CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 17 No 1 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa Institute

AMANDEMEN KONSTITUSI MENUJU RAKYAT KEMBALI BERDAULAT

Rinto Setiyawan[1], Alessandro Rey Nearson[2], Prayogi Restia Saputra[3]

Email: rintosetiyawan26@gmail.com[1], reyandcotaxattorney1@gmail.com[2], prayogirsaputra@gmail.com[3]

[1] Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Malang, Malang
[2] Dosen, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Jakarta
[3] Dosen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Islam Raden Rahmat Malang, Malang

Abstract

This article examines the constitutional rationale for a proposed fifth amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, with particular attention to transforming popular sovereignty from a formal constitutional declaration into an effective right to participate in constitutional change. The study develops a normative argument for constitutional reconstruction while distinguishing proposed reforms from existing constitutional law. Using statutory, conceptual and comparative approaches, the analysis examines Article 1(2), Article 3 and Article 37 of the Constitution, relevant constitutional jurisprudence on meaningful public participation, and recent legal scholarship on amendment procedures. The findings identify a democratic-legitimacy gap: although sovereignty belongs to the people, constitutional amendment is legally decided through the People's Consultative Assembly without a general referendum requirement. The article develops a staged reform design combining public access to amendment drafts, citizen petitions, deliberative participation, and a referendum as an additional ratification mechanism should the constitutional rules first be duly amended. It also critically assesses the proposed People's MPR, the differentiation between state and government, and safeguards against elite capture and exclusion. The contribution lies in a procedurally specified, rights-sensitive framework for citizen-centered constitutional change rather than the assumption that referendum alone guarantees popular sovereignty.

Keywords: ***constitutional amendment, popular sovereignty, referendum, public participation, constitutional legitimacy***.

Abstrak

Article History
Received: November 2026
Reviewed: November 2026
Published: November 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

CAUSA
ISSN 3031-0369
Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 17 No 1 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa Institute

Artikel ini menganalisis dasar konstitusional gagasan amandemen kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan titik berat pada perubahan kedaulatan rakyat dari pengakuan normatif menjadi keterlibatan nyata dalam proses perubahan konstitusi. Penelitian ini mengembangkan argumentasi normatif mengenai rekonstruksi ketatanegaraan dengan membedakan gagasan pembaruan dari ketentuan hukum positif yang sedang berlaku. Penelitian hukum normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, khususnya terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, prinsip partisipasi bermakna dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, serta literatur mutakhir mengenai perubahan konstitusi. Analisis menemukan kesenjangan legitimasi demokratis: kedaulatan dinyatakan berada di tangan rakyat, tetapi keputusan perubahan UUD menurut hukum positif ditetapkan melalui MPR tanpa kewajiban referendum nasional. Artikel ini menawarkan desain reformasi bertahap berupa keterbukaan naskah perubahan, petisi konstitusional, forum deliberasi, dan referendum sebagai mekanisme pengesahan tambahan apabila lebih dahulu diberikan dasar konstitusional yang sah. Usulan MPR Rakyat, distingsi negara dan pemerintah, serta pengaman terhadap dominasi elite dan eksklusi warga juga dievaluasi secara kritis. Kebaruan kajian terletak pada perumusan prosedur perubahan yang operasional, partisipatif, dan melindungi kesetaraan hak, bukan pada anggapan bahwa referendum dengan sendirinya menjamin kedaulatan rakyat.

Kata kunci: amandemen konstitusi, kedaulatan rakyat, referendum, partisipasi publik, legitimasi konstitusional.

PENDAHULUAN

Pernyataan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat merupakan salah satu norma paling mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, rakyat bukan sekadar sumber pembenaran simbolik bagi kekuasaan, melainkan titik asal legitimasi konstitusional. Akan tetapi, pengakuan atas kedaulatan harus dibedakan dari tersedianya perangkat hukum yang memungkinkan warga ikut menentukan perubahan aturan dasar. Suatu sistem dapat mengakui kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum dan lembaga perwakilan, tetapi tetap membuka perdebatan tentang kecukupan ruang keterlibatan warga dalam perubahan konstitusinya sendiri.

