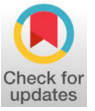




Autocratic Constitutional Change: A Comparative View in Hungary and The Risks of Formal Change Indonesian Constitution



Otokratik Perubahan Konstitusi: Perbandingan di Hungaria dan Risiko Perubahan Formal Undang-Undang Dasar

Idul Rishan

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Idul Rishan
✉ idul.rishan@uii.ac.id

History:

Submitted: 14-11-2023
Revised: 06-03-2024
Accepted: 14-03-2024

Keyword:

Autocratic; Constitutional Change; Constitution.

Kata Kunci:

Otokratik; Perubahan Konstitusi; Undang-Undang Dasar.

Abstract

The current trend of autocratic legalism has diversified at the level of constitutional change. Constitutional change, which was previously understood as an instrument of democratic countries to uphold protection for human rights, is now used to legitimise anti-democratic policies. Hungary is one example of the perfect practice of autocratic constitutional change. This study aims to obtain three things: first, to assess the autocratic constitutional change that occurred in Hungary. Second, the risks that can arise from the mechanism of formal changes to the Constitution, and third, to provide alternative concepts that can be used to prevent risks to the practice of formal changes to the constitution. The research is a type of doctrinal legal research. The results of the study conclude three things: first, autocratic constitutional changes occur due to the weak role of the opposition, minimal restrictions on elites or actors of constitutional change, and the requirements for change based on quantitative considerations. Second, lessons from Hungary ultimately show conditions that are almost the same as developments in Indonesia. Third, this study offers several alternatives that can be used to prevent the risk of formal change by forming a constitutional commission, forming an interim constitution, or a tiered norm clause.

Abstrak

Tren legislasi otokratik dewasa ini mengalami diversifikasi pada level perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi yang dahulunya dipahami sebagai instrumen negara-negara demokratis untuk menjunjung tinggi perlindungan hak asasi manusia, kini digunakan untuk melegitimasi kebijakan anti demokrasi. Hungaria salah satu contoh praktik sempurna perubahan konstitusi otokratik. Studi ini bertujuan untuk memperoleh tiga hal, pertama, untuk mengasesmen otokratik perubahan konstitusi yang terjadi di Hungaria. Kedua, risiko yang dapat ditimbulkan dari mekanisme perubahan formal UUD dan ketiga, menyediakan alternatif konsep yang bisa digunakan untuk mencegah risiko terhadap praktik perubahan formal UUD. Penelitian ini merupakan jenis penelitian legal doktriner. Hasil studi menyimpulkan tiga hal, pertama otokratik perubahan konstitusi terjadi akibat lemahnya peran oposisi, minimnya pembatasan terhadap elit atau aktor perubahan konstitusi dan syarat-syarat perubahan yang hanya ditentukan berdasarkan pertimbangan kuantitatif. Kedua, pelajaran dari Hungaria pada akhirnya memperlihatkan kondisi yang hampir sama dengan perkembangan di Indonesia. Ketiga, studi ini menawarkan beberapa alternatif yang bisa digunakan untuk mencegah risiko perubahan formal dengan membentuk komisi konstitusi, pembentukan interim konstitusi atau klausul norma berjenjang.



Copyright © 2024 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Bagi Corralles¹ dan Scheppele², legislasi otokratik merupakan agenda senyap otoritarianisme (*silent authoritarianism*) yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin populis atas nama hukum. Para autokrat memanfaatkan posisi mereka yang dipilih secara demokratis untuk memanipulasi penegakan hukum. Umumnya, para elit mengajukan narasi atas nama suara mayoritas untuk bertindak atas nama hukum demi melegitimasi kepentingan mereka sendiri. Pembentukan atau perubahan aturan hukum negara seolah-olah dibuat berdasarkan aturan hukum namun faktanya hanya merepresentasikan kepentingan sepihak pemerintah. Corralles memberikan beberapa contoh faktual kemunculan legislasi otokratik di Amerika Latin. Demikian halnya Scheppele, telah memberikan perhatian penuh sebagai sebuah fenomena baru negara-negara demokrasi untuk mendestruksi *Rule of Law* (RoL). Riset penulis dan Mochtar³ sebelumnya bahkan tidak memberikan pengecualian terhadap praktik yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Pelemahan aturan-aturan hukum tidak lagi dilakukan melalui tindakan represif pemerintah melainkan dilegitimasi atas nama hukum itu sendiri. Pada awal tahun 2025, Gregory Shaffer & Wayne Sandholtz menyadur hasil-hasil penelitian yang dikemas dalam sebuah buku bertajuk "*Rule of Law under Pressure: A Transitional Challenge*". Buku ini memberikan pesan bahwa negara-negara demokrasi berdasar hukum, mengalami tekanan dan pelemahan yang justru dilakukan atas nama hukum itu sendiri.⁴

Selain ide dan topik yang disarikan melalui studi-studi terdahulu di atas, Landau memberikan perhatian pada ancaman otokratik yang dilakukan atas nama perubahan konstitusi.⁵ Poin ini yang kemudian menjadi ide dasar penulisan studi ini. Gagasan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia kenyataannya telah menjadi isu yang tidak pernah berujung. Betapa tidak, isu ini telah digulirkan jauh sebelum era konsolidasi demokrasi (2002-2003) di mulai. Banyak kritikan yang muncul akibat hasil perubahan yang dianggap kurang memadai baik dari segi proses maupun substansi. Beberapa studi terdahulu menegaskan bahwa meski lebih baik, namun cenderung masih jauh dari harapan, bahkan terkadang kesulitan mengikuti perkembangan di masyarakat.

¹ Javier Corrales, "The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela," *Journal of Democracy* 26, no. 2 (April 2015): 37-51, <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0031>.

² Kim Lane Scheppele, "Autocratic Legalism," *The University of Chicago Law Review*, March, 85, no. 2 (2018): 549.

³ Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (April 28, 2022): 29, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

⁴ Gregory Shaffer and Wayne Sandholtz, eds., *The Rule of Law under Pressure: A Transnational Challenge*, 1st ed. (Cambridge University Press, 2025), 3, <https://doi.org/10.1017/9781009460286>.

⁵ David Landau, "Populist Constitution," *The University of Chicago Law Review*, March, 85, no. 2 (2018): 521-44.

Valina,⁶ Indrayana,⁷ Mochtar⁸ dan penulis⁹ memotret proses dan hasil perubahan dengan pendekatan objek yang berbeda. Valina menyebutnya lahir tanpa peta konsep yang baik, Indrayana menyebut proses kacau dan materi muatannya insidental, Mochtar menyebutnya prosesnya tergesa sehingga memengaruhi kualitas hasil, dan penulis sendiri menyebutkan dipaksakan untuk selesai.

