan lain-lain. Konsepsi-konsepsi perubahan dalam UUD 1945 tentu tidak terlepas dari perdebatan-perdebatan dalam perumusan perubahan UUD 1945 yang juga terjadi dalam awal Sidang Umum MPR 1999 di dalam Pemandangan Umum Fraksi.

Dalam tahapan inilah konsepsi pembatasan perubahan bentuk NKRI yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini kaitannya dengan proses pembentukan konstitusi sebagaimana dimaksud oleh Cheryl Saunders dapat dilihat. Bahwa atas dasar Kesepakatan Dasar pada awal-awal persidangan atau dalam tahapan *agenda setting* menurut Cheryl Saunders konsepsi “pembatasan perubahan bentuk NKRI” dimasukkan dan menjadi bagian dari proses perubahan UUD 1945 yang terjadi selanjutnya.

Tahap *agenda setting* dalam perubahan UUD 1945 yang dimaknai untuk memuat elemen-elemen apa saja yang akan dimasukkan dalam naskah konstitusi didalamnya turut dibahas pula mengenai prinsip-prinsip dan badan-badan yang berasal dari naskah konstitusi lama yang sekiranya diperlukan dalam naskah konstitusi yang baru dalam perubahan UUD 1945 pada rapat Kesepakatan Dasar disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 dan memberikan hasil berupa isi dari kesepakatan dasar yang disepakati sebagaimana telah diuraikan di atas.

Sehingga dalam pandangan Cheryl Saunders, bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI yang dimuat dalam Kesepakatan Dasar adalah sebagai bagian dari tahapan atau proses pembentukan perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan elemen-elemen atau materi muatan yang akan diatur kemudian dalam proses selanjutnya, sampai pada proses *approval*.

b. *Design and Development*;

Tahapan ini dapat dikatakan merupakan tahapan yang paling sulit, oleh karena dalam tahapan ini ditentukan mengenai lembaga mana yang berwenang untuk membentuk naskah konstitusi yang didalamnya dapat mengombinasikan sejumlah isu ketatanegaraan beserta sejumlah kepentingan hukum, politik dan masyarakat;

Dalam perubahan UUD 1945 tidak terjadi perdebatan yang signifikan mengenai lembaga mana yang berwenang untuk mengubah UUD 1945, apakah lembaga yang sudah ada yaitu legislative dalam hal ini MPR atau lembaga independen yang perlu dibentuk secara Ad Hoc untuk mengubah UUD 1945. Persoalan ini tidak mengemuka dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945 dalam kurun waktu 4 tahun yaitu dari tahun 1999 sampai tahun 2002. Sehingga dalam pandangan Cheryl Saunders, mengenai *design and development* dalam tahapan perubahan UUD 1945 menjadi kewenangan dari MPR sepenuhnya sebagaimana diatur didalam Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan, bahwa kewenangan untuk mengubah UUD 1945 ada pada MPR. Badan yang bersifat independen kaitannya dengan perubahan UUD 1945 atau disebut Komisi Konstitusi justru dalam perdebatannya diproses perubahan UUD 1945 bukanlah sebagai lembaga independen yang berwenang mengubah UUD 1945, akan tetapi perdebatannya adalah sebagai lembaga yang bertugas menyempurnakan hasil perubahan UUD 1945. Pada akhirnya dalam rapat

paripurna MPR dalam menghasilkan putusan atas usul pembentukan Komisi Konstitusi (Tahap perdebatan dan pembicaraan mengenai Komisi Konstitusi berada dalam Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi dalam tahap Pembicaraan Tingkat II dan disetujui dalam Pembicaraan Tingkat IV dalam Sidang Perubahan ketiga).

Oleh MPR dalam pelaksanaan perubahan dibentuklah Badan Pekerja MPR yang terdiri dari beberapa Panitia Ad Hoc yang mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda dalam hal perumusan dan perubahan UUD 1945.¹² Terbentuknya BP MPR secara kronologis terjadi dalam setiap Sidang MPR yang dilakukan untuk mengubah UUD 1945 yang terjadi sampai empat (4) kali. Misalnya dalam Sidang Umum MPR 1999 tentang Perubahan Pertama yaitu dalam Rapat Pembentukan BP MPR dan Pengesahan Tugas BP MPR (Senin, 4 Oktober 1999), kemudian Rapat Pengesahan Jadwal Acara BP MPR (Rabu, 6 Oktober 1999) dan Rapat Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum, Pembentukan PAH BP MPR sebagai alat kelengkapan Majelis, dan Membahas Materi Sidang Umum MPR Sesuai Bidang Tugas PAH BP MPR sebagai alat kelengkapan BP MPR (Rabu, 6 Oktober 1999).¹³

c. *Approval*;

Pada tahap akhir, proses penerimaan dilakukan dengan memilih satu di antara dua macam cara yaitu (a) *by the people* dan (b) *representatives*. Tahapan ini sebenarnya adalah tahapan dimana dituntut adanya peran rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung (keterwakilan) yang akan berdampak pada rasa memiliki atas suatu konstitusi.