Persoalan ini menuntut peninjauan terhadap mekanisme pembentukan dan perubahan konstitusi agar kedaulatan rakyat tidak berhenti sebagai pernyataan normatif. Gagasan pembaruan yang dianalisis dalam penelitian ini mencakup petisi konstitusional sebagai sarana inisiatif warga, referendum untuk memberikan ruang persetujuan langsung atas rancangan perubahan UUD, penegasan distingsi negara dan pemerintah, serta penataan forum permusyawaratan rakyat. Salah satu model yang dikaji adalah "MPR Rakyat" yang mengintegrasikan pertimbangan kaum intelektual, kaum spiritual dan agama, kaum patriot dari kalangan purnawirawan TNI–Polri, serta kaum budaya dan adat istiadat. Seluruh gagasan tersebut dibahas sebagai alternatif rekonstruksi yang memerlukan pengujian terhadap prinsip demokrasi konstitusional, kesetaraan warga negara, dan tata cara perubahan UUD yang berlaku.

Berkaitan dengan hal itu, Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa usul perubahan pasal-pasal UUD harus diajukan sedikitnya oleh sepertiga anggota MPR; sidang perubahan dihadiri sedikitnya dua pertiga anggota MPR; dan persetujuannya memperoleh suara sedikitnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR. Pasal 37 tidak menetapkan referendum sebagai syarat perubahan. Oleh karena itu, tuntutan atas referendum bukan deskripsi hukum positif sekarang, melainkan usulan pembaruan yang membutuhkan landasan normatif. Pembedaan antara keadaan hukum yang berlaku dan apa yang seharusnya dirancang menjadi penting agar argumen akademis tidak berubah menjadi klaim bahwa konstitusi saat ini kehilangan keabsahan.

Konteks akademis mutakhir menegaskan relevansi persoalan tersebut. Irlandi dan Arsil (2026) mengidentifikasi belum memadainya pengaturan partisipasi publik di setiap tahapan perubahan UUD dan mengusulkan inisiatif konstitusional pada tahap pengajuan, konvensi konstitusi pada tahap pembahasan, serta referendum pada tahap pengesahan. Penelitian mereka menunjukkan bahwa persoalan partisipasi dalam amandemen telah menjadi agenda ilmiah yang konkret. Oleh sebab itu, artikel ini tidak mengklaim pertama kali memperkenalkan referendum atau keterlibatan warga dalam amandemen; kontribusinya terletak pada penilaian kritis dan perancangan lebih rinci atas gagasan yang dimunculkan dalam tulisan Sekolah Negarawan, khususnya menyangkut distingsi negara–pemerintah, kelembagaan permusyawaratan, prosedur yang dapat diuji, dan pengamanan kesetaraan warga.

Secara khusus artikel ini menjawab tiga pertanyaan: bagaimana kedudukan rakyat dalam mekanisme perubahan konstitusi menurut UUD NRI Tahun 1945; bagaimana relevansi sekaligus batas gagasan petisi, referendum, serta MPR Rakyat; dan model rekonstruksi prosedural apa yang lebih dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dan demokratis. Tujuan akhir penelitian bukan membenarkan satu rancangan sebagai satu-satunya jawaban, tetapi menyediakan kerangka akademis untuk menilai apakah perubahan konstitusi benar-benar memperkuat kontrol rakyat, membatasi kekuasaan, dan menjaga prinsip kesetaraan dalam negara hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang memeriksa norma, asas, konstruksi kewenangan, dan gagasan perubahan konstitusi. Pendekatan perundang-undangan dipakai untuk membaca hubungan Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Pendekatan konseptual digunakan untuk membedakan kedaulatan rakyat, legitimasi hukum, legitimasi demokratis, negara, pemerintah, dan partisipasi konstitusional. Pendekatan perbandingan dibatasi pada temuan studi ilmiah mengenai ragam saluran keterlibatan warga dalam perubahan konstitusi dan tidak dimaksudkan untuk menyamakan keadaan konstitusional Indonesia dengan negara lain.

Bahan hukum primer mencakup UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang relevan sebagai rujukan prinsip partisipasi bermakna dalam proses legislasi. Bahan hukum sekunder meliputi artikel Jurnal Konstitusi oleh Irlandi dan Arsil (2026), Fajri (2023), serta kajian mengenai partisipasi dalam perubahan konstitusi oleh Rondonuwu (2023). Gagasan petisi konstitusional, referendum, distingsi negara dan pemerintah, serta penataan representasi permusyawaratan ditempatkan sebagai objek analisis normatif dan preskriptif dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis menggunakan penafsiran sistematis, argumentasi konseptual, dan evaluasi konsistensi normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedaulatan Rakyat dan Batas Partisipasi dalam Perubahan Konstitusi

Kedaulatan rakyat dalam negara konstitusional memiliki dua dimensi yang harus dibaca bersama. Dimensi pertama ialah legitimasi asal: kekuasaan publik tidak berasal dari kehendak pribadi penguasa, tetapi dari rakyat sebagai komunitas politik. Dimensi kedua ialah prosedur pelaksanaan: penggunaan kekuasaan tidak boleh semata didasarkan pada klaim mengatasnamakan rakyat, tetapi harus mengikuti tata cara yang disediakan oleh UUD. Keberadaan lembaga perwakilan, pemilu, pengadilan, dan mekanisme koreksi merupakan bentuk institusionalisasi kedaulatan tersebut. Karena itu, klaim bahwa rakyat baru berdaulat apabila semua keputusan diputuskan langsung oleh seluruh warga tidak sepenuhnya tepat; demokrasi perwakilan juga merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Persoalan yang lebih presisi adalah apakah desain perwakilan tersebut menyediakan keterlibatan, transparansi, dan pengawasan yang memadai ketika menyentuh aturan dasar negara.

Empat perubahan UUD pada 1999–2002 menempatkan penyelenggaraan kedaulatan dalam konfigurasi kelembagaan yang berbeda dari masa sebelumnya. Rumusan lama yang menyatakan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR telah diganti dengan formula pelaksanaan menurut UUD. Akibatnya, MPR tidak lagi tepat dipahami sebagai pemegang tunggal keseluruhan kedaulatan. Pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebar pada institusi dengan tugas berbeda, termasuk Presiden, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK. Perubahan itu perlu dilihat sebagai penguatan pembatasan kekuasaan, sekaligus membuka pertanyaan mengenai bagaimana rakyat mengawasi seluruh mata rantai mandat tersebut. Tidak munculnya “rakyat” dalam sebagian bagan antarlembaga bukan bukti yuridis bahwa

rakyat dihapus dari konstitusi; bagan lembaga dan kedudukan pemegang kedaulatan adalah dua tingkat analisis yang berlainan.

Persoalan tersendiri muncul pada perubahan UUD. Pasal 3 ayat (1) memberikan wewenang mengubah dan menetapkan UUD kepada MPR, sementara Pasal 37 mengatur ambang usulan, kuorum, dan pengambilan putusan. Desain ini memiliki keunggulan berupa kepastian prosedural dan tanggung jawab perwakilan yang dapat dilacak. Namun, ia belum memberikan peran penentuan langsung kepada pemilih sebagai tahap ratifikasi. Ketiadaan referendum tidak menjadikan prosedur Pasal 37 otomatis tidak demokratis atau tidak sah; ia lebih tepat dibaca sebagai pilihan desain demokrasi perwakilan yang dapat dievaluasi kualitas legitimasi partisipatifnya.

Kajian Irlandi dan Arsil (2026) menjelaskan bahwa persoalan bukan sekadar perlu atau tidaknya referendum, melainkan belum tersusunnya mekanisme keterlibatan warga pada setiap tahapan perubahan. Dari gagasan tersebut dapat ditarik pembeda yang penting antara konsultasi, deliberasi, dan persetujuan. Konsultasi memberi kesempatan masyarakat menyampaikan masukan; deliberasi mensyaratkan jawaban dan pertukaran alasan; sedangkan persetujuan memberikan kewenangan memutus pada titik akhir. Ketiganya memiliki fungsi berbeda. Penyelenggaraan referendum tanpa konsultasi dan deliberasi dapat menghasilkan persetujuan yang dangkal, sementara konsultasi tanpa akses untuk memengaruhi substansi berisiko berhenti sebagai formalitas.

Pandangan tersebut berkaitan dengan prinsip partisipasi bermakna yang dikenal dalam putusan dan praktik pembentukan undang-undang. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengembangkan penekanan pada hak masyarakat untuk didengar, dipertimbangkan, dan mendapatkan penjelasan. Meski putusan itu berkenaan dengan pengujian formil undang-undang, bukan tata cara amandemen UUD, kaidah partisipasinya berguna secara analogis dalam merancang prosedur amandemen. Pemindahan prinsip tersebut dari legislasi biasa ke perubahan konstitusi tetap membutuhkan konstruksi hukum tersendiri; ia tidak boleh dipresentasikan sebagai putusan MK yang telah mewajibkan referendum perubahan UUD.

B. Distingsi Negara dan Pemerintah sebagai Dasar Reformasi Kelembagaan

Pembedaan negara dan pemerintah merupakan salah satu dasar konseptual penataan kembali kedaulatan rakyat. Dalam konstruksi ini, negara merupakan organisasi hukum-politik yang keberlangsungannya melampaui pergantian kabinet, sedangkan pemerintah ialah penyelenggara kekuasaan eksekutif yang bekerja dalam masa jabatan dan batas kewenangan tertentu. Perbedaan tersebut penting untuk menahan kecenderungan pejabat mengklaim bahwa kepentingan pemerintah identik dengan kepentingan negara. Namun, pembedaan itu perlu ditarik secara cermat: tindakan pemerintah yang sah secara hukum tetap dapat dipertanggungjawabkan sebagai tindakan negara dalam hubungan hukum tertentu. Dengan demikian, distingsi negara–pemerintah bukan pemisahan absolut, melainkan pembedaan cakupan, sumber kewenangan, dan sifat pertanggungjawaban.

Ketika Presiden disebut kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, istilah tersebut menggambarkan dua fungsi yang dijalankan oleh satu jabatan dalam sistem presidensial.

Keduanya tidak otomatis membuktikan bahwa Presiden menguasai semua kekuasaan negara. Pembatasan kewenangan tetap berlaku melalui norma konstitusional dan pengawasan antarlembaga. Usulan memisahkan kepala negara dan kepala pemerintahan, sebagaimana muncul dalam dokumen pendamping rancangan amandemen, karenanya harus dinilai melalui dampaknya terhadap stabilitas pemerintahan, garis komando, pembentukan kabinet, legitimasi pemilihan, mekanisme pemberhentian, serta risiko persaingan dua pusat eksekutif. Pemisahan jabatan dapat menjadi pilihan desain, tetapi tidak dapat secara langsung disamakan dengan tercapainya kedaulatan rakyat.

Secara teoretis, pendekatan keagenan dapat menjelaskan hubungan rakyat sebagai sumber mandat dan penyelenggara negara sebagai pelaksana kewenangan. Namun, penerapan teori principal–agent pada hukum tata negara harus mengakui kompleksitas rantai perwakilan. Mandat rakyat tidak mengalir melalui satu kontrak privat, melainkan dibentuk oleh UUD, pemilu, mekanisme pengangkatan, hukum administrasi, dan jaminan independensi institusi tertentu. Hakim, misalnya, tidak boleh diperlakukan sebagai agent politik yang wajib mengikuti preferensi sesaat mayoritas pemilih; independensi peradilan adalah komponen negara hukum yang justru melindungi hak semua warga. Karena itu, prinsip "rakyat mengendalikan negara" harus diartikan sebagai kontrol konstitusional yang menghormati pembagian fungsi dan hak dasar, bukan sebagai instruksi politik langsung atas seluruh institusi.

Distingsi negara dan pemerintah menjadi berguna ketika diterapkan pada tiga ukuran yang teruji: keberlanjutan layanan publik lintas pemerintahan; larangan menggunakan aparatur dan sumber daya negara untuk kepentingan partisan; serta kemampuan masyarakat mengkritik kebijakan pemerintah tanpa disamakan dengan permusuhan terhadap negara. Ukuran tersebut memberikan cara menilai efektivitas gagasan secara lebih konkret dibandingkan rumusan abstrak bahwa "negara harus kembali kepada rakyat". Amandemen baru diperlukan sepanjang kajian menunjukkan bahwa kekurangan yang hendak diperbaiki memang berasal dari desain norma konstitusi dan tidak memadai ditangani melalui undang-undang, putusan pengadilan, atau perbaikan praktik administratif.

C. Menilai Gagasan MPR Rakyat dan Model Keterwakilan Fungsional

Salah satu rancangan yang dianalisis ialah pembentukan atau penataan "MPR Rakyat" dengan empat unsur pertimbangan dalam proses permusyawaratan, yakni kaum intelektual, kaum spiritual dan agama, kaum patriot yang berasal dari purnawirawan TNI–Polri, serta kaum budaya dan adat istiadat. Keempat unsur tersebut dimaksudkan melengkapi pertimbangan negara berdasarkan pengetahuan, nurani, pengalaman pengabdian, dan kesinambungan kebudayaan. Gagasan ini dapat dibaca sebagai kritik terhadap dominasi keterwakilan yang semata-mata berbasis kendaraan politik elektoral. Namun, secara hukum gagasan tersebut masih merupakan rancangan normatif dan tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi MPR yang berlaku menurut UUD.

Dalam tata hukum positif, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Oleh karenanya,

memasukkan unsur keanggotaan di luar konstruksi tersebut sebagai anggota yang memiliki hak konstitusional memerlukan perubahan aturan dasar. Pertanyaan yang harus dijawab mencakup sumber mandat masing-masing unsur, siapa yang berhak memilih atau menunjuk wakilnya, bagaimana warga yang tidak termasuk kategori tertentu tetap terwakili, apakah unsur memiliki suara yang setara, dan bagaimana mencegah konflik kepentingan. Tanpa jawaban yang operasional, desain yang dimaksudkan sebagai rumah kedaulatan justru dapat memunculkan lapisan elite baru yang sulit diawasi.

Kategori intelektual, agama, patriot, dan budaya memiliki sifat yang berbeda dari daerah pemilihan demokratis. Siapa yang berhak menyatakan dirinya mewakili "kaum intelektual"? Apakah gelar akademis menjadi syarat, dan bagaimana posisi warga berpengetahuan tanpa pendidikan formal? Bagaimana memastikan keterwakilan keyakinan yang beragam dan warga yang tidak menganut tradisi kelembagaan keagamaan tertentu? Apakah unsur purnawirawan diberi status khusus yang tidak dimiliki profesi sipil lain? Siapa yang menentukan legitimasi wakil adat, terutama ketika komunitas memiliki tata internal yang berbeda? Jawaban atas pertanyaan tersebut menyangkut asas persamaan kedudukan di dalam hukum serta kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang dijamin UUD.

Karena itulah rancangan MPR Rakyat patut dipisahkan antara fungsi pemberi pertimbangan dan fungsi pemegang suara konstitusional. Keterlibatan intelektual, tokoh agama, purnawirawan, serta pemangku budaya dapat dijalankan lebih dahulu melalui konvensi konstitusi, dengar pendapat nasional, dewan penasihat nonpartisan, atau forum deliberasi yang terbuka tanpa mengubah komposisi keanggotaan MPR. Jika kemudian hendak dibentuk kursi konstitusional, syarat pemilihannya harus universal dan nondiskriminatif, masa jabatan serta sanksinya jelas, konflik kepentingan dapat diawasi, dan keterwakilan kelompok rentan tidak bergantung pada kemurahan elite. Hal ini sekaligus menjaga agar gagasan luhur tentang nilai spiritual dan kebudayaan tidak berujung pada pembatasan hak politik sebagian warga.

Kesimpulan parsialnya, gagasan MPR Rakyat mengandung nilai diskursif sebagai dorongan memperkaya deliberasi kebangsaan, tetapi belum cukup apabila hanya dituangkan melalui klasifikasi unsur sosial. Rancangan yang layak masuk agenda perubahan UUD mensyaratkan naskah akademik, simulasi pembagian wewenang, penilaian implikasi fiskal, kepastian hubungan dengan DPR dan DPD, serta pengujian kompatibilitas terhadap prinsip negara hukum dan persamaan politik. Kerangka tersebut sejalan dengan pandangan Setiyawan (2026) sendiri bahwa gagasan harus dibuka, diperdebatkan, diperiksa, dan disempurnakan bersama, bukan diterima sebagai kebenaran final.

D. Petisi Konstitusional dan Referendum: Usulan, Manfaat, serta Risikonya

Petisi konstitusional dapat didefinisikan sebagai mekanisme warga untuk mengajukan agenda perubahan UUD apabila mencapai dukungan minimum yang diatur secara transparan. Nilainya terletak pada pembukaan akses agenda: aspirasi perubahan tidak hanya berasal dari elite perwakilan yang sedang duduk di MPR. Namun, petisi yang semata dikirimkan kepada institusi tanpa kewajiban tanggapan berisiko menjadi kanal aspirasi

simbolik. Desain petisi harus menjamin hak pengusul untuk memperoleh tanda terima, verifikasi terbuka, jadwal pemeriksaan, alasan penerimaan atau penolakan, dan jalur koreksi apabila proses dianggap tidak adil. Persyaratan dukungan harus mempertimbangkan kesetaraan akses wilayah, disabilitas, kesenjangan digital, dan keamanan data pribadi.

Referendum konstitusional, di sisi lain, memberi pemilih kesempatan menyetujui atau menolak rancangan perubahan UUD secara langsung. Keunggulan utamanya adalah penambahan sumber legitimasi demokratis di luar suara wakil rakyat. Dalam isu yang mengubah struktur dasar kekuasaan, persetujuan masyarakat dapat memperkuat penerimaan publik terhadap aturan yang akan mengikat lintas generasi. Akan tetapi, referendum juga memiliki kelemahan. Pemilih dapat dihadapkan pada rumusan yang kompleks, perdebatan dapat digeser menjadi penilaian popularitas tokoh, dan kampanye dengan ketimpangan dana serta informasi dapat mengurangi kualitas persetujuan. Karena itu, pertanyaan referendum harus jelas, terfokus, dan tidak menggabungkan sejumlah isu yang sebenarnya dapat dinilai secara berbeda oleh pemilih.

Rancangan yang layak juga harus menjawab kapan referendum diselenggarakan dan bagaimana kaitannya dengan keputusan MPR. Jika referendum diletakkan setelah persetujuan MPR, apakah hasil penolakan menyebabkan rancangan gugur seluruhnya atau dapat diajukan kembali? Apakah ambang persetujuan cukup mayoritas suara sah nasional atau memerlukan syarat partisipasi dan persebaran wilayah? Apakah kampanye dibiayai negara dan bagaimana pembatasan sumbangan? Institusi mana yang menyelenggarakan, mengaudit, dan mengadili sengketa referendum? Semua soal tersebut harus diputuskan dalam kerangka hukum yang jelas sebelum referendum diwajibkan, bukan ditentukan setelah hasil politik diketahui.

Mekanisme referendum tidak boleh digunakan untuk mengesahkan pembatasan hak fundamental hanya karena memperoleh dukungan mayoritas. Dalam negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat berjalan berdampingan dengan perlindungan konstitusional terhadap minoritas dan individu. Oleh karena itu, ruang perubahan perlu tetap tunduk pada pembatasan konstitusional, termasuk ketentuan Pasal 37 ayat (5) yang melarang perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip non-diskriminasi, kebebasan berpendapat, dan akses informasi adalah syarat dari kualitas prosedur, bukan hambatan terhadap kedaulatan. Di sinilah pentingnya tahap penilaian konstitusional dan keterbukaan alasan sebelum suatu rancangan diajukan kepada pemilih.

Jika dirumuskan sebagai model bertahap, usulan petisi dan referendum dapat ditempatkan pada dua ujung proses: petisi membuka inisiatif, sedangkan referendum memberi pengesahan tambahan. Di antaranya dibutuhkan forum pembahasan yang substantif, publikasi semua alternatif naskah, kajian dampak, dan jawaban tertulis terhadap masukan warga. Penempatan peran rakyat di seluruh rangkaian lebih konsisten dengan pengertian kedaulatan substantif ketimbang membatasi partisipasi pada satu hari pemungutan suara. Gagasan ini beririsan dengan model Irlandi dan Arsil (2026), sementara penekanan khusus artikel ini ialah penilaian kelembagaan MPR Rakyat dan indikator desain yang dapat diaudit secara hukum.

E. Model Rekonstruksi Partisipatif yang Dapat Dilaksanakan secara Konstitusional

Rekonstruksi perubahan konstitusi seharusnya diawali bukan oleh keyakinan bahwa suatu lembaga harus diperbesar, melainkan oleh identifikasi persoalan yang akan diselesaikan dan ukuran keberhasilannya. Jika masalahnya adalah partisipasi publik yang terlambat, pembaruan pertama dapat difokuskan pada akses naskah dan proses konsultasi. Jika masalahnya adalah terlalu sempitnya inisiatif perubahan, rancangan petisi dapat diuji. Jika masalahnya adalah kebutuhan persetujuan rakyat secara langsung, referendum dapat dipertimbangkan melalui perubahan Pasal 37 yang sah. Pemilahan ini mencegah agenda reformasi meluas menjadi perubahan seluruh arsitektur kelembagaan tanpa bukti bahwa desain baru lebih baik daripada alternatif yang tersedia.

Tahap pertama adalah pembentukan agenda terbuka. MPR atau forum persiapan yang sah perlu memublikasikan naskah masalah, alasan hukum dan empirik, opsi norma, serta analisis konsekuensi terhadap lembaga negara dan hak warga. Kesempatan untuk mengusulkan agenda perlu diperluas melalui konsultasi publik yang terstruktur. Apabila kelak petisi konstitusional dijadikan hak formal pengajuan, hubungan usulan warga dengan ambang konstitusional sepertiga anggota MPR harus terlebih dahulu diperbaiki dalam UUD; sebelum perubahan itu berlaku, petisi warga hanya dapat berfungsi sebagai saluran dukungan dan tekanan argumentatif, bukan pengganti syarat Pasal 37.

Tahap kedua adalah deliberasi bermakna. Rancangan tidak cukup diumumkan untuk sekadar memenuhi keterbukaan administratif. Pengusul harus menyajikan matriks perubahan, catatan perbedaan pandangan, alasan menerima atau menolak masukan, dan versi naskah yang dapat diperbandingkan. Forum tematik perlu menjangkau daerah, kampus, organisasi pekerja, kelompok usaha, pemuka agama, masyarakat adat, komunitas penyandang disabilitas, serta kelompok warga yang jarang berpartisipasi dalam pembahasan hukum nasional. Deliberasi ini mengembangkan secara analogis tiga unsur partisipasi bermakna—didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan—tanpa menganggapnya sebagai kewajiban khusus amandemen yang sudah ditetapkan oleh Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Tahap ketiga adalah keputusan melalui mekanisme MPR yang berlaku. Setiap perubahan harus mengikuti aturan Pasal 37 sampai aturan dasar tersebut secara sah diperbarui. Bila reformasi hendak menambahkan referendum, perubahan prosedur referendum harus lebih dahulu dirumuskan dan disahkan melalui tata cara yang saat ini sah. Pilihan demikian menghindari paradoks prosedural, yakni menuntut persetujuan langsung sebagai syarat yang belum ada lalu menggunakan ketiadaannya untuk menyatakan seluruh ketentuan konstitusi tidak berlaku. Legitimasi demokratis tambahan harus diperjuangkan melalui argumentasi publik dan perubahan yang tertib hukum.

Tahap keempat adalah ratifikasi warga apabila dan setelah dasar hukumnya dibentuk. Referendum dapat dirancang untuk rancangan perubahan tertentu dengan masa pendidikan publik yang cukup panjang, lembaga penyelenggara independen, jaminan akses informasi berimbang, pengawasan dana kampanye, dan tata cara penyelesaian sengketa. Agar tidak mereduksi deliberasi, naskah yang dipungut suara harus identik

dengan naskah final yang diumumkan setelah pemeriksaan hukum; perubahan substansi setelah pemungutan suara harus dilarang kecuali melalui proses persetujuan ulang. Setiap pemilih perlu dapat mengakses ringkasan netral, naskah lengkap, argumentasi yang mendukung dan menolak, serta simulasi dampak institusional.

Tahap kelima adalah evaluasi pasca-perubahan. Efektivitas tidak semata dihitung dari angka partisipasi pemungutan suara, melainkan juga keterjangkauan konsultasi, keragaman peserta, kejelasan alasan pembentuk, tingkat sengketa, perlindungan kelompok rentan, dan perubahan nyata pada mekanisme akuntabilitas. Terutama untuk usulan pemisahan kepala negara dan kepala pemerintahan atau penataan ulang MPR, evaluasi harus menjelaskan siapa yang mengangkat dan memberhentikan pemegang jabatan, bagaimana konflik kewenangan diselesaikan, dan siapa yang secara hukum bertanggung jawab atas keputusan. Tanpa rincian tersebut, perubahan berisiko hanya memindahkan konsentrasi kekuasaan dari satu jabatan ke jabatan lain.

Model tersebut sekaligus menunjukkan hubungan antara pembaruan konstitusi dan pendidikan kewarganegaraan. Pengetahuan dasar atas kewenangan lembaga, hak partisipasi, serta tata cara perubahan UUD harus tersedia dalam bahasa yang dapat dipahami berbagai lapisan masyarakat. Sekolah Negarawan, perguruan tinggi, organisasi masyarakat, media, dan lembaga negara dapat berkontribusi pada pendidikan ini, tetapi tidak boleh memonopoli penentuan kesimpulan. Rakyat yang berdaulat adalah rakyat yang memperoleh kesempatan memahami pilihan, menyampaikan keberatan, dan menolak rancangan tanpa intimidasi. Hasil akhir yang demokratis dapat berupa persetujuan maupun penolakan; keduanya harus dihormati melalui prosedur yang disepakati lebih dahulu.

F. Batas dan Ukuran Keberhasilan Amandemen yang Berorientasi pada Rakyat

Ukuran keberhasilan amandemen perlu dipisahkan dari jumlah pasal yang diubah, banyaknya struktur baru, atau popularitas pengusul. Pertama, perubahan harus memperjelas asal dan batas kewenangan sehingga rakyat mampu mengidentifikasi siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Kedua, perubahan harus memperkuat kemampuan warga mengakses informasi, memengaruhi agenda, dan mengoreksi keputusan melalui jalur hukum. Ketiga, perubahan harus melindungi kesetaraan warga, termasuk mereka yang tidak tergabung dalam organisasi besar atau kategori sosial yang diperhitungkan oleh perancang institusi. Keempat, perubahan harus menjaga independensi lembaga yang secara fungsional tidak boleh berada dalam kendali politik sehari-hari, khususnya lembaga peradilan dan pengawasan.

Analisis ini juga menempatkan agenda amandemen kelima sebagai pilihan kebijakan konstitusional, bukan keniscayaan tunggal. Sejumlah masalah tata kelola dapat diperbaiki melalui pembaruan undang-undang, tata tertib lembaga, keterbukaan data, dan penegakan hukum. Karena perubahan UUD menimbulkan konsekuensi besar dan jangka panjang, pembentuk perlu membuktikan bahwa persoalan yang dikemukakan bersifat konstitusional sehingga tak memadai diatasi pada tingkat hukum yang lebih rendah. Sikap demikian tidak melemahkan semangat reformasi; justru memperbesar kemampuannya

bertahan dari kritik dan mencegah pemanfaatan agenda perubahan oleh kepentingan sementara.

Atas dasar itu, visi “rakyat kembali berdaulat” memperoleh makna yang lebih dapat diuji apabila diartikan sebagai bertambahnya kapasitas rakyat untuk memberikan alasan, memperoleh jawaban, menentukan pilihan secara bebas, serta mengawasi pelaksanaan kewenangan negara. Rakyat bukan entitas yang pernah kehilangan status yuridisnya sebagai pemegang kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2), melainkan pemegang kedaulatan yang kualitas sarana partisipasinya masih dapat ditingkatkan. Rumusan tersebut menjaga ketepatan hukum sekaligus mempertahankan daya kritik gagasan reformasi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 telah menetapkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, tetapi prosedur perubahan konstitusi menurut Pasal 37 saat ini berlangsung melalui keputusan MPR tanpa mensyaratkan referendum nasional. Ketiadaan referendum tidak meniadakan keabsahan konstitusi, namun menyediakan ruang untuk menilai apakah legitimasi demokratis perubahan UUD perlu diperkuat. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa penguatan partisipasi semestinya berlangsung sejak tahap pengajuan, pembahasan, sampai pengesahan, bukan hanya pada satu tahapan terakhir.

Gagasan Sekolah Negarawan mengenai petisi konstitusional, referendum rakyat, pembedaan negara dan pemerintah, serta MPR Rakyat merupakan bahan penting untuk diskursus rekonstruksi konstitusional. Akan tetapi, masing-masing gagasan mensyaratkan perumusan kewenangan, metode keterwakilan, perlindungan persamaan politik, dan prosedur pertanggungjawaban yang rinci. Khusus MPR Rakyat, keterlibatan unsur intelektual, spiritual, patriot purnawirawan, dan budaya lebih aman diuji lebih dahulu sebagai forum deliberatif terbuka sebelum dipertimbangkan sebagai struktur keanggotaan konstitusional.

Model yang diajukan artikel ini adalah reformasi bertahap: membuka inisiatif publik, menjamin deliberasi bermakna, melaksanakan perubahan sesuai mekanisme Pasal 37 yang masih berlaku, dan mempertimbangkan ratifikasi referendum sesudah mekanismenya memperoleh dasar konstitusional yang sah. Keberhasilan perubahan harus diukur dari meningkatnya keterbukaan, kesetaraan partisipasi, pembatasan kekuasaan, dan akuntabilitas penyelenggara negara, bukan dari banyaknya pasal yang berubah. Dengan kerangka demikian, “rakyat kembali berdaulat” menjadi agenda pendalaman demokrasi konstitusional yang dapat diperdebatkan secara ilmiah dan diupayakan melalui jalur hukum.

CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 17 No 1 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa Institute

DAFTAR PUSTAKA

DASAR HUKUM

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, naskah setelah perubahan keempat, terutama Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 37. https://peraturan.bpk.go.id/

ARTIKEL JURNAL

Fajri, M. Nurul. (2023). "Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia." Jurnal Konstitusi, 20(1), 123–143. https://doi.org/10.31078/jk2017

Irlandi, Rino, dan Fitra Arsil. (2026). "Penguatan Partisipasi Rakyat dalam Proses Perubahan Konstitusi di Indonesia." Jurnal Konstitusi, 23(2), 237–261. https://doi.org/10.31078/jk2322

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diputus 25 November 2021. https://www.mkri.id/berita/mk-inkonstitusional-bersyarat%2C-uu-cipta-kerja-harus-diperbaiki-dalam-jangka-waktu-dua-tahun-17816

Rondonuwu, Partice. (2023). "Quo Vadis Amandemen Konstitusi: Kebijakan Hukum Partisipatif-Populis Versus Representatif-Elitis." Hukum dan Demokrasi, 23(4), 228–241. https://doi.org/10.61234/hd.v23i4.35

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. (2010). Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II: Sendi-Sendi/Fundamental Negara. https://mkri.id/public/content/infoumum/naskahkomprehensif/pdf/naskah_Naskah%20Komprehensif%20Buku%202.pdf