

Ahmad | Fence M. Wantu | Novendri M. Nggilu

HUKUM KONSTITUSI

Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia
Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi

MAHKAMAH KONSTITUSI

Kata Pengantar:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Kepala Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia



HUKUM KONSTITUSI

MENYONGSONG FAJAR PERUBAHAN KONSTITUSI INDONESIA
MELALUI PELIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Menapaktilas pembahasan Perubahan UUD 1945 masa transisi menuju era reformasi menunjukan sebuah mekanisme perubahan yang sarat akan kepentingan politik jangka pendek, sehingga perlu untuk menghadirkan sebuah mekanisme perubahan yang seimbang, dimana melibatkan lembaga lain yaitu MK dalam perubahan UUD 1945 selanjutnya. Urgensi pelibatan MK dalam perubahan UUD NRI 1945 adalah bentuk Pelaksanaan prinsip check and balances system dalam membangun keseimbangan politik hukum perubahan UUD NRI 1945. Maka, penting kiranya ada lembaga yang dapat menyeimbangi adanya kepentingan politik yang besar dari MPR sebagai lembaga Politik, dan lembaga yang dimaksudkan oleh peneliti adalah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan hukum sebagai penguatan prinsip negara hukum. Selain itu juga perwujudan MK sebagai The Guardian of the constitution atau lembaga pelindung dan penjaga marwah konstitusi sebagai pelaksanaan dari prinsip supremasi konstitusi di negara kesatuan republik indonesia. konstruksi hukum pelibatan MK dalam perubahan UUD NRI 1945 adalah dengan menekankan pada political good will dari MPR untuk menyusun Mekanisme perubahan UUD NRI 1945 dengan melibatkan MK sebagai lembaga negara yang memberikan Sertifikasi Konstitusi dari hasil kajian perubahan yang dilakukan oleh Komisi konstitusi sebelum mendapatkan persetujuan dari MPR untuk ditetapkan sebagai hasil perubahan UUD 1945 yang baru. hasil dari mekanisme perubahan konstitusi dengan melibatkan MK ini di tujukan untuk menghasilkan perubahan konstitusi yang bersifat the people of the constitution.

UII Press

Kampus Terpadu Universitas Islam Indonesia
Gedung BookStore UII Jl. Kaliurang Km. 14,5
Yogyakarta, Telp. 0274-547865, 085102417162
email : uiipress@yahoo.co.id, uiipress@uii.ac.id

Hukum

ISBN 978-623-6572-05-4

17+



HUKUM KONSTITUSI

Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia
Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi

**Sanksi pelanggaran Pasal 72:
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Ahmad, Fence M. Wantu, Novendri M. Nggilu

HUKUM KONSTITUSI

Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia
Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi



HUKUM KONSTITUSI

Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia
Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi

Penulis : Ahmad, S.H.

Hak cipta © 2020 pada UII Press dilindungi undang-undang (*all rights reserved*). Dilarang memperbanyak, memperbanyak sebagian atau seluruh isi dari buku ini dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan Pertama : Oktober 2020

UII Press Yogyakarta (Anggota IKAPI)
Bookstore UII - Jl. Kaliurang KM 14,5 Lodadi, Umbulmartani, Ngemplak,
Kabupaten Sleman, Yogyakarta 55584
Telp. 0274 547865, Fax. 0274 547864
email : uiipress@uii.ac.id; uiipress@yahoo.co.id; fb: UII Press

ISBN 978-623-6572-05-4

“tidaklah aku menginginkan kecuali perbaikan kecuali aku sanggup. Dan tidak ada taufik bagiku melainkan dengan (pertolongan) Allah. Hanya kepadanya aku betawakkal dan hanya kepadanya aku kembali”

(Q.S. Huud:88)

“Lakukanlah yang terbaik di dunia ini, seolah olah engkau berada di sini untuk tinggal selamanya; dan persiapkan diri seolah olah engkau akan mati esok”

(H.R. Bukhari)

“Keberhasilan adalah kemampuan untuk melewati dan mengatasi dari suatu kegagalan ke kegagalan berikutnya tanpa kehilangan semangat”

(Winston Churchill)

“Hal yang tersulit di dunia ini, bukanlah menghadapi rintangan, tantangan, dan ujian. Tetapi hal yang paling sulit adalah bertahan pada konsistensi dalam merangkai kegagalan demi kegagalan, dan menghimpunya menjadi satu dalam semangat untuk mencapai kesuksesan yang membahagiakan”

(Ahmad)

KATA SAMBUTAN

REKTOR UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuhu.

Puji serta syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya pada kita semua, kita sangat meyakini bahwa Dalam kegiatan belajar-mengajar sangat membutuhkan sebuah piranti, baik yang keras maupun yang lunak agar pengtransferan Ilmu pengetahuan akan berjalan dengan irama yang menyenangkan dan berhasil dengan baik. buku adalah salah satu piranti yang sangat penting untuk dimiliki oleh seorang Dosen dan Mahasiswa. Saya sangat menyambut baik atas terbitnya salah satu karya tulis dalam bentuk buku yang ditulis oleh Ahmad, SH, dan Dr. Fence M. Wantu, S.H.,M.H, serta Novendri M. Nggilu, S.H.,M.H yang diberi judul "HUKUM KONSTITUSI: MENYONGSONG FAJAR PERUBAHAN KONSTITUSI INDONESIA MELALUI PELIBATAN MAHKAMAH KONSTITUSI, dengan terbitnya buku ini menjadi pertanda bahwa Universitas Negeri Gorontalo semakin mengukuhkan dirinya dalam pencapaian Visi "Unggul dan Berdaya Saing".

Penerbitan buku seperti ini adalah sebuah tradisi akademik yang sangat bagus, karena itu perlu didukung terus agar tumbuh dan berkembang di lingkungan UNG, hal ini disadari bahwa membangun bangsa dan negara diperlukan pemikir-pemikir yang cerdas, arif dan bijaksana, oleh karenanya tidak berlebihan dikatakan bahwa sesungguhnya Perguruan Tinggi adalah "think-tank" negara. Tanggung jawab ini mendorong UNG yang terletak di kawasan Timur Indonesia akan lebih maju dan berjaya serta makin signifikan sumbangsihnya pada pembangunan Indonesia, terutama dalam pengembangan kemajuan di kawasan teluk tomini.