Dalam perubahan UUD 1945, tidak menggunakan konsepsi persetujuan secara *by the people* melalui referendum.¹⁴ Karena konsep referendum sebagai upaya perubahan atas UUD 1945 sebenarnya telah diatur dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, akan tetapi referendum disini oleh beberapa kalangan dianggap sebagai upaya mempersulit perubahan UUD 1945 pada era Soeharto. Sehingga dalam perubahan UUD 1945 tidak dimasukkannya referendum dalam tahapan perubahan UUD 1945. Sehingga

¹² *Ibid.*, h. 30-31.

¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan UUD 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 132.

¹⁴ Keikutsertaan rakyat justru tidaklah pada tahapan persetujuan perubahan UUD 1945 itu sendiri, akan tetapi partisipasi masyarakat dalam proses perubahan UUD 1945 terjadi pada tahap awal perubahan UUD 1945 dalam Pembicaraan Tingkat I melalui: Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja ke Daerah dan Seminar. Dalam *Ibid.*, h. 35-37.

akhirnya digunakanlah persetujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan untuk menyetujui hasil perubahan UUD 1945 dalam setiap sidang MPR untuk mengubah UUD 1945 yang terdiri dari empat (4) perubahan yang tiap sidang berdiri sendiri. Persetujuan dilakukan oleh MPR dengan komposisi harus disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir.

Pasal 37

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

Dalam proses perubahan UUD 1945 yang dibahas dalam empat kali sidang MPR sejak tahun 1999 sampai dengan 2002, hampir seluruh materi rancangan perubahan disetujui dengan cara aklamasi setelah sebelumnya dilakukan dalam tahapan Pembicaraan Tingkat IV. Dari puluhan materi yang dibahas dan diputuskan dalam sidang MPR, hanya satu materi saja yang diputuskan dengan cara pemungutan suara, yaitu Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 mengenai susunan keanggotaan MPR.¹⁵

Dari uraian tahapan atau proses perubahan UUD 1945 menurut Cheryl Saunders, maka dapat dilihat beberapa hal yang berkaitan antara hubungan pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam perubahan UUD 1945 dengan konsepsi dan pemikiran Cheryl Saunders tentang *constitution making*. Pandangan tersebut antara lain adalah berkaitan dengan beberapa aspek: *aspek yang pertama* adalah aspek kaitan antara pembatasan perubahan bentuk NKRI dengan proses atau tahapan perubahan. Bahwa dalam tahapan inilah konsepsi pembatasan perubahan bentuk NKRI yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini kaitannya dengan proses pembentukan konstitusi sebagaimana dimaksud oleh Cheryl Saunders dapat dilihat. Bahwa atas dasar Kesepakatan Dasar pada awal-awal persidangan atau dalam tahapan *agenda setting* menurut Cheryl Saunders konsepsi “pembatasan perubahan bentuk NKRI” dimasukkan dan menjadi bagian dari proses perubahan UUD 1945 yang terjadi selanjutnya. Tahap *agenda setting* dalam perubahan UUD 1945 yang dimaknai untuk memuat elemen-elemen apa saja yang akan

¹⁵ *Ibid.*, h. 46-49.

dimasukkan dalam naskah konstitusi didalamnya turut dibahas pula mengenai prinsip-prinsip dan badan-badan yang berasal dari naskah konstitusi lama yang sekiranya diperlukan dalam naskah konstitusi yang baru dalam perubahan UUD 1945 pada rapat Kesepakatan Dasar disusun oleh Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 dan memberikan hasil berupa isi dari kesepakatan dasar yang disepakati.

Sehingga dalam pandangan Cheryl Saunders, bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI yang dimuat dalam Kesepakatan Dasar adalah sebagai bagian dari tahapan atau proses pembentukan perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan elemen-elemen atau materi muatan yang akan diatur kemudian dalam proses selanjutnya, sampai pada proses *approval*.

Aspek yang kedua adalah berkaitan dengan pandangan Cheryl Saunders yang menyatakan bahwa pembentukan konstitusi atau dalam hal ini perubahan UUD 1945 juga sebagai bentuk sebuah keputusan untuk menjaga kontinuitas hukum dengan konstitusi sebelumnya.

*"This is the stage also at which a decision must be made whether to maintain legal continuity with the previous constitution. A decision in favour of continuity effectively determines how the new constitutional arrangements will be brought into effect as law. A decision against continuity leaves this question open."*¹⁶

Bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Kesepakatan Dasar dan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 adalah sebagai hasil dari keputusan untuk menjaga kontinuitas hukum yang berkaitan dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sebelumnya telah diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Aspek sejarah dan perdebatan pada awal pembentukan konstitusi UUD 1945 diawal kemerdekaan tentang memilih bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipelopori oleh beberapa *founding father* menjadi salah satu latar belakang yang kuat untuk tetap mempertahankan bentuk NKRI sebagai bentuk Negara Indonesia, dan atasnya diatur kembali dalam Kesepakatan Dasar untuk tetap dipertahankan, serta dimasukkan dalam Pasal 37 Ayat (5) untuk tidak dapat dilakukan perubahan atasnya.¹⁷

¹⁶ Cheryl Saunders, *"Constitution Making...Op. Cit.*, h. 6-7.

¹⁷ Sejak awal kemerdekaan Indonesia, para *pounding fathers* memperdebatkan tentang bentuk negara Indonesia, apakah menggunakan bentuk negara kesatuan atau federal. Perdebatan ini bisa difahami karena para anggota BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) terdiri dari berbagai unsur, latar belakang keilmuan, etnis dan agama yang berbeda. Di samping itu, bentuk negara merupakan sesuatu yang harus diatur langsung dalam konstitusi, di samping ketentuan-ketentuan mengenai kedaulatan negara dan wilayah Negara. Berdasarkan pendapat tersebut, bentuk negara merupakan identitas suatu negara, maka bentuk negara harus disebutkan secara jelas dalam

Pandangan tersebut juga bisa dilihat dalam pendapat Sri Soemantri yang dikutip dalam Budiman NPD Sinaga dalam Disertasinya tentang *Pembatasan Konstitusional Kewenangan MPR*, bahwa terdapat alasan untuk tidak diubah atau diubahnya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun bentuk pemerintahan. Alasan tersebut adalah:¹⁸

“Masalah bentuk pemerintahan dan bentuk Negara tidak dapat dilepaskan dari sejarah pergerakan nasional Indonesia. Baik “republik” sebagai bentuk pemerintahan, maupun “Negara kesatuan” sebagai bentuk Negara adalah bagian-bagian dari tujuan untuk mencapai kemerdekaan yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia...”

Aspek yang ketiga adalah dampak dari keberadaan pembatasan bentuk NKRI dalam Pasal 37 Ayat (5) UU 1945. Diaturinya pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Pasal dalam Bab Perubahan UUD 1945 memberikan konsekuensi yuridis bahwa untuk kemudian manakala terdapat perubahan kelima UUD 1945, maka secara otomatis tentang bentuk NKRI dikecualikan atas perubahan itu. Sekalipun tanpa harus melihat aspek filosofi maupun kesejarahan mengenai mempertahankan bentuk NKRI. Pembatasan perubahan bentuk NKRI akan mengisi elemen-elemen atau hal-hal yang akan kemudian diatur dalam pasal-pasal dalam perubahan UUD 1945 yang selanjutnya. Tanpa harus ada kesepakatan dasar seperti dalam perubahan UUD 1945 yang pertama, bentuk NKRI akan secara otomatis harus dipertahankan dalam UUD 1945.

C. Pembatasan Perubahan Bentuk Negara sebagai Bentuk Mempertahankan Persatuan Nasional

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan mengenai pandangan Cheryl Saunders kaitannya dengan masalah pembatasan perubahan bentuk NKRI yang ada dalam Kesepakatan Dasar perubahan UUD 1945 dan diatur dalam UUD 1945 Perubahan dalam Pasal 37 Ayat (5). Bahwa ada kaitannya antara pembatasan perubahan

konstitusi negara tersebut. Maka dalam tulisan ini akan lebih khusus mengangkat tentang bentuk negara Indonesia dalam UUD 1945. Pada sidang BPUPKI yang membahas naskah persiapan Konstitusi Indonesia yang akan didirikan, usulan negara kesatuan dikeluarkan oleh Prof. Soepomo yang mendasarkan pikirannya pada pemikiran filsuf barat seperti Spinoza, Adam Miller dan Hegel dan berkaca pada bentuk negara Jerman di bawah Hitler dan Jepang dengan Tenno Haika-nya, mengemukakan ide negara integralistik bagi Indonesia. Ide negara kesatuan yang dilontarkan Soepomo tidak disetujui oleh semua anggota BPUPKI, ide ini ditentang oleh Mohammad Hatta yang lebih menyetujui bentuk negara federal. Mohammad Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia. Lihat dalam Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009, h. 111 - 120

¹⁸ Sri Soemantri dalam Budiman N.P.D.S., “Pembatasan Konstitusional terhadap Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Untuk Mengubah Undang-Undang Dasar Berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Disertasi*, Program Doktorat Universitas Padjajaran, 2007, h. 23.

bentuk Negara dalam perubahan UUD 1945 dengan tahapan atau proses perubahan UUD 1945 dalam kajian *constitution making* serta bahwa ada kaitan sejarah untuk mempertahankan atau menjaga kontinuitas hukum dalam konstitusi sebelumnya tentang bentuk NKRI dalam UUD 1945 sebelum perubahan untuk tetap diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan dengan latar belakang sejarah dan filosofi yang dibangun oleh para *founding father*.

Melihat kaitan antara keberadaan Kesepakatan Dasar dalam proses perubahan UUD 1945 dan Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan yang mengatur mengenai pembatasan perubahan bentuk NKRI dengan *constitution making*, bahwa yang oleh Yash Ghai sampaikan mengenai tujuan pembentukan suatu konstitusi, selalu terdapat tujuan-tujuan (*goal*) yang hendak dicapai dalam rangka pembentukan suatu konstitusi. Yang oleh Yash Ghai terdapat beberapa tujuan yang antara lain adalah:

Objectives of Constitution Building other than the production of a new document:¹⁹

1. *Reconciliation among conflicting groups*
2. *Strengthening national unity*
3. *Empowering the people; and preparing them for participation in public affairs and the exercise and protection of their rights*
4. *Elaborating national goals and values*
5. *Broadening the agenda for change*
6. *Promoting knowledge and respect for principles of constitutionalism*
7. *Enhancing the legitimacy of the settlement and the constitution.*

Dimana salah satu tujuan pembentukan konstitusi yang dipaparkan oleh Yash Ghai adalah tentang isu *Strengthening national unity* (memperkuat persatuan nasional).

"It is therefore not surprising that the most innovative constitutional innovations of our times derive from the imperative to accommodate diversities and plurality of identities, captured in the cliché of 'unity in diversity'.

Bahwa dalam pandangan Yash Ghai, isu ini adalah salah satu yang amat penting kaitannya pembentukan suatu konstitusi sebagai bentuk transisi, terutama berkenaan dengan kondisi suatu negara yang mengalami konflik dan perpecahan sosial didalamnya.

¹⁹ Yash Ghai, "The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making", IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2012, h. 3.

“In a society in conflict (and most societies making a new constitution will be doing so because of some sort of conflict, past or on-going) the process of constitution making should serve the function of enhancing reconciliation among the groups that had been in conflict. Indeed, unless there is sensitivity to this aspect there is a risk that the constitution making process will prove divisive and therefore counter productive. The very process should be designed and carried out in a way that strengthens national unity and a sense of common, national identity. It will not achieve this unless it is an inclusive process in which all feel involved – and not just those who have been engaged in active conflict. This means that all aspects of national diversity should be acknowledged and reflected in the process, including religious and linguistic diversity. The process, and the constitution that results, should be a springboard for the future, rather than the culmination. It may therefore do more than set up a framework for government; it may be a process of elaborating national goals and values and broadening the agenda for change”.²⁰

Dalam pandangan Yash Ghai, bahwa ide perubahan suatu konstitusi juga berangkat dari mempersatukan keragaman dan membentuk persatuan nasional didalamnya.²¹ Sebagaimana juga disampaikan oleh C.F. Strong bahwa salah satu teori pembentuk konstitusi adalah adanya keinginan komunitas-komunitas yang terpisah agar ada tindakan bersama yang efektif.²² Hal ini juga menjadi gagasan awal karena UUD 1945 dibentuk pasca penjajahan yang dilakukan oleh bangsa asing terhadap rakyat Indonesia. Pada pembentukan UUD 1945 yang pertama tentu isu membangun persatuan nasional adalah isu yang tepat dan sesuai manakala disandingkan dengan pendapat Yash Ghai tersebut. *Lantas kemudian apakah isu persatuan nasional dapat menjadi landasan atau latar belakang dari pembatasan perubahan bentuk NKRI sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (5)?*

Tentu pandangan ini harus kemudian dilihat mengenai maksud dan tujuan dari Pasal 37 Ayat (5) ini, yang dalam Buku Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menyebutkan bahwa maksud dari pembatasan perubahan bentuk NKRI adalah dimaksudkan untuk mempertegas komitmen bangsa Indonesia terhadap Pembukaan UUD 1945 dan bentuk NKRI sekaligus melestarikan putusan para pendiri Negara pada tahun 1945. Rumusan ini juga sebagai gambaran konsistensi terhadap kesepakatan dasar

²⁰ *Ibid.*

²¹ Lihat juga Konstitusi sebagai faktor integrasi dalam Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Cetakan Keempat, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2009, h. 59.

²² C.F. Strong dalam I Dewa gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press, 2015, h. 55.

yang dicapai fraksi-fraksi MPR sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945.²³ Bahwa tetap mempertahankan bentuk NKRI adalah sebagai bentuk komitmen untuk menjaga persatuan nasional dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana-pun menjadi perdebatan oleh para pendiri bangsa manakala merumuskan bentuk negara pada awal-awal kemerdekaan dan awal pembentukan UUD 1945.

Atas dasar hal tersebutlah bahwa dalam pandangan Yash Ghai, tentang pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 bisa dimaknai untuk mencapai dan mempertahankan persatuan nasional dari bangsa Indonesia yang sudah dimulai sejak pembentukan UUD 1945 yang pertama kali.

KESIMPULAN

Hubungan antara pembatasan perubahan bentuk NKRI dalam perubahan UUD 1945 dalam konsepsi *constitution making* adalah sebagaimana disarikan dalam pandangan Cheryl Saunders terdapat tiga aspek, yaitu Aspek pertama adalah bahwa pembatasan perubahan bentuk NKRI yang termuat dalam Kesepakatan Dasar adalah sebagai elemen-elemen atau hal yang dipertahankan dalam tahapan *agenda setting*. Aspek kedua adalah menjaga kontinuitas hukum dari bentuk NKRI yang sudah ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Aspek ketiga adalah bahwa terhadap dampak atau konsekuensi hukumnya, bahwa Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945 akan menempatkan bentuk NKRI sebagai elemen atau hal yang harus dimasukkan manakala ada perubahan UUD kelima tanpa harus melihat aspek kesejarahan sebagaimana dilakukan para perubahan pertama sampai keempat.

Sedangkan kedudukan pembatasan perubahan bentuk NKRI dapat dilihat dari pandangan Yash Ghai, yaitu sebagai bentuk mempertahankan dan menjaga persatuan nasional yang telah ada dalam konstitusi sebelumnya, yaitu UUD 1945 sebelum perubahan. Dimana aspek sejarah memilih bentuk negara dan segala macam perdebatannya oleh para pendiri negara tetap dipertahankan karena bertujuan untuk persatuan nasional, sehingga dipilihlah bentuk NKRI sebagai bentuk Negara dari Indonesia. Dan atasnya tetap dipertahankan dalam Kesepakatan Dasar dan akan tetap dipertahankan bahwa dalam perubahan-perubahan selanjutnya dalam UUD 1945.

²³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara...*, Op. Cit., h. 205.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmadja, I Dewa Gede, dkk, 2015, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press.
- Hamidi, Jazim, dan Malik, 2009, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku I Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan UUD 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2014, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2006, *Bahan Tayang Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2006, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Riyanto, Astim, 2009, *Teori Konstitusi*, Cetakan Keempat, Bandung: Penerbit Yapemdo.
- Soedarsono, 2008, *Putusan Mahkamah Konstitusi tanpa Mufakat Bulat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Soemantri, Sri, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia pemikiran dan Pandangan*, Bandung, PT Remaja Posdakarya.

Jurnal

- Ghai, Yash, 2012, "*The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*", IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance).

Astawa, I Gde Pantja, 2001, "*Beberapa Catatan tentang Perubahan UUD 1945*";
Jurnal Demorasi & HAM, Vol. 1, No. 4, September-November.

Saunders, Cheryl, 2012, "*Constitution Making in the 21th Century*", Melbourne
Legal Studies Research Paper No. 630, Melbourne Law School.

Disertasi

Budiman N.P.D.S., 2007, "Pembatasan Konstitusional Terhadap Kewenangan Majelis
Permusyawaratan Rakyat Untuk Mengubah Undang-Undang Dasar Berdasarkan
Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945",
Disertasi, Program Doktor Universitas Padjajaran.

Internet/Web

Ghai, Yash, 2017, "*The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*",
IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf, diunduh pada 8 Desember.