Dulu, di akhir masa transisi wacana untuk melakukan evaluasi terhadap hasil perubahan menjadi wacana yang mengkristal di ruang publik. Saldi Isra mencatatkan analisisnya bahwa, hasil jajak pendapat yang dilakukan Kompas memasuki pertengahan tahun 2002, hampir 60% dari 883 responden menginginkan reformasi konstitusi dilakukan oleh tim khusus di luar MPR. Responden menilai MPR tidak akan mampu melepaskan diri dari kepentingannya, ditambah dengan terbatasnya kemampuan (kapabilitas) anggota MPR untuk melakukan amandemen. Hasilnya, banyak materi muatan yang tidak optimal, rawan kepentingan politik, dan tingkat keterwakilan yang tidak memadai.¹⁰

Studi Richard Albert tentang “*imposition in making and changing constitution*” menunjukkan bahwa dalam penalaran awam konstitusi selalu direfleksikan sebagai produk konsesus sosial di masyarakat. Padahal kenyataannya tidak demikian. Ia tidak lebih dari determinasi elit dan titik temu dari beragam kepentingan. Tidak heran jika banyak materi muatan yang jauh dari konsep, dipaksakan, bahkan lahir secara insidental. “...*constitutions are more often the product of elite negotiations with no authentic representativeness. They may alternatively be held up as the result of mediated choices made on behalf of or in the name of the people, whether or not the people have in fact been consulted in a meaningful way. Some constitutions can be described as ‘imposed’...*”¹¹

Bahkan di berbagai negara-negara demokrasi tren regresi demokrasi dilakukan dengan menggunakan instrumen hukum negara. Misalnya studi tentang *illiberal turn, how democracy die*,¹² *democratic back sliding*,¹³ *regression of democracy, democratic decay and democratic deconsolidation* adalah beberapa fenomena yang muncul pada negara-negara demokrasi

⁶ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 41.

⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: antara mitos dan pembongkaran*, Cet. 1 (Ujungberung, Bandung: Mizan : Didistribusikan oleh Mizan Media Utama, 2007), 59.

⁸ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan ke-1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), 218.

⁹ Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan: Pertarungan Politik, Realitas Hukum & Egosentrisme Kekuasaan*, Cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), 434.

¹⁰ Saldi Isra, “Keniscayaan Komisi Konstitusi,” *Harian Kompas*, April 23, 2002, Opini edition, 6.

¹¹ Richard Albert, Xenophōn I. Kontiadēs, and Alkmene Fotiadou, eds., *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Comparative Constitutional Change (London New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2019), 2.

¹² Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, First edition (New York: Crown, 2018), 12.

¹³ Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding,” *Journal of Democracy* 27, no. 1 (January 2016): 5–19, <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.

yang dijustifikasi melalui pembentukan atau perubahan hukum negara.¹⁴ Demikian juga studi Aziz Huq dan Ginsburg berjudul “*How to Lose Constitutional Democracy*” menunjukkan bahwa konstitusi juga bisa mengalami pelemahan dengan berbagai cara-cara yang anti demokrasi. Bahkan yang paling buruk ialah perubahan konstitusi demokratis menjadi konstitusi otoriter melalui cara-cara formal yang dibenarkan melalui aturan hukum.¹⁵

Sebagai contoh, Hungaria, Bolivia, Ekuador, dan Turki ialah contoh negara-negara yang menggunakan praktik perubahan konstitusi sebagai pintu masuk pelemahan kualitas demokrasi dan elemen negara hukum (*democratic regression*). Berpijak pada realitas empiris di atas, perubahan formal konstitusi yang disediakan oleh UUD perlu diantisipasi dengan berbagai konsep dan formula yang tepat. Sebab desain pasal-pasal terhadap klausul perubahan UUD sebagaimana diatur pada Pasal 3 ayat (1), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) merupakan bangunan pasal yang sangat rentan, minim kontrol dan kualitas deliberasi yang baik. Oleh karenanya, studi ini mencoba mengasesmen risiko yang ditimbulkan melalui praktik perubahan formal UUD.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dirumuskan oleh penulis, riset ini menawarkan dua rumusan masalah yang akan dijawab secara deskriptif analitis. Masing-masing rumusan masalah sebagai berikut: (1) Bagaimana praktik otokratik yang dilakukan pada perubahan konstitusi Hungaria? (2) Apa saja risiko potensial yang muncul dalam perubahan formal UUD? (3) Bagaimana alternatif desain perubahan formal UUD untuk mencegah praktik otokratik?

3. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum doktriner dengan basis data sekunder. Pendekatan dalam studi ini menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penyajian data dan analisis dilakukan secara kualitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Otokratik Perubahan Konstitusi Hungaria

Berawal dari hasil pemilu pada tahun 2010, kemenangan Partai Fidesz turut berpengaruh pada tatanan supremasi hukum dan prinsip konstitusionalisme di Hungaria. Partai Fidesz telah memenangkan empat pemilihan umum berturut-turut, terakhir pada April 2022. Hasil studi Schepelle mengungkapkan bahwa kemenangan Orban dan Partai Fidesz dalam

¹⁴ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, “Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule,” *American Political Science Review* 106, no. 3 (August 2012): 495–516, <https://doi.org/10.1017/S0003055412000287>.

¹⁵ Aziz Z. Huq and Tom Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy,” *SSRN Electronic Journal* 65, no. 1 (2017): 79–169, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.

empat pemilu terakhir tidak bisa dilepaskan dari dua hal. *Pertama*, memastikan sistem pemilu yang tidak fair dan kompetitif melalui rekayasa pembentukan hukum negara seperti halnya merekayasa jumlah kursi parlemen dan menentukan syarat pemilih. *Kedua*, memegang kontrol terhadap pers dan membatasi peran pers khususnya untuk merawat isu-isu pemerintahan yang kontraproduktif terhadap kebijakan pemerintah. *Ketiga*, mematikan peran oposisi parlemen.¹⁶

Sejak 2010 Fidesz memimpin mayoritas lebih dari dua pertiga di Majelis Nasional. Tidak heran jika pemerintahan Orban dapat melakukan perubahan besar-besaran pada level undang-undang sampai dengan Konstitusi Hungaria. Kebijakan anti demokrasi setelah pemilu pertama kali di lakukan pemerintahan Orban pada 5 Juli 2010 dengan mencabut syarat dukungan 4/5 suara sebagai aturan main perubahan konstitusi Hungaria. Konsekuensinya penghapusan syarat tersebut menuai kecaman karena hanya dengan syarat 2/3 suara, Fidesz tidak memerlukan peran oposisi untuk melakukan perubahan konstitusi. Tak heran jika sebagian akademisi menilai Konstitusi Hungaria (Fundamental Law (FL)) 2011 dipelesetkan sebagai "*Fidesz Law*". Sungguhpun Fidesz mengklaim bahwa perubahan konstitusi 2011 dilakukan dalam konteks membangun tatanan konstitusional baru, namun jelas praktik tersebut jauh di bawah standar konstitusionalisme global.¹⁷ Menurut hemat penulis, manuver Fidesz di bawah pemerintahan Orban lainnya kebijakan "*window dressing*" sebagaimana diungkapkan oleh Dixon dan Landau dalam praktik pelemahan supremasi hukum.¹⁸ Pemerintahan Orban seolah-olah melakukan beberapa pembaharuan di dalam FL 2011, namun kenyataannya mengalami pelemahan atau regresi.

Selain prosedur perubahan konstitusi yang sangat elitis, Fidesz kemudian menyerang *Hungarian Constitutional Court* (HCC) yang selama lebih dari dua puluh tahun memainkan peran yang sangat strategis dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Respons kuasa mayoritas di bawah Partai Fidesz terhadap HCC sebenarnya menjadi isu krusial pasca komunisme di eropa tengah dan eropa timur. Hasil studi Bugarcic menunjukkan bahwa pelemahan terhadap HCC dilakukan dengan beberapa pola. *Pertama*, Partai Fidesz mengubah aturan terhadap prosedur pengangkatan hakim konstitusi. *Kedua*, mengubah komposisi keanggotaan dengan menambah jumlah hakim konstitusi dan *ketiga*, membatasi peran HCC melalui perubahan undang-undang.¹⁹

Tidak berhenti sampai di situ, pelemahan independensi peradilan juga di lakukan Partai Fidesz melalui pemberhentian hakim dengan mengubah syarat pensiun usia hakim. Hal

¹⁶ Kim Lane Scheppele, "How Viktor Orbán Wins," *Journal of Democracy* 33, no. 3 (July 2022): 45–61, <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0039>.

¹⁷ Stefano Fella, "Hungary : Viktor Orban's Government and European Reaction," Research Briefing (Hungary: Commons Library, April 6, 2022), 10.

¹⁸ Rosalind Dixond and David Landau, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (United Kingdom: Oxford University Press, 2021), 36.

¹⁹ B. Bugarcic, "A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: 'Lands in-between' Democracy and Authoritarianism," *International Journal of Constitutional Law* 13, no. 1 (January 1, 2015): 219–245, <https://doi.org/10.1093/icon/mov010>.

Ini mengakibatkan pemutusan hubungan kerja dengan jumlah besar. Data yang direkap Kosar menunjukkan terdapat 277 yang dipensiunkan dari 2996 hakim sampai pada akhir tahun 2012. Bahkan ketua Mahkamah Agung Andras Baka (*Supreme Court Hungaria*) diberhentikan karena kerap melakukan kritik terhadap agenda reformasi peradilan yang digagas oleh pemerintahan Orban.²⁰

Pelajaran empirik dari Hungaria memperlihatkan betapa rapuhnya konstitusi di bawah pengaruh koalisi kepartaian yang dominan. Dengan koalisi kepartaian pengambilan keputusan menjadi lebih mudah terlebih dengan mengeliminasi kekuatan oposisi. Minimnya pembatasan peran partai dalam melakukan perubahan dalam pasal-pasal konstitusi Hungaria. Akibatnya pemerintahan Orban dapat melakukannya dengan mudah mengingat pengambilan keputusan perubahan konstitusi hanya ditentukan dengan suara mayoritas tanpa adanya batasan terhadap objek dan prosedur perubahannya.²¹

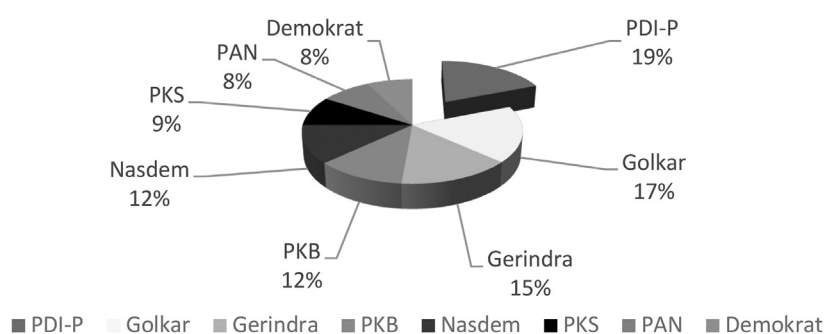
2. Risiko Potensial Perubahan Formal UUDN

Ada tiga pelajaran penting perubahan konstitusi otokratik yang dilakukan pada pemerintahan Orban di Hungaria. *Pertama*, minimnya peran oposisi dalam sistem pemerintahan. *Kedua*, minimnya pembatasan kekuasaan terhadap elit atau aktor perubahan konstitusi dalam hal ini tentunya partai politik. *Ketiga*, minimnya pembatasan terhadap prosedur perubahan pasal-pasal di dalam konstitusi.

a. Demokrasi minus Oposisi

2020 silam, penulis telah menegaskan bahwa pola koalisi gemuk yang muncul sejak era konsolidasi demokrasi tentunya tidak begitu banyak mendapatkan insentif terhadap pembangunan hukum nasional.²²

Figur 1: Koalisi Kepartaian Pemerintahan Prabowo Gibran



Data diolah oleh Penulis:2024

²⁰ David Kosař and Katarína Šípulová, "The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law," *Hague Journal on the Rule of Law* 10, no. 1 (April 2018): 83–110, <https://doi.org/10.1007/s40803-017-0065-y>.

²¹ Tímea Drinóczi, Fruzsina Gárdos-Orosz, and Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, "Formal and Informal Constitutional Amendment in Hungary," *SSRN Electronic Journal*, 2019, 3, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3479290>.

²² Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (May 1, 2020), <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>.

Pasca reformasi, partai politik belum mampu melahirkan tata kelola kelembagaan yang akuntabel. Riset-riset terdahulu yang di lakukan oleh Ambardi,²³ Romli,²⁴ dan Hargens²⁵ menguraikan bahwa dalam konteks pasca reformasi 98' partai politik tidak begitu memperlihatkan perkembangan yang massif baik dari sisi tata kelola organisasi maupun kinerja kepartaian. Hemat penulis, tiga studi ini akan melahirkan satu temuan bahwa masa transisi politik dan pasca reformasi yang melahirkan begitu banyak partai politik, kenyataannya bekerja dengan mesin organisasi yang sangat konservatif dan cenderung pragmatis. Temuan ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Katz dan Mair bahwa transisi politik adakalanya tidak menjamin perilaku partai politik menjadi lebih responsif melainkan menjadi semakin konservatif.²⁶

Pasca Reformasi memang memperlihatkan partai politik di Indonesia tidak mengalami transformasi kelembagaan yang baik. Stagnasi ini dipengaruhi oleh tiga hal. Pertama, faktor patronase di tubuh partai. Mair dan Spirova menyatakan bahwa patronase membawa risiko pada monopoli kekuasaan.²⁷ Tidak berjalannya demokratisasi internal partai politik kemudian menyebabkan matinya platform ideologi partai akibat episentrum kekuasaan dikontrol oleh figur-figur tertentu.²⁸ Akibatnya, pengambilan keputusan diinternal partai hanya ditentukan oleh elit partai.²⁹ Kedua, relasi klientalistik antara partai dengan sumber daya yang menopang pendanaan partai politik. Akibatnya, partai lebih cenderung mewakili kepentingan pengusaha atau para pebisnis yang mendukung pembiayaan partai selama kampanye ketimbang menjadi agen masyarakat.³⁰ Ketiga, privatisasi partai. Pasca reformasi partai tidak terlihat sebagai satu entitas kolektif melainkan representasi figur yang melekat sebagai pendiri partai atau simbol partai politik. Hal ini menyebabkan pengambilan keputusan politik akan sangat bergantung pada ketua atau petinggi elit parpol.

²³ Kuskridho Ambardi, "The Making of The Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin," Disertasi (United State America: Ohio State University, 2008), 259.

²⁴ Lili Romli, "Koalisi Dan Konflik Internal Partai Politik Pada Era Reformasi," *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 8, no. 2 (October 23, 2018): 98, <https://doi.org/10.22212/jp.v8i2.1138>.

²⁵ Bonifasius Hargens, "Oligarchic Cartelization in Post-Suharto Indonesia," doctoral dissertation (Walden University: College of Social and Behavioral Sciences, 2019), 384-389.

²⁶ Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, First edition, Comparative Politics (Oxford : [Colchester, United Kingdom]: Oxford University Press; ECPR, 2018), 18. First edition, Comparative Politics (Oxford\\uc0\\u8239{}: [Colchester, United Kingdom]: Oxford University Press; ECPR, 2018

²⁷ Petr Kopecký, Peter Mair, and Maria Spirova, eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (Oxford University Press, 2012), 359, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001>.

²⁸ Richard Katz and Peter Mair, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies* (1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 1994), 3, <https://doi.org/10.4135/9781446250570>.

²⁹ William Paul Cross and Richard S. Katz, *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Comparative Politics (Oxford: Oxford university press, 2013), 2.

³⁰ Larry Jay Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*, Journal of Democracy Book (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001), 342.

Partai-partai baru (*new comers*) kerap menawarkan idealisme, namun keterbatasan instrumen hukum yang mengatur perilaku partai kerap menjadikan partai-partai baru kemudian terjebak dengan perilaku yang konservatif dan kehilangan platform ideologi. Akibatnya, partai lebih cenderung bekerja secara privat, tertutup, dan hanya mengakomodasi kepentingan elit tertentu. Partai-partai pasca reformasi cenderung akan membentuk kekuatan koalisi pro pemerintah guna memaksimalkan perburuan rente (*rent-seeking*) terhadap jabatan-jabatan tertentu. Akibatnya tentu, cara kerja “koalisi gemuk” pasca reformasi melahirkan koalisi kartel dimana partai-partai berkolusi dan bekerja bersama menjadi agen negara dan menggunakan sumber daya negara (negara pihak) untuk memastikan kelangsungan hidup kolektif mereka sendiri. Partai politik dalam hal ini tidak lagi hadir sebagai perantara antara masyarakat sipil dan negara, melainkan dikooptasi oleh negara.

b. Minim Pembatasan terhadap Aktor/Elit

Melihat bentangan empirik di atas, parpol akan menjadi penyumbang peran terbesar dalam praktik perubahan formal UUDN. Sebab melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), peran partai dan koalisi kepartaian menjadi sangat dominan. Mengingat, skema pengambilan keputusan politik akan ditentukan dengan suara mayoritas parpol. Logika sederhananya ialah, bagaimana mungkin menyerahkan urusan aturan dasar negara di bawah kendali partai politik yang secara notabene belum memperlihatkan tata kelola organisasi yang baik, performa yang baik, serta cara-cara parpol melahirkan kualitas deliberasi yang baik pula. Kekhawatiran ini sangat beralasan, sebab penulis sepenuhnya setuju dengan studi Blanc bahwa untuk menghasilkan konstitusi yang baik tentu sangat bergantung dengan kualitas prosedur dan mutu partai sebagai pelaku perubahan konstitusi.³¹

Studi Landau menunjukkan negara-negara demokratis yang awalnya mengadopsi prinsip konstitusionalisme cenderung rapuh di bawah pemimpin atau pemerintahan populis. Dengan dukungan yang kuat, pemimpin-pemimpin populis cenderung melahirkan kebijakan anti-demokrasi (*illiberal democracy*).³² Dengan mengeliminasi kekuatan oposisi atau kontrol parlemen, pembentukan kebijakan negara cenderung dilakukan secara sepihak. Semua keinginan negara dibuatkan aturan legal hanya sekedar memenuhi kepentingan kekuasaan tanpa adanya penghargaan atas prinsip-prinsip konstitusionalisme itu sendiri.³³

³¹ Andrea Bonime-Blanc, *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making* (New York: El Torcal press, 2013), 13.

³² David Landau, “Populist Constitution,” *The University of Chicago Law Review*, March, 85, no. 2 (2018): 521–544.

³³ Kim Lane Scheppele, “Autocratic Legalism,” 549.

c. Prosedur Minimalis

Richard Albert seorang guru besar dari University Texas Austin menilai bahwa tidak ada dokumen konstitusi yang kekal namun bukan berarti konstitusi menjadi mudah untuk diubah. Pandangannya cukup menarik, terlalu rigid sebuah konstitusi maka berisiko memprovokasi lahirnya revolusi. Namun jika terlalu fleksibel, ia dapat mengikis perbedaan antara konstitusi dan undang-undang. Oleh karenanya sungguhpun sebuah konstitusi menyediakan aturan main perubahan, prosedurnya tidak boleh terlalu longgar. Itulah yang menjadi kebutuhan para *drafter* konstitusi, memadukan antara tingkat fleksibilitas dan rigiditas.³⁴

Menariknya pasca perubahan UUD NRI, aturan main perubahan UUD di masa transisi politik hanya diikat dengan hanya diikat dengan yang namanya “kesepakatan dasar” atau dalam bahasa hukum dan politik disebut dengan istilah “*minimum core constitutional change*” yang dipopulerkan oleh Dixon dan Landau.³⁵ Kesepakatan dasar ini merupakan konvensi yang dituangkan melalui kesepakatan para perumus konstitusi untuk menentukan pasal-pasal yang dapat diubah (*amendable clause*) dan tidak dapat diubah (*non-amendable clause/eternity clause*). Seperti misalnya dalam konteks hasil perubahan di tahun 99-2002 ada lima kesepakatan dasar yaitu (1) tidak mengubah pembukaan UUD (2) memperkuat sistem presidensial, (3) mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (4) meniadakan pasal penjelasan (5) perubahan dilakukan secara adendum.³⁶ Namun secara faktual hasil perubahan pada dasarnya hanya mengakomodir bentuk negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) juncto Pasal 37 ayat (5) UUD sebagai *non-amendable clause*.

Sementara pasal-pasal lain di dalam UUDN, meletakkan pengaturan yang fleksibel dan dengan prosedur yang sama. Donald S.Lutz membagi delapan indikator umum yang menjadi isu utama dalam perubahan konstitusi salah satunya ialah memitigasi risiko terhadap praktik perubahan itu sendiri. *Pertama* ialah kualitas deliberasi yaitu menekankan pentingnya proses dialog antara perumus dan warga negara. *Kedua*, moderasi antar setiap golongan. Ada dua kelompok dalam negosiasi norma konstitusi yaitu kelompok idealis yang menitikberatkan *value juristisch truth* kebenaran hukum dan kelompok realis yang lebih menitikberatkan stabilitas politik. Lutz menilai *the ideal political system not work on earth, so seek the best possible circumstances*.

Ketiga adalah mitigasi dari risiko kekuasaan. Pembentukan atau perubahan konstitusi harus bersandar pada prinsip pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. *Keempat* adalah integrasi antara keadilan dan kekuasaan. *Kelima* adalah pembagian kekuasaan

³⁴ Richard Albert, “The Structure of Constitutional Amendment Rules,” *The Wake Forest Law Review* 49, no. 4 (2014): 974.

³⁵ Lihat dalam Tom Ginsburg and Aziz Z. Huq, eds., *Assessing Constitutional Performance, Comparative Constitutional Law and Policy* (New York, NY: Cambridge University Press, 2016), 268.

³⁶ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, Cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII, 2020), 62.

yang menjadi sentral objek pengaturan dalam materi muatan konstitusi. *Keenam* adalah pengambilan keputusan secara kolektif. *Ketujuh* ada prosedur yang definitif termasuk cara melakukan metode dan prosedur amandemen. *Last but not least*, indikator kedelapan ialah daya tahan konstitusi yang berkaitan dengan tingkat resiliensi, rigiditas, dan ruang interpretasi.³⁷ Teorisasi Lutz sebenarnya sangat relevan dalam konteks UUDN RI. Hasil perubahan UUDN, tidak menyediakan prosedur lain di luar cara pengambilan keputusan sidang MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota dan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50%+1 anggota dari seluruh anggota MPR.

Konfigurasi politik membentuk kekuatan koalisi besar (mayoritas pendukung pemerintah) (2) jumlah anggota DPD yang tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR dan (3) pola pengambilan keputusan suara terbanyak di MPR diterapkan pada seluruh klausul yang bersifat *amendable clause*. Pasal-pasal yang sangat fleksibel untuk diubah hanya dengan pertimbangan kuantitatif berdasar suara terbanyak, berisiko melahirkan hasil perubahan yang hanya akan melegitimasi kepentingan pembentuknya.

3. Alternatif Desain Prosedur Perubahan Formal UUD

Untuk mencegah terjadinya perubahan konstitusi yang otokratik, perubahan formal UUD diharapkan memiliki daya tahan terhadap potensi penyimpangan oleh elit atau aktor perubahan konstitusi. Berpijak pada problem yang disajikan di sub bab sebelumnya, tiga alternatif yang dapat dipertimbangkan yaitu sebagai berikut:

a. Pembentukan Komisi Konstitusi

Sejumlah kritik atas hasil perubahan yang dilakukan empat kali di masa transisi disadari dan diterima oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Paling tidak sikap MPR atas kelemahan itu dapat dilacak dari pembentukan TAP MPR No I/MPR/2002 Tentang Pembentukan Komisi Konstitusi yang bertugas untuk mengkaji dan mengevaluasi hasil perubahan UUD.³⁸ Hal ini sebenarnya bisa menjadi salah satu jalan untuk memitigasi proses yang terlalu politis dalam praktik perubahan formal UUD. Beberapa risiko yang diuraikan dalam studi ini sebenarnya menegaskan betapa pentingnya melibatkan tim independen atau komisi khusus dalam perubahan UUD. Membaca kelemahan dan pendapat-pendapat yang berkembang, kehadiran Komisi Konstitusi menjadi sebuah harapan untuk merumuskan kelanjutan reformasi konstitusi. Kenyataannya memang bukan pekerjaan mudah. Mengawinkan amandemen formal dengan melibatkan komisi konstitusi tampak sulit untuk diterima sebagai bagian dari mekanisme perubahan atau amandemen kelima. Sebagai norma dasar bernegara, amandemen UUD wajib disandarkan pada nilai moralitas konstitusi (*moral reading*). Bahwa perubahan UUD

³⁷ Donald S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, This digitally print. version (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008), 218.

³⁸ Saldi Isra, "Legitimasi Perubahan Konstitusi," *Harian Kompas*, 2020, Opini edition, sec. Januari, 6.

bukan hanya aktivitas pembentukan norma, tetapi juga menyangkut etika, moral, dan semangat pembatasan kekuasaan.³⁹

Perlu diingat bahwa proses perubahan UUD bisa berjalan tanpa kontrol. Jika melihat prosedur dan beberapa syarat formil perubahan UUD, kelembagaan MPR merupakan forum *joint session* anggota DPR dan anggota DPD. Secara kuorum DPD bisa saja tidak dapat menjadi penyeimbang kekuatan mayoritas partai politik yang ada di DPR. Mengingat berdasarkan jumlah, anggota DPR terdiri dari 575 orang dan anggota DPD hanya sejumlah 136 orang.⁴⁰ Sementara Pasal 37 UUD mensyaratkan 1/3 jumlah anggota untuk usul perubahan, dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dan 50% plus satu untuk persetujuan perubahan. Dalam peta politik demikian, perubahan UUD sangat ditentukan pada kekuatan mayoritas partai politik pendukung pemerintah di DPR. Agenda amandemen ini tentu bisa menjadi bola liar, sebab materi perubahan UUD cenderung bersifat sangat kompromistis.

Gejala ini sebenarnya mengingatkan penulis tentang konsepsi Richard Albert tentang “*imposition in making and changing constitution*”. Bahwa “...*constitutions are more often the product of elite negotiations with no authentic representativeness. They may alternatively be held up as the result of mediated choices made on behalf of or in the name of the people, whether or not the people have in fact been consulted in a meaningful way. Some constitutions can be described as ‘imposed’...*” Dalam penalaran awam konstitusi selalu direfleksikan sebagai produk konsensus sosial di masyarakat. Padahal kenyataannya tidak demikian. Ia tidak lebih dari determinasi elit dan titik temu dari beragam kepentingan. Tidak heran jika banyak materi muatan yang jauh dari konsep, dipaksakan, bahkan lahir secara insidental.⁴¹

Beard seorang sejarawan Amerika yang terkenal kritis dalam isu-isu konstitusionalisme Amerika bahkan menuliskan bahwa konstitusi merupakan aturan dasar penyelenggaraan negara yang adakalanya tidak mengandung “*juristic truth*” (kebenaran hukum). Buku yang dituliskan pun sangat populer berjudul *An Economic Interpretation of The Constitution of United State* menegaskan bahwa “kebenaran hukum” tidak selalu menjadi pertimbangan dalam merumuskan konstitusi melainkan negosiasi antar kepentingan para perumus.⁴²

Belajar dari Spanyol, Filipina dan Thailand, perubahan konstitusinya dilakukan melalui spesial konvensi dengan pembentukan komisi khusus. Langkah ini dibangun

³⁹ Ronald Dworkin and Ronald W. Dworkin, *Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Reprint (Oxford: Oxford Univ. Press, 2005), 7.

⁴⁰ Jumlah ini diperoleh dengan merujuk data sekunder dari hasil rekapitulasi perolehan kursi anggota DPR dan DPD yang lolos pada masa bakti 2019-2024. Lihat Puskapol, *Analisis Perolehan Kursi DPR RI Pemilu 2019: Keakerabatan dan Klientelisme Dalam Perwakilan Politik*, Pusat Kajian Politik LP2SP Fisip UI, Mei, 2019, h.4.

⁴¹ Albert, Kontiadēs, and Fotiadou, *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, 4.

⁴² Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (Mineola, N.Y: Dover Publications, 2004), 23.

agar usulan dan hasil perubahan konstitusi tidak bias dari kekuatan politik pemerintah yang sedang berkuasa. Pentingnya membentuk komisi konstitusi dalam perubahan UUD, pada dasarnya dipengaruhi oleh alasan paradigmatis Partai politik berdiri pada basis untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan, sementara konstitusi berpijak pada basis pembatasan kekuasaan. Memberikan peran mayoritas kepada partai politik terhadap perubahan UUD, sama artinya memberikan kesempatan partai politik untuk merebut atau mempertahankan kekuasaannya.

Studi Ni'matul Huda misalnya, mendorong agar amandemen kelima perlu dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi yang independen. Hal ini dilakukan agar proses amandemen dapat dilakukan secara lebih transparan, partisipatif dan akuntabel.⁴³ Pembentukan komisi konstitusi bisa diadopsi dengan menggunakan prinsip keterwakilan golongan yang bersifat non-partisan yang bertugas melakukan kajian dan menghimpun masukan dari gerakan *civil society* untuk merumuskan pasal-pasal perubahan di dalam UUD sebelum dibahas dan disetujui oleh MPR.

b. Konstitusi Interim: Pengalaman di Polandia dan Afrika Selatan

Selain pembentukan komisi khusus yang bersifat independen, praktik di beberapa negara juga menunjukkan untuk memitigasi risiko abusive dari kepentingan mayoritas parpol, perubahan formal konstitusi dilakukan dengan pembentukan konstitusi interim. Konstitusi interim merupakan konstitusi sementara yang berperan sebagai penyangga dalam menentukan aturan main parpol dalam melakukan perubahan konstitusi. Konstitusi interim lazim digunakan pada fase transisi sebelum mengesahkan konstitusi yang definitif.

Dalam praktik perubahan konstitusi "polish" yang dilakukan dalam masa transisi 1992-1997, pemerintah menetapkan konstitusi interim sebagai bagian dari kontrak politik selama tahapan transisi. Caitlin Goss menyebutkan bahwa konstitusi interim berfungsi sebagai dokumen tertulis sementara yang digunakan selama proses perubahan konstitusi. Umumnya konstitusi interim digunakan sebagai bagian dari kesepakatan terhadap aturan main perubahan atau amandemen sehingga bisa menjadi pedoman seperti apa konstitusi itu harus diubah. (*interim constitutions are adopted as deliberately temporary documents which are to be replaced by constitutional texts that are intended to be permanent. They are typically adopted where there is an agreed need for constitutional change, but a lack of agreement as to what that constitutional change should look like*).

Lebih lanjut Goss menguraikan negara-negara yang berada di masa transisi politik, konstitusi interim digunakan agar menciptakan prakondisi untuk memberikan ruang dan pengaruh jangka panjang bagi pembentuk konstitusi terhadap kebutuhan atas

⁴³ Ni'matul Huda, "Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan Ulang UUD 1945 yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi," *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 2 (May 1, 2013): 15-17, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v2i2.10176>.

perubahan konstitusi.⁴⁴ Kondisi ini sama halnya dengan agenda perubahan di konstitusi di Polandia. Konstitusi Interim “*Polish*” 1993 di desain untuk bertahan paling tidak selama proses perubahan konstitusi berlangsung.

Proses perubahan Konstitusi Polandia pada tahun 1997 saat itu berlangsung hampir lima tahun. Komite perancang beranggotakan 56 orang terdiri dari wakil-wakil dari masing-masing dua kamar parlemen, dan hak untuk mengajukan rancangan diberikan kepada presiden disertai lebih dari 56 anggota parlemen. Selama masa transisi, negara beroperasi di bawah dua instrumen konstitusi, yang pertama memodifikasi konstitusi yang disponsori Soviet tahun 1952, dan yang kedua menggantikannya (mempertahankan beberapa bab) ke dalam konstitusi interim. Pengaturan bersifat sementara mengingat Konstitusi Polandia sebelum perubahan masih mengandung unsur-unsur teks Soviet yang otoriter. Selama masa transisi, jaminan hak sebagian besar diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.⁴⁵

Hasil studi yang dibangun oleh Cholewinski menguraikan bahwa hasil amandemen konstitusi Polandia yang disahkan pada 2 April 1997 merupakan hasil perjuangan panjang yang dimulai tahun 1993. Konstitusi Polandia terdiri dari 243 pasal dan merupakan salah satu konstitusi terakhir yang diadopsi di Eropa Tengah dan Timur sejak dimulainya transformasi politik dan sosial-ekonomi pasca-komunis. Dari sisi proses, perubahan Konstitusi Polandia merepresentasikan bentuk perubahan yang demokratis. Bahkan, perlindungan hak asasi manusia dalam Konstitusi Polandia yang baru, bersifat jauh lebih inovatif dan dapat menjadi alternatif model konstitusi terkodifikasi.⁴⁶

Afrika Selatan juga demikian, konstitusi interim menjadi “aturan dasar perubahan” di masa transisi dan Mahkamah Konstitusi diberikan peran untuk mengevaluasi proses perubahan untuk menetapkan konstitusi yang final.⁴⁷ Afrika Selatan memberikan peran kepada mahkamah konstitusi untuk memeriksa rancangan (*draft*) konstitusi dalam forum konsultasi antara parlemen, publik dan mahkamah untuk memastikan kesesuaian substansi dengan nilai-nilai fundamental para *founding fathers*.⁴⁸ Meskipun jumlahnya tidak banyak, layaknya Afrika Selatan dan Hungaria mahkamah konstitusi diberikan peran dalam hal (*Constitution-drafting jurisdiction*).⁴⁹

⁴⁴ Lihat dalam Rosalind Dixon and Adrienne Stone, eds., *The Invisible Constitution in Comparative Perspective*, 1st ed. (Cambridge University Press, 2018), 167, <https://doi.org/10.1017/9781108277914>.

⁴⁵ International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA), “Interim Constitutions in Post-Conflict Settings,” Discussion Report, International IDEA and the Edinburgh Centre for Constitutional Law in Association with The Global Justice Academy (Edinburgh: University of Edinburgh, 2014), 18.

⁴⁶ Ryszard Cholewinski, “The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution,” *Fordham International Law Journal* 22, no. 2 (1998): 236–91.

⁴⁷ Johann Kriegler, “The Constitutional Court of South Africa,” *Cornell International Law Journal*, (5), 36, no. 2 (2003): 361–66.

⁴⁸ Theunis Roux, “Constitutional Courts as Democratic Consolidators: Insights from South Africa after 20 Years,” *Journal of Southern African Studies* 42, no. 1 (January 2, 2016): 5–18, <https://doi.org/10.1080/03057070.2016.1084770>.

⁴⁹ Andrew Harding, “The Fundamentals of Constitutional Courts,” Constitution Brief (Stockholm: International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA), April 2017), 3.

Oleh karenanya konstitusi interim bisa diadopsi di Indonesia dalam menerjemahkan prosedur yang lebih definitif termasuk substansi perubahan yang dapat diubah maupun tidak dapat diubah dalam perubahan UUDN. Konstitusi interim dibentuk terlebih dahulu melalui Pasal 37 sebagai pedoman atau dasar negara di masa transisi dalam melakukan perubahan UUD. Tentunya, termasuk membuka peluang atau kesempatan kepada cabang kekuasaan lain seperti halnya mahkamah konstitusi untuk mengontrol prosedur dan hak-hak konstitusional warga negara dalam masa perubahan UUD.

c. *Tiered Constitutional Design: Klausul Berjenjang*

Upaya lain yang bisa dilakukan sebagai sebuah alternatif untuk mencegah risiko dari praktik perubahan UUD ialah menerapkan klausul berjenjang untuk mengatur fleksibilitas dan rigiditas klausul-klausul yang ada di dalam UUD atau konstitusi. Landau pada tahun 2018 memperkenalkan konsep "*Tiered Constitutional Design*". Konsep ini mengatur secara gradasi pengaturan di dalam konstitusi yang perlu diberikan ketentuan yang rigid dan yang mana perlu diatur secara fleksibel. Dalam hal ini aturan baku amandemen konstitusi bersifat fleksibel. Namun, ketentuan-ketentuan tertentu dari konstitusi atau bentuk-bentuk perubahan ditempatkan pada tingkat yang lebih tinggi dan sehingga menjadi lebih sulit untuk diubah. Secara teoritis, konsep ini mengintegrasikan sifat fleksibel dan rigid sehingga konstitusi dapat diperbarui sesuai kebutuhan. Namun pada saat yang sama, peningkatan perlindungan terhadap serangkaian ketentuan inti dapat membantu bertahan melawan bentuk-bentuk perubahan konstitusional yang sangat tidak stabil.⁵⁰

Sebagai contoh kembali pada konteks praktik di Polandia, Konstitusi "*Polish*" tidak mengatur klausul *non amendable clause* atau *eternity clause* (*pasal-pasal yang tidak dapat mengalami perubahan*) di dalam Konstitusinya. Seluruh pasal-pasal di dalam konstitusi *Polish* dapat diubah sepanjang memenuhi ketentuan prosedur yang dijamin di dalam konstitusi. Namun perlu diingat, meskipun Konstitusi *Polish* tidak mengenal "*eternity clause*" tetapi mengadopsi klausul perubahan terbatas. Dalam artian terdapat klausul-klausul tertentu di dalam konstitusi yang perubahannya dilakukan dengan derajat mekanisme tertentu. Misalnya, pengaturan yang berkaitan dengan bentuk fundamental negara, hak-kewajiban warga negara dan ketentuan mengenai perubahan konstitusi, hanya dapat dilakukan jika didahului dengan persetujuan mayoritas warga negara dalam referendum nasional.

Article 235 Konstitusi Polandia 1997 menyatakan bahwa jika perubahan berkaitan dengan ketentuan pasal-pasal (I) Bentuk Fundamental Negara, (II) Hak Kewajiban warga negara dan (XII) ketentuan perubahan konstitusi, dilakukan referendum berdasarkan suara terbanyak. Model inilah yang disebut oleh Landau sebagai bentuk *Tiered*

⁵⁰ Rosalind Dixon and David Landau, "Tiered Constitutional Design," *The Goerge Washington Law Review* 86, no. 2 (March 2018): 438-512.

Constitutional Design. Bahwa setiap pasal-pasal memiliki mekanisme perubahan dan cara pengambilan keputusan yang berbeda disesuaikan dengan tingkat kepentingan masyarakat. Upaya ini merupakan bentuk mitigasi terhadap dominasi kekuatan politik mayoritas di parlemen. Studi Faiz misalnya, ia mendorong agar kebutuhan amandemen UUDN tidak hanya menjadi konsumsi elit semata. Dengan pendekatan komparasi yang ia gunakan, referendum menjadi salah satu model paling populis dalam praktik negara-negara demokrasi. Melalui referendum, setidaknya warga negara bisa terlibat secara langsung untuk ikut menentukan kebutuhan amandemen konstitusi.⁵¹

Hal tersebut tentu dapat dipertimbangkan sebagai syarat formil, guna melihat akseptabilitas publik atas pentingnya kebutuhan perubahan itu dilakukan. Menurut hemat penulis, model referendum terhadap beberapa klausul tertentu di dalam konstitusi dapat memperkuat kualitas deliberasi terhadap proses perubahan formal UUD. Misalnya menentukan beberapa klausul fundamental UUD mulai dari pembukaan, bentuk negara, masa jabatan presiden, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan jaminan HAM ditentukan dengan mekanisme perubahan yang berbeda. Tentunya tidak sekedar berdasarkan keputusan mayoritas di MPR, melainkan juga dengan mekanisme “*approve*” dari warga negara dalam bentuk referendum.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan penyajian data dan analisis di atas, temuan studi ini menegaskan bahwa perubahan konstitusi otokratik dapat terjadi dengan beberapa alat ukur yakni (i) minimnya peran oposisi dalam sistem pemerintahan (ii) minimnya pembatasan kekuasaan terhadap elit atau aktor perubahan konstitusi dalam hal ini tentunya partai politik, (iii) minimnya pembatasan terhadap prosedur perubahan pasal-pasal di dalam konstitusi. Temuan studi ini juga menegaskan bahwa hasil perubahan yang dilakukan di masa transisi memang belum bisa beradaptasi dengan perkembangan sistem kepartaian dalam dua puluh tahun terakhir. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa perkembangan sistem kepartaian ternyata cukup berpengaruh terhadap mekanisme perubahan UUD. Kecenderungan pemerintahan melahirkan koalisi mayoritas (*gemuk*) kepartaian di hampir setiap rezim pemerintahan tentu akan berpengaruh pada kemampuan untuk melakukan perubahan terhadap UUD. Ada tiga persoalan utama yang berhasil diidentifikasi penulis sebagai titik lemah yang kemudian melahirkan risiko atau ekses terhadap perubahan formal UUD. *Pertama*, lahirnya pemerintahan populis dengan representasi dukungan mayoritas di parlemen tentu berpengaruh terhadap praktik perubahan konstitusi baik dari sisi proses maupun hasilnya. Kondisi ini kian berat ketika problem itu diagregasi dengan perkembangan kelembagaan partai yang bekerja dalam pola yang konservatif seperti pragmatisme, kartel dan perburuan

⁵¹ Pan Mohamad Faiz, *Amendemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan Dan Negara Federal*, Cetakan ke-1 (Depok: Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT RajaGrafindo Persada, 2019), 158.

rente. *Kedua*, perubahan formal UUD masih memperlihatkan desain yang minim kontrol terhadap aktor perubahan. Syarat-syarat perubahan formal konstitusi hanya diukur secara kuantitatif terhadap jumlah dukungan suara tanpa memperhatikan batasan-batasan terhadap aktor perubahan konstitusi itu sendiri. *Ketiga*, tidak ada pembatasan terhadap prosedur atau aturan main selama perubahan formal itu dilakukan. Hal ini menjadi titik lemah yang melahirkan risiko yang problematik. Oleh karenanya ke depan, prosedur perubahan formal dirumuskan dengan mekanisme yang jauh lebih merit, baik itu melibatkan peran komisi konstitusi, penggunaan konstitusi interim ataupun pengaturan klausul berjenjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Albert, Richard, Xenophōn I. Kontiadēs, and Alkmene Fotiadou, eds. *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*. Comparative Constitutional Change. London New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2019.
- Andrew Harding. "The Fundamentals of Constitutional Courts." Constitution Brief. Stockholm: International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA), April 2017.
- Beard, Charles A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. Mineola, N.Y: Dover Publications, 2004.
- Bermeo, Nancy. "On Democratic Backsliding." *Journal of Democracy* 27, no. 1 (January 2016): 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.
- Bonifasius Hargens. "Oligarchic Cartelization in Post-Suharto Indonesia." Doctoral dissertation. Walden University: College of Social and Behavioral Sciences, 2019.
- Bonime-Blanc, Andrea. *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making*. New York: El Torcal press, 2013.
- Bugaric, B. "A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: 'Lands in-between' Democracy and Authoritarianism." *International Journal of Constitutional Law* 13, no. 1 (January 1, 2015): 219–45. <https://doi.org/10.1093/icon/mov010>.
- Corrales, Javier. "The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela." *Journal of Democracy* 26, no. 2 (April 2015): 37–51. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0031>.
- Cross, William Paul, and Richard S. Katz. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Comparative Politics. Oxford: Oxford university press, 2013.
- David Landau. "Populist Constitution." *The University of Chicago Law Review*, March, 85, no. 2 (2018): 521–44.
- Diamond, Larry Jay, and Richard Gunther, eds. *Political Parties and Democracy*. Journal of Democracy Book. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001.
- Dixon, Rosalind, and Adrienne Stone, eds. *The Invisible Constitution in Comparative Perspective*. 1st ed. Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108277914>.

- Dixond, Rosalind and David Landau. *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. United Kingdom: Oxford University Press, 2021.
- Drinóczi, Tímea, Fruzsina Gárdos-Orosz, and Zoltán Pozsár-Szentmiklósy. "Formal and Informal Constitutional Amendment in Hungary." *SSRN Electronic Journal*, 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3479290>.
- Dworkin, Ronald, and Ronald W. Dworkin. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Reprint. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- Faiz, Pan Mohamad. *Amendemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan Dan Negara Federal*. Cetakan ke-1. Depok: Rajawali Pers, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT RajaGrafindo Persada, 2019.
- Ginsburg, Tom, and Aziz Z. Huq, eds. *Assessing Constitutional Performance*. Comparative Constitutional Law and Policy. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman. "Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule." *American Political Science Review* 106, no. 3 (August 2012): 495–516. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000287>.
- Huda, Ni'matul. "Pelibatan MAhkamah Konstitusi Dalam Perubahan Ulang UUD 1945 Yang Partisipatif Melalui Komsu Konstitusi." *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 2 (May 1, 2013). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v2i2.10176>.
- Huq, Aziz Z., and Tom Ginsburg. "How to Lose a Constitutional Democracy." *SSRN Electronic Journal* 65, no. 1 (2017): 79–169. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2901776>.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: antara mitos dan pembongkaran*. Cet. 1. Ujungberung, Bandung: Mizan : Didistribusikan oleh Mizan Media Utama, 2007.
- International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA). "Interim Constitutions in Post-Conflict Settings." Discussion Report. International IDEA and the Edinburgh Centre for Constitutional Law in Association with The Global Justice Academy. Edinburgh: University of Edinburgh, 2014.
- Johann Kriegler. "The Constitutional Court of South Africa." *Cornell International Law Journal*, (5), 36, no. 2 (2003): 361–66.
- Katz, Richard, and Peter Mair. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 1994. <https://doi.org/10.4135/9781446250570>.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. First edition. Comparative Politics. Oxford : [Colchester, United Kingdom]: Oxford University Press; ECPR, 2018.
- Kim Lane Scheppele. "Autocratic Legalism." *The University of Chicago Law Review*, March, 85, no. 2 (2018): 549.

- Kopecký, Petr, Peter Mair, and Maria Spirova, eds. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001>.
- Kosař, David, and Katarína Šipulová. "The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: *Baka v. Hungary and the Rule of Law*." *Hague Journal on the Rule of Law* 10, no. 1 (April 2018): 83–110. <https://doi.org/10.1007/s40803-017-0065-y>.
- Kuskridho Ambardi. "The Making of The Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin." Disertasi. United State America: Ohio State University, 2008.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. First edition. New York: Crown, 2018.
- Lutz, Donald S. *Principles of Constitutional Design*. This digitally print. version. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Cetakan ke-1. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (April 28, 2022): 29. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.
- Richard Albert. "The Structure of Constitutional Amendment Rules." *The Wake Forest Law Review* 49, no. 4 (2014).
- Rishan, Idul. *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. Cetakan pertama. Yogyakarta: FH UII, 2020.
- . *Kebijakan Reformasi Peradilan: Pertarungan Politik, Realitas Hukum & Egosentrisme Kekuasaan*. Cetakan pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- . "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia`." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (May 1, 2020). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>.
- Romli, Lili. "Koalisi Dan Konflik Internal Partai Politik Pada Era Reformasi." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri Dan Hubungan Internasional* 8, no. 2 (October 23, 2018). <https://doi.org/10.22212/jp.v8i2.1138>.
- Rosalind Dixon and David Landau. "Tiered Constitutional Design." *The Goerge Washington Law Review* 86, no. 2 (March 2018): 438–512.
- Roux, Theunis. "Constitutional Courts as Democratic Consolidators: Insights from South Africa after 20 Years." *Journal of Southern African Studies* 42, no. 1 (January 2, 2016): 5–18. <https://doi.org/10.1080/03057070.2016.1084770>.
- Ryszard Cholewinski. "The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution." *Fordham International Law Journal* 22, no. 2 (1998): 236–91.

Saldi Isra. "Keniscayaan Komisi Konstitusi." *Harian Kompas*, April 23, 2002, Opini edition.

———. "Legitimasi Perubahan Konstitusi." *Harian Kompas*, 2020, Opini edition, sec. Januari.

Scheppele, Kim Lane. "How Viktor Orbán Wins." *Journal of Democracy* 33, no. 3 (July 2022): 45–61. <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0039>.

Shaffer, Gregory, and Wayne Sandholtz, eds. *The Rule of Law under Pressure: A Transnational Challenge*. 1st ed. Cambridge University Press, 2025. <https://doi.org/10.1017/9781009460286>.

Stefano Fella. "Hungary : Viktor Orban's Government and European Reaction." Research Briefing. Hungary: Commons Library, April 6, 2022.

Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.