Untuk itu saya ucapkan selamat atas karya ini, dan berterima kasih karena telah menambah pustaka yang berarti bagi dunia perguruan tinggi, tidak hanya di manfaatkan oleh UNG saja tetapi seluruh perguruan tinggi dan masyarakat Indonesia, khususnya yang berada di kawasan teluk tomini.

Wasallamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuhu.

Gorontalo, 6 Agustus 2020

Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T

KATA PENGANTAR

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuhu.

Puji dan syukur kita ucapkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas penerbitan buku ini. Sebagaimana diketahui bahwa isu amendemen konstitusi dalam satu dekade terakhir ini semakin menguat, di sisi lain tidak dapat di pungkiri kritik tajam terhadap hasil amendemen konstitusi yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, banyak diulas dalam berbagai literature, khususnya literature hukum konstitusi. Dalam konteks menuju amendemen ke-lima, banyak gagasan yang muncul dalam kaitan dengan menguatkan konstitusi Indonesia menjadi The People Constitution, satu diantaranya adalah gagasan tentang pelibatan Mahkamah Konsitusi pada amendemen kelima.

Buku ini lahir dari Proses akademik yang dijalani oleh para Penulis dalam berbagai cengkarama keilmuan yang berlangsung di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, dimana berawal dari kegelisahan para penulis akan hasil Perubahan UUD 1945 yang berlangsung dari tahun 1999-2002 yang sarat akan kepentingan politik jangka pendek. oleh karena itulah kemudian para penulis mengagas mekanisme perubahan UUD 1945 dengan melibatkan lembaga lain selain dari MPR sebagai bentuk check and balances.

Sebagai Pimpinan Fakultas dan juga sebagai Dosen Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, saya merasa bersyukur dan bangga atas terbitnya buku yang berjudul "HUKUM KONSTITUSI (Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan

Mahkamah Konstitusi)”. Besar harapan saya akan banyak mahasiswa yang memiliki keberanian dalam mengkaji dan meneliti aspek yang sifatnya fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan menerbitkannya menjadi buku. Semoga buku ini dapat menjadi nutrisi keilmuan bagi siapapun yang membacanya, khususnya pihak-pihak yang meminati kajian-kajian tentang konstitusi.

Wasallamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuhu.

Gorontalo, 6 Agustus 2020

Prof. Dr. Fenty Usman Puluhulawa, S.H.,M.Hum

KATA PENGANTAR

KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI

Saya sungguh bersukacita menyambut terbitnya buku HUKUM KONSTITUSI Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi, karya para sahabat dan teman diskusi saya: Ahmad, SH bersama Dr. Fence M. Wantu, SH., MH., dan Novendri M. Nggilu, SH., MH. Isinya sangat informatif dan sarat dengan ide-ide yang menginspirasi disertai dengan data-data sejarah normatif konstitusi Indonesia. Isinya dapat dijadikan bahan yang mengajak pembacanya berpikir out of the box dari kerangkeng konstitusi yang berlaku dewasa ini. Karena itu, kita patut memberikan apresiasi kepada penulis atas ketekunannya menggeluti permasalahan konstitusi Indonesia.

Kita menyadari, sebuah konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi dan tuntutan perkembangan kebutuhan bangsa Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan semangat kenegarawanan dan melalui tahapan pembahasan yang mendalam dan sungguh-sungguh, serta melibatkan berbagai kalangan masyarakat, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah melakukan perubahan terhadap pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam satu rangkaian melalui empat tahapan perubahan.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dilakukan berdasarkan lima kesepakatan dasar, yaitu: (1) tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3)

mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) melakukan perubahan dengan cara adendum.

Melalui kesepakatan dasar itulah MPR telah menyempurnakan aturan dasar mengenai hal-hal yang sangat fundamental bagi kehidupan serta masa depan bangsa dan negara Indonesia. Beberapa penyempurnaan aturan dasar itu antara lain tentang kedaulatan rakyat, negara hukum, otonomi daerah, hak asasi manusia, pemilu, wilayah negara, pertahanan dan keamanan, serta struktur dan sistem kelembagaan negara termasuk pembentukan lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Yudisial, serta Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur menjadi bab tersendiri dan pengaturan bank sentral.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut dilakukan MPR guna menyempurnakan ketentuan fundamental ketatanegaraan Indonesia sebagai pedoman utama dalam mengisi tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara pada masa yang akan datang, dengan harapan dapat berlaku untuk jangka waktu ke depan yang cukup panjang. Selain itu, perubahan Undang-Undang Dasar tersebut juga dimaksudkan untuk meneguhkan arah perjalanan bangsa dan negara Indonesia agar tetap mengacu kepada cita-cita negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat yang diemban dalam perubahan konstitusi tersebut adalah supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antarcabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem checks and balances antarcabang kekuasaan,

penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, dan pengaturan hal-hal mendasar di berbagai bidang kehidupan.

Namun, sebagaimana telah diutarakan di atas, konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan jaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara.

Apakah fajar perubahan Undang-Undang Dasar akan segera terbit? Kebutuhan untuk melakukan pengkajian secara komprehensif dan holistik terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah muncul sehari setelah MPR menuntaskan perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu dengan dibentuknya Komisi Konstitusi yang diatur melalui Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2002, yang ditetapkan pada tanggal 11 Agustus 2002.

Berikutnya, kebutuhan untuk menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945 yang telah diubah dalam satu rangkaian melalui empat tahapan perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 itu mulai dirasakan. Pada masa jabatan MPR 2004 – 2009 misalnya, telah muncul usul perubahan yang diajukan oleh Kelompok DPD untuk melakukan penataan wewenang Dewan Perwakilan Daerah.

Kebutuhan untuk melakukan penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 terus bergulir hingga sekarang. Terhadap berbagai gagasan untuk melakukan penyesuaian, MPR menerima berbagai pandangan yang beragam:

Pertama, pandangan yang menghendaki untuk kembali kepada UUD NRI Tahun 1945 yang asli, sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Menurut pandangan ini, perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah menyimpang jauh dari semangat para pendiri bangsa, sehingga menimbulkan berbagai persoalan ketatanegaraan. Ketika kita telah menyimpang jauh, bahkan tersesat dalam hutan belantara, maka tindakan logis yang perlu diambil adalah kembali dulu ke titik nol. Setelah itu, barulah kita melakukan perubahan secara bertahap dan tidak menyimpang dari semangat para pendiri bangsa.

Kedua, pandangan yang menghendaki evaluasi secara menyeluruh terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami

perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan 2002. Kelompok ini berpandangan, naskah perubahan UUD NRI Tahun 1945 disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam. Selain itu, suasana dan dinamika politik yang memengaruhi proses pembahasan rancangan itu sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat di dalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis sering kali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik.

Yang penting lagi untuk dijadikan catatan, di awal reformasi ketika perubahan UUD NRI Tahun 1945 mulai dilakukan, orang sudah tidak lagi akrab dengan Pancasila. Untuk sekedar menyebutkan nama Pancasila saja seperti ada keengganan. Pada saat itu, Pancasila seolah hilang dalam ingatan kolektif bangsa Indonesia. Pun, ketika membahas pasal demi pasal perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi diuji apakah ia konsisten dan koheren dengan nilai-nilai Pancasila. Maka sekarang munculkan kritik bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tidak konsisten dan tidak koheren dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang di dalamnya memuat Pancasila. Maka, ada kebutuhan untuk mengevaluasi secara menyeluruh terhadap pasal-pasal hasil perubahan.

Ketiga, pandangan yang menghendaki perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu menghadirkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Menurut pandangan ini, tidak adanya GBHN akan mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional.

Keempat, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi berada pada implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Langkah responsif MPR untuk menyikapi dinamika tersebut adalah dengan membentuk alat kelengkapan Pimpinan MPR yakni Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Tugas Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah mengkaji berbagai dimensi strategis sistem ketatanegaraan Indonesia maupun isu-isu kebangsaan lainnya dalam berbagai perspektif baik kenegaraan, kebangsaan maupun kemasyarakatan. Tim Kajian dibentuk sebagai bagian dari perhatian MPR tentang pentingnya pengkajian terhadap sejumlah aspirasi masyarakat dan daerah yang sangat strategis dan fundamental karena terkait dengan sistem penyelenggaraan Negara yang diatur dalam konstitusi dan implementasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pembentukan Tim Kerja Kajian dilandasi oleh kebutuhan MPR untuk mengoptimalkan perannya sebagai wakil rakyat dan daerah yang berkewajiban merespon dan menindaklanjuti dinamika aspirasi masyarakat dan daerah tersebut terkait dengan penataan sistem ketatanegaraan.

Tugas Tim Kerja Kajian adalah: (1) Melakukan pengkajian mengenai konsepsi dan materi konstitusi, aspirasi usul perubahan UUD NRI Tahun 1945, dan penguatan lembaga negara; dan (2) Melakukan pengkajian mengenai implementasi Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta evaluasi tentang putusan-putusan MPR, dan produk undang-undang yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Melalui Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia telah menerima, menyerap, serta mengkaji aspirasi masyarakat dan daerah tentang permasalahan sistem ketatanegaraan Indonesia, dan berbagai dimensi strategis kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara lainnya telah menghasilkan rekomendasi Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2009-2014 yang dituangkan dalam Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014, antara lain: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum. (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa. (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI. (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi MPR masa jabatan 2009 – 2014 langsung ditindaklanjuti oleh MPR masa jabatan 2014 – 2019 dengan membentuk Badan Pengkajian untuk: (1) mengkaji dan merumuskan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan

Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum; (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara; (3) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara; dan (4) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam kerangka melaksanakan tugas tersebut, Badan Pengkajian MPR melakukan kerja sama dengan berbagai stakeholder, baik dalam penyelenggaraan kegiatan, menghimpun hasil-hasil penelitian, perumusan hasil kajian, maupun dalam penyampaian materi kajian, serta dalam hal menghimpun pendapat para pakar dan kelompok-kelompok masyarakat dan akademisi. Selain kerja sama dalam hal penyusunan kajian, Badan Pengkajian MPR juga melakukan kerja sama dengan pakar-pakar dan institusi kajian dalam hal perumusan kajian tertentu tentang sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kerja sama dengan berbagai stakeholder dilakukan MPR mengingat UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan oleh para Pendiri Bangsa adalah suatu dokumen hukum yang khas, bukan hanya jenis norma khusus yang berdiri di puncak piramida normatif, akan tetapi di dalamnya termaktub komitmen dan orientasi bangsa Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 dirancang untuk mengarahkan perilaku bangsa Indonesia dalam mengarungi kehidupan di masa yang akan datang. Untuk itulah, perubahan UUD NRI Tahun 1945 memerlukan cara-cara khusus dan prosedur yang lebih ketat, yang tidak sama dengan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pelaksanaan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar ini memerlukan pengkajian secara cermat, mendalam, dan berkelanjutan. Hal ini dimaksudkan apabila suatu hari MPR berkehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar, maka sudah dilengkapi dengan kajian akademik yang memadai.

Apakah Mahkamah Konstitusi (MK) perlu dilibatkan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan bagaimana pelibatan MK dalam perubahan konstitusi itu? Melalui komparasi dengan beberapa negara,

ternyata banyak model perubahan konstitusi yang dipraktekkan oleh negara-negara lain, dan kebanyakan negara tidak melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan konstitusinya. Korea Selatan menerapkan Popular Ratification of Constitution dengan mempraktekkan referendum, Philipina menerapkan Constitutional Convention, lembaga legislatif menyiapkan rancangan perubahan konstitusi selanjutnya mengundang rapat besar (konvensi) yang dihadiri utusan-utusan daerah. Para utusan daerah inilah yang membahas, menolak, mengubah, atau menyetujui rancangan yang disiapkan lembaga legislatif. Thailand menerapkan Constitutional Drafting Assembly yang hasil kerjanya kemudian disahkan oleh parlemen Thailand. Afrika Selatan ketika akan membentuk konstitusi baru dilakukan oleh Constitutional Assembly. Sebelum membentuk konstitusi baru, terlebih dulu ditetapkan interim constitution (konstitusi sementara). Hasil akhir Constitutional Assembly sebelum disahkan menjadi konstitusi harus mendapat proses sertifikasi lebih dahulu dari Mahkamah Konstitusi untuk memastikan apakah draft konstitusi yang dihasilkan oleh Constitutional Assembly tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam konstitusi semmentaranya.

Untuk Indonesia, secara normatif wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar ada di tangan MPR. Gagasan melibatkan MK dalam perubahan Undang-Undang Dasar terlebih dahulu memerlukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.

Kesimpulannya, jalan menuju perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlebih pelibatan MK di dalamnya masih panjang dan tidak mudah. Untuk sekedar mengusulkan perubahan pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar saja memerlukan sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ anggota MPR atau 237 pengusul. Kuorum rapat untuk membahas usul perubahan harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota MPR atau 474 anggota. Dan, usul perubahan harus disetujui oleh lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR atau 356 anggota.

Namun, yang jauh lebih penting, perubahan Undang-Undang Dasar bukanlah semata-mata perhitungan matematis sebagaimana

diatur dalam Pasal 37, tetapi memerlukan konsensus politik seluruh kekuatan politik. Dan, yang jauh lebih penting adalah seluruh rakyat Indonesia memang membutuhkannya.

Akhirnya, kita ucapkan selamat kepada Ahmad, SH bersama Dr. Fence M. Wantu, SH., MH., dan Novendri M. Nggilu, SH., MH. Atas terbitnya buku ini. Semoga menjadi bahan bacaan yang dicari oleh khalayak pembaca dan peminat pada umumnya. Semoga juga segera dapat terbit buku-buku berikutnya yang memberi pencerahan bagi dunia ilmu pengetahuan dan praktek pembangunan konstitusi di masa depan.

Jakarta, 6 Agustus 2020

Kepala Biro Pengkajian MPR RI

Drs. Yana Indrawan, M.Si

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuhu.

Pertama-tama penulis ingin menyampaikan rasa syukur kepada Allah SWT atas segala bentuk karunia dan nikmatnya yang tidak terhingga kepada para penulis, sehingga penulis dapat merampungkan Buku yang diberi judul "Hukum Konstitusi: Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi". Buku ini mengulas tentang kajian konstitusi, baik dari peristilahan sampai dengan materi muatan konstitusi, dimana secara langsung juga membahas tentang kedudukan konstitusi itu sendiri. Selanjutnya dalam buku ini juga diulas tentang cara perubahan konstitusi, Mahkamah Konstitusi, dan yang paling penting adalah dalam buku ini mengagas tentang pelibatan MK dalam perubahan UUD 1945 untuk mewujudkan perubahan konstitusi yang bersifat the people constitution.

Ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada Rektor Universitas Negeri Gorontalo yakni Bapak Dr. Eduart Wolok, ST.,MT yang sudah sudi dan bersedia memberikan kata sambutan pada buku ini, Kepala Biro Pengkajian MPR RI, yakni Bapak Drs. Yana Indrawan, M.Si, Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, yakni Ibu Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, SH.,M.Hum yang telah memberikan kata pengantar atas terbitnya buku ini.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, dimana telah membantu dalam penyusunan buku ini, terutama seluru Civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo dan pihak dari UII Press yang telah membantu dalam menerbitkan buku ini.

Penulis menyadari bahwa tidak ada Ciptaan atau hasil karya yang sempurna apalagi itu ciptaan manusia, karena kesempurnaan hanya milik Allah SWT, termasuk juga buku ini masih jauh kata sempurna. Sehingga penulis senantiasa terbuka dengan berbagai

macam masukan dan saran yang membangun guna memberikan kemanfaatan pada perkembangan ilmu dan pengetahuan.

Terakhir, semoga buku yang berjudul “Hukum Konstitusi: Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi” bermanfaat untuk siapa saja yang membacanya tanpa terkecuali, demikian..

Wassalaamu’alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh.

Gorontalo, 15 Agustus 2020

Penulis

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	
REKTOR UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO	vii
KATA PENGANTAR DEKAN FAKULTAS HUKUM	
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO	viii
KATA PENGANTAR	
KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI	ix
KATA PENGANTAR	xvii
DAFTAR ISI	xxiii
1	Bagian Pertama
	A. Pendahuluan
	B. Pendekatan Penulisan
2	Mengenal Konstitusi
	A. Pengantar
	B. Pengertian Konstitusi
	C. Sejarah Konstitusi
	D. Materi Muatan Konstitusi
	E. Kedudukan Konstitusi
	F. Fungsi dan Tujuan Konstitusi
	G. Klasifikasi Konstitusi
3	Paradigma Perubahan Konstitusi
	A. Perubahan Konstitusi
	B. Istilah Perubahan Konstitusi
	C. Metode Perubahan Konstitusi
	1. Metode Perubahan Formal Konstitusi
	2. Metode Perubahan Informal Konstitusi
4	Mengenal Mahkamah Konstitusi
	A. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi
	B. Kedudukan Mahkamah Konstitusi
	C. Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi
	D. Putusan Mahkamah Konstitusi

	E. Pengisian Hakim Mahkamah Konstitusi	60
	F. Posisi Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	60
5	Mahkamah Konstitusi dan Perubahan UUD 1945	65
	A. Pro Kontra Hasil Perubahan Konstitusi dan Harapan Perubahan Ke Mahkamah Konstitusi	65
	B. Dinamika Perubahan Konstitusi (UUD NRI tahun 1945).	70
	1. UUD NRI Tahun 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949).....	71
	2. Konstitusi RIS (27 Desember 1949- 17 Agustus 1950)	72
	3. UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959).....	73
	4. UUD NRI Tahun 1945 (1959-sekarang).....	74
	C. Dinamika Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Reformasi).....	77
	1. Perubahan Pertama	78
	2. Perubahan Kedua.....	79
	3. Perubahan Ketiga.....	79
	4. Perubahan Keempat	80
6	Kelemahan Hasil Amendemen UUD NRI 1945	83
	A. Tujuan Perubahan UUD NRI Tahun 1945	83
	B. Kelemahan-Kelemahan Hasil Perubahan UUD NRI Tahun 1945	85
	1. Kelemahan Perubahan UUD 1945 dari segi Proses;.....	85
	2. Kelemahan Perubahan UUD 1945 dari segì substansi.....	86
7.	Rasionalitas Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945	93
	A. Eksistensi MPR Sebagai Lembaga Politik.	93
	B. Perwujudan Mahkamah Konstitusi sebagai <i>The Guardian Of Constitution</i>	96
	C. Penguatan Prinsip <i>Checks and Balance System</i>	98

8	Nalar Normatif Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan UUD 1945	103
	A. Konstruksi Hukum Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	103
	B. MPR Diwajibkan Menyusun Mekanisme Perubahan Yang Di Dasarkan Pada <i>Political Goodwill</i> Perubahan UUD 1945	107
	C. Pelibatan MK Melalui Mekanisme Sertifikasi Konstitusi Tanpa Menafikan Peran MPR	108
	D. Sertifikasi Konstitusi oleh MK Melalui Hasil Rancangan Komisi Konstitusi.....	111
	E. Konstruksi Norma Pelibatan MK dalam Perubahan UUD 1945 di dalam UUD 1945 melalui amandemen ke V	114
9	Catatan Akhir	121
	A. Kesimpulan.....	121
	B. Rekomendasi	124
	Daftar Pustaka	127
	Lampiran UUD 1945.....	135
	Tentang Penulis	159



Bagian Pertama

.....

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara yang merdeka tentu saja mempunyai konstitusi sebagai landasan menjalankan pemerintahan negara. Terbentuknya konstitusi di Indonesia diawali dari janji Jepang yang kemudian membentuk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam bahasa Jepang disebut *Dokuritsu Zumbi choosakai*, kemudian terbentuk pada tanggal 29 April 1945, dilantik pada tanggal 28 Mei 1945, mulai bekerja tanggal 29 Mei 1945, maka dengan terbentuknya BPUPKI bangsa Indonesia secara legal mempersiapkan kemerdekaannya, untuk merumuskan syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai negara yang merdeka.¹

Cita-cita besar dari para pendiri bangsa ini adalah menjadikan negara Indonesia sebagai negara yang berbeda dari kebanyakan negara yang lain di dunia, hal ini dapat dilihat dari berbagai perdebatan-perdebatan yang timbul sewaktu merumuskan bentuk negara, maupun Ideologi yang akan dijadikan sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketidakinginan untuk condong atau terpengaruh dengan Ideologi-ideologi negara lain, maka para pendiri bangsa ini dengan gagah berani mengikrarkan diri sebagai negara yang berbeda dari yang lainnya dengan memperkenalkan pancasila sebagai Ideologi Bangsa Indonesia.

Namun, menyusun dasar bernegara dalam keadaan yang serba terbatas, tidak hanya pada aspek keamanan, akan tetapi juga di batasi dengan limitasi waktu yang sangat menyita tenaga dan pikiran para perumus

¹ Darji Darmodiharjo, *Santiaji Pancasila*, (Surabaya: Panerbit Usaha Nasional, 1991), hal. 26.

dasar negara pada saat itu. Sehingga ditengah keadaan yang serba tidak memungkinkan ditamba lagi desakan berbagai pihak terutama golongan muda untuk sesegera mungkin melakukan proklamasi kemerdekaan, maka dengan segenap kemampuan di barengi dengan semangat nasionalisme yang tinggi pada saat itu, lahirlah sebuah dasar negara yang sangat fenomenal dan mengemparkan dunia internasional pada saat Presiden Pertama Republik Indonesia Ir. Sukarno menyampaikan Pidatonya di hadapan sidang umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada 30 September Tahun 1960.

Apresiasi dari dunia internasional merupakan implikasi berhasilnya bangsa Indonesia dalam melahirkan dasar negara sebagai landasan Kehidupan bernegara, Itu artinya salah satu indikasi dari suksesi perumusan pancasila yang seras makna dan nilai filosofisnya sangat tinggi, sehingga layak jikalau pancasila disematkan sebagai Ideologi negara Indonesia.

Namun demikian, pekerjaan rumah terbesar bagi bangsa ini adalah mengaktualisasikan nilai nilai filosofis pancasila dalam kerangka membangun sistem hukum nasional, dimana dimulai dari hukum dasar terlebih dahulu yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga setelah merumuskan dasar negara tugas selanjutnya adalah merumuskan hukum dasarnya (dalam pandangan penulis mempersamakan antara UUD dengan konstitusi).

Setiap negara yang ada di dunia pasti mempunyai konstitusi, karena konstitusi merupakan salah satu syarat penting untuk mendirikan dan membangun suatu negara yang merdeka, oleh karenanya begitu pentingnya konstitusi itu dalam suatu negara. Konstitusi merupakan suatu kerangka kehidupan politik yang sesungguhnya telah dibangun pertama kali peradaban dunia dimulai, karena hampir semua negara menghendaki kehidupan bernegara yang konstitusional, adapun ciri-ciri pemerintahan yang konstitusional diantaranya memperluas partisipasi politik, memberi kekuasaan legislatif pada rakyat, menolak pemerintahan otoriter dan sebagainya.²

Oleh karena itu, maka setelah melakukan proklamasi, tahap pertama yang dilakukan oleh para *the founding fathers* adalah menyiapkan sebuah norma dasar atau konstitusi negara yang akan di jadikan sebagai alat untuk mengatur dan membatasi berbagai kewenangan bagi berbagai lembaga

²Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. (Grafiti : Jakarta, 1995). Hal. 16

negara yang akan dibentuk, termasuk persoalan pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara, demikian halnya dengan pengaturan mengenai dimensi-dimensi hak asasi manusia. Akan tetapi, Undang Undang Dasar yang dirancang oleh segenap komponen pemikirang kebangsaan pada saat itu dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum, sehingga dibuat dalam waktu yang singkat, dimana dampaknya adalah masi terdapat banyak kekurangan yang mewarnai Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pertama.

Dari awal, para pendiri negara secara eksplisit sudah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah konstistusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD revolusi yang sementara atau *revolutie grondwet*. Kondisi obyektif ini sudah diantisipasi oleh *the fouding fathers* dengan menyediakan Pasal 37 UUD 1945 sebagai sarana untuk melakukan perubahan. Karena kelalaian menjalankan amanat itu, sejak awal kemerdekaan proses penyelenggaraan negara dilaksanakan dengan konstitusi yang bersifat sementara.³

Menelusuri perjalanan sejarah ketatanegaraan selama hampir setengah abad di bawah UUD 1945 (1945-1949 dan 1959-2002), persoalan mendasar tidak hanya terletak pada sifat kesementaraan tetapi lebih kepada kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945. Misalnya, sangat *fleksibel* untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, terperangkap dalam *design* ketatanegaraan yang rancu sehingga tidak membuka ruang untuk melaksanakan paradigma *checks and balances* atau *akuntabilitas horizontal* dalam menciptakan *good governance*.⁴

Reformasi yang terjadi masa kekuasaan pemerintahan orde baru merupakan sala satu bentuk jawaban dari kesementaraan konstitusi. Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran, yang dimotori oleh mahasiswa, pemuda dan berbagai komponen bangsa lainnya, di ibu kota negara dan sampai ke daerah-daerah. Berhentinya Presiden Soeharto

³ <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html>. Diakses pada 8 Maret 2017 pukul 16:00 WITA.

⁴ Saldi Isra, *Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan*, Makalah Disampaikan dalam Diskusi “Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan, Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, Civil Society dan Pluralisme” yang dilaksanakan Harian Umum Kompas, di Ciloto-Puncak, Jawa Barat 27-29 Mei 2002.

di tengah krisis ekonomi dan moneter sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia menjadi awal dimulainya era reformasi di tanah air. Memasuki era reformasi, telah membuktikan bahwa sebuah negara yang membawa semangat perubahan nyatanya tak sepenuhnya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh sebagian masyarakat dan warga-negara Indonesia secara keseluruhan. Salah satunya adalah hasil daripada amandemen konstitusi.

Perubahan suatu konstitusi dalam suatu negara adalah hal yang sangat penting untuk menjamin kehidupan ketatanegaraan secara berkelanjutan, hal ini ditujukan untuk mengantisipasi hal-hal yang sifatnya baru dalam pengaturan sistem ketatanegaraan, Sebagai mana yang dikatakan oleh Abdul Manan dalam bukunya aspek-aspek pengubah hukum mengatakan bahwa *“hukum harus dapat dijadikan pembaharu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan (for word looking), tidak boleh hukum itu dibangun dengan berorientasi kepada masa lampau (back word looking).”*⁵ Oleh karna itu, hukum harus dapat dijadikan pendorong dan pelopor untuk mengubah kehidupan masyarakat kepada yang lebih baik dan bermanfaat untuk semua pihak. Demikian halnya dengan konstitusi negara kita, atau yang kita kenal dengan istilah UUD NRI 1945, juga senantiasa mengalami perubahan, atau dalam sistem perubahan UUD NRI 1945 menggunakan istilah amandemen. tercatat sepanjang sejarah perjalanan UUD NRI tahun 1945 telah mengalami empat kali masa amandemen yang dimulai dari amandemen pertama sampai dengan amandemen keempat yang berlangsung selama kurang lebih empat tahun, dimulai pada 14 oktober tahun 1999 sampai dengan 11 Agustus tahun 2002.

Menelusuri sejarah perubahan atau amandemen konstitusi (UUD 1945), mulai dari amandemen pertama sampai dengan amandemen ke-empat, maka terlihat jelas bahwa menata dan memperbaiki sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka sistem ketatanegaraan yang tertuang di dalam konstitusi, bukanlah suatu hal yang mudah, apalagi dengan banyaknya kepentingan-kepentingan yang merasuki perdebatan mengenai materi muatan konstitusi. Oleh karena itu, untuk membahas substansi yang akan diatur dalam konstitusi hal yang paling pertama yang harus dilakukan adalah memisahkan atau menjauhkan diri dari berbagai anasir-anasir kepentingan politik jangka pendek yang berimbas kepada ketikasempurnaan hasil dari perubahan itu.

⁵ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, (Kencana Prenada Media; Jakarta. 2009), hal. 6-7

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah empat kali diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi banyak pengamat menilai hasil amandemen belum sepenuhnya menjamin penyelenggaraan ketatanegaraan yang lebih baik, karena belum lengkap dan sistematis sebagai satu hukum dasar yang komprehensif. “Lengkap” berarti konstitusi itu mampu mengakomodir dan melindungi hak-hak fundamental rakyat, mengatur secara jelas dan tegas fungsi serta kewenangan para penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), serta tidak mengandung kepentingan kelompok tertentu. Sedangkan, “sistematis” mengandung arti, bahwa konstitusi harus memiliki paradigma yang jelas, serta rumusan pasal-pasalanya disusun secara runtut yang tidak saling bertentangan satu dengan yang lain, sehingga tidak menimbulkan multi-tafsir yang dapat menimbulkan persoalan di kemudian hari.

Jimly Ashiddiqie pakar hukum tata negara yang juga ikut terlibat dalam proses pembahasan amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca reformasi, mengatakan, bahwa gagasan perubahan tersebut begitu mendapatkan momentumnya sejak awal reformasi, langsung diwujudkan oleh Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan Umum 1999 dan langsung pula menghasilkan naskah perubahan pertama dalam sidang umum MPR tahun 1999, dilanjutkan dengan naskah perubahan kedua yang ditetapkan dalam sidang tahunan MPR tahun 2002.

Naskah perubahan itu disusun dan dirumuskan tanpa melalui perdebatan konseptual yang mendalam. Para anggota MPR tidak memiliki kesempatan waktu yang memadai untuk terlebih dahulu memperdebatkannya secara mendalam. Walaupun pilihan-pilihan konseptual yang didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang sudah dipikirkan dengan matang oleh anggota majelis, suasana dan dinamika politik yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan itu juga sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat didalamnya. Keadaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis sering kali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik.⁶

⁶ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Sinar Grafika; Jakarta, 2011), hal. 65

Bahkan Denny Indrayana, mengatakan bahwa reformasi konstitusi yang tidak dilepaskan dari konflik politik, dengan menyerahkannya semata-mata kepada lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, akan cenderung terkontaminasi dengan virus kompromi politik jangka pendek yang biasanya menjadi solusi pragmatis dari konflik politik.⁷ Maka dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya persoalan kompromi politik adalah hal yang sangat tidak baik digunakan apabila hendak menyusun sebuah konsesus kebangsaan yang dikongkritisasi kedalam berbagai materi muatan konstitusi atau Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Baik atau buruknya hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945, di tentukan oleh nuansa pada saat perdebatan mengenai materi muatan yang akan di tuangkan di dalam UUD NRI Tahun 1945, jika perdebatanya yang di jadikan fokus adalah mengenai kepentingan rakyat, maka dapat dipastikan hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah perubahan yang bersifat konstitusionalisme sebab terhindari dari berbagai interik-interik Politik praktis yang sifatnya jangka pendek. Dengan demikian, maka peluang untuk menciptakan Konstitusi yang merakyat dan sesuai dengan apa yang menjadi harapan dalam menghadapi tantangan perubahan yang sifatnya multidimensional dapat diantisipasi dengan adanya konstitusi baru yang populis dan partisipatif.

Menyoal kembali tentang adanya wacana amandemen UUD 1945, maka perlu kiranya dilakukan perubahan secara profesional dan sungguh-sungguh sehingga menghasilkan suatu perubahan konstitusi atau UUD 1945 yang berkualitas dan mampu mewadahi seluruh kehidupan bernegara di Indonesia, akan tetapi, jika menelisik kembali amandemen konstitusi yang terjadi pasca reformasi, maka, akan sangat sulit melihat perubahan konstitusi yang akuntabel, profesional, dan transparan tanpa adanya kompromi politik dari kalangan elit politik yang diberi tugas untuk melakukan amandemen konstitusi yang juga pada akhirnya akan melahirkan rumusan konstitusi atau UUD 1945 yang sangat kompromistis demi kepentingan para para elit politik di Negeri ini.

Oleh karna itu perlu adanya instrumen baru yang dapat menjadi penyeimbang dalam melakukan perubahan konstitusi, sehingga perubahan

⁷ *Ibid*, hal. 105

konstitusi tidak hanya menjadi monopoli dari lembaga Politik yang dalam hal ini adalah MPR RI. Hal ini untuk menjawab permasalahan yang mengatakan bahwa, bagaimana mungkin konstitusi yang hakekatnya dihadirkan untuk membatasi kekuasaan, dirubah oleh lembaga politik yang orientasinya adalah kekuasaan. Berangkat dari permasalahan ini, maka perlu dihadirkan lembaga penyeimbang dalam melakukan perubahan konstitusi, dalam hal ini penulis melihat bahwa lembaga yang dapat menjadi salah satu pihak dalam melakukan perubahan konstitusi adalah mahkamah konstitusi (MK).

Undang Undang Dasar memberikan kewenangan yang sangat besar kepada mahkamah konstitusi sebagai pengawal Undang Undang Dasar (UUD 1945) (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajibanyang dimilikinya.⁸ Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi, dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi, sehingga menjadi hak konsitusional warga negara. Oleh karna itu mahkamah konstitusi juga sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak-hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's konstitusional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the procetor of human rights*).⁹

Berangkat dari harapan yang menginginkan adanya perubahan konstitusi yang dapat dipertanggungjawabkan nilai konstitusionalismenya. maka, peran mahkamah konstitusi dalam menjamin terciptanya perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang lebih baik dan mengakomodir seluruh kepentingan hak-hak konstitusional warga negara dan adanya perubahan UUD 1945 yang dapat menjamin keberlangsungan kehidupan ketatanegaraan Indonesia yang kondusif bebas dari praktek kompromistis terhadap perubahan UUD 1945 melalui pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945 tanpa menafikan peran MPR sebagai lembaga yang berwenang “Mengubah dan Menetapkan UUD 1945”. Dan pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan konstitusi itu sendiri bukan suatu hal yang tidak lazim lagi, Hal ini dapat dilihat dari sistem perubahan konstitusi di

⁸Novendri M. Nggilu, *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*. (UII press;Yogyakarta, 2014), Hal. 147-148.

⁹*Ibid.* Hal. 148

beberapa negara, salah satunya adalah negara Afrika Selatan, yang penulis jadikan sebagai landasan studi komparasi dalam penyusunan buku ini.

Pentingnya melibatkan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 adalah, bahwa fungsi mahkamah konstitusi sebagai pengawal konstitusi dapat dimaknai bahwa proses pengawalan tidak hanya pada persoalan penafsiran konstitusi atau UUD NRI tahun 1945 terhadap produk hukum turunannya yakni UU atau PERPU akan tetapi juga pada persoalan perubahan terhadap konstitusi atau UUD 1945. Dalil atau dasar argumentasinya secara logis adalah, untuk Optimalisasi mahkamah konstitusi sebagai lembaga penafsir konstitusi yang kewenangannya diberikan secara konstitusional oleh UUD 1945 dalam menginterpretasikan konstitusi atau UUD 1945, maka MK sudah selayaknya diberikan kewenangan dalam terlibat sebagai salah satu pihak yang dapat merubah konstitusi untuk tetap menjaga warisan konstitusi atau UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini merupakan salah satu bentuk integritas yang nyata dari perwujudan mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara yang bertugas sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Karena pada dasarnya pada saat perubahan itulah situasi dan kondisi perdebatan persoalan konstitusionalisme Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dipertaruhkan dan hasilnya akan berdampak kepada seluruh dimensi kehidupan ketatanegaraan termasuk dalam konteks perlindungan hak asasi manusia sebagai fundamental utama ciri negara hukum.

Perubahan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 dengan melibatkan Mahkamah Konstitusi adalah suatu terobosan baru di bidang ketatanegaraan Khususnya di Negara Indonesia, sebab pada prakteknya perubahan konstitusi dengan melibatkan lembaga peradilan bukanlah hal yang tidak bisa dilakukan. Hal ini dapat dilihat dalam mekanisme perubahan konstitusi yang ada dan dipraktikkan di Afrika Selatan, dimana proses perubahan konstitusi di sana melibatkan Mahkamah Konstitusinya (*Constitutional Court Of South Africa*), dan ternyata hasil sangat memberikan respon yang positif dalam perkembangan kehidupan ketatanegaraan di Afrika Selatan, sehingga beberapa pakar Hukum tata negara mengatakan bahwa “praktek Perubahan Konstitusi yang paling berhasil yang pernah dipraktikkan adalah perubahan konstitusi di Afrika Selatan”. Dengan dasar ini maka tidak ada salahnya apabila praktek perubahan konstitusi di negara

Indonesia juga paling tidak dalam menyongsong amandemen ke-lima UUD NRI Tahun 1945 melakukan mekanisme perubahan yang melibatkan Mahkamah Konstitusi sebagai jalan keluar dari praktek perubahan konstitusi yang sarat kepentingan politik jangka pendek.

Oleh karena itu, maka dalam buku ini akan mengulas tentang beberapa hal yang terkait Konstitusi, metode perubahan konstitusi, juga akan mengulas tentang Mahkamah Konstitusi, sampai dengan bagaimana melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga akan mengulas tentang bagaimana membangun landasan konstitusional di dalam UUD NRI Tahun 1945.

B. Pendekatan Penulisan

Dalam buku ini menggunakan pendekatan penelitin hukum, sebagaimana yang diketahui, bahwa dalam Penulisan hukum maupun dalam penulisan karya tulis di bidang hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan menggunakan pendekatan tersebut maka penulis akan mendapatkan informasi dari berbagai isu atau permasalahan yang sedang dicoba untuk dicari jawabanya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penyusunan tulisan karya tulis di bidang hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁰

Adapun pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam menyusun tulisan ini adalah, antara lain:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*).

Dalam metode pendekatan perundang-undangan penulis menganalisis menggunakan herarki dan asas dalam peraturan perundang-undangan. dengan tidak melupakan pengungkapan ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundang-undangan.

2. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Penulis menggunakan pendekatan konseptual, hal ini dilakukan karna memang belum ada aturan untuk masalah yang dihadapi.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. *Penulisan Hukum (Edisi Revisi)*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2005), Hal. 133.

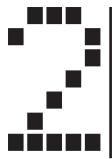
Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum merupakan sandaran bagi penulis untuk membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

3. Pendekatan Perbandingan (*comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara Republik Indonesia atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.

4. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis atau pendekatan kesejarahan menjadi salah satu hal yang sangat penting dalam buku, sebab menelusuri aspek kesejarahan, terutama yang berkaitan dengan sejarah perjalanan konstitusi Indonesia dari proklamasi sampai dengan era reformasi sekiranya penting untuk dibahas dalam buku ini. Oleh karena itu pendekatan kesejarahan penting untuk lakukan.



Mengenal Konstitusi

.....

A. Pengantar

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi. Secara sederhana, konstitusi dapat didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk hal ihwal kewenangan lembaga-lembaga itu. Dalam artinya yang lebih sempit, konstitusi bahkan Cuma diartikan sebagai dokumen yang memuat ketentuan-ketentuan hukum tersebut.¹

Ilmu konstitusi menorehkan catatan tegas bahwa konstitusi itu adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat. Oleh sebab itu, konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu. Mengingat masyarakat selalu berubah dan mengikuti tantangan yang selalu berubah pula, maka sebagai resultante Poleksosbud tertentu konstitusi juga harus membuka kemungkinan untuk diubah. Hanya saja masa berlaku sebuah konstitusi harus lebih lama dan perubahannya harus lebih sulit dari perubahan UU biasa.²

Agar sebuah konstitusi lebih lama berlakunya dan lebih sulit untuk merubahnya, maka ada dua hal yang harus diperhatikan dalam membuat konstitusi. *pertama*, isinya harus bersifat umum dan memuat

¹Benny K. Harman Hendardi, *"Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review"*, (Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1991).

²Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Rajawali Press; jakarta,), hal. 20

hal-hal yang prinsip saja sehingga ia lebih bisa menampung perkembangan-perkembangan baru di dalam masarakat dalam kurung waktu yang lama. *Kedua*, dimuat kekentuan tentang cara perubahan UUD dimuat dalam UUD itu sendiri dengan prosedur dan syarat-syarat yang lebih sulit daripada mengubah UU biasa.³

Pemahaman tentang konstitusi telah mengalami kristalisasi dalam dimensi ilmu pengentahun, sehingga atas dasar itulah kemudian para pengstudi ilmu konstitusi telah mengikrarkan diri sebagai pelopor dari berkembangnya ilmu konstitusi yang telah menjadi sebuah cabang ilmu pengetahuan tersendiri dibidang rumpun ke ilmunan hukum. Sehingga dapat dikatakan bahwa ilmu konstitusi telah berkembang menjadi suatu paradigma berkelanjutan dalam kerangka konsep pengetahuan hukum, spesifik Ilmu hukum konstitusi.

Hukum Konstitusi (*The Law of The Constitution*) dilihat dari segi keilmuannya menjadi Ilmu Hukum Konstitusi (*Science of The Law of The Constitution*). Perjalanan Hukum Konstitusi dari segi keilmuannya dimulai dari tonggak sejarah pertama Ilmu Hukum Konstitusi pada abad ke-4 sebelum Masehi (SM) di mana Aristoteles/Aristotle (384-322 SM) melakukan penyelidikan konstitusi (*politeia*) 158 negara kota (*polis, city state, stad staat*) dari 186 negara kota di Yunani kuno. Dalam bukunya itu disebutkan nama-nama negara kota (*polis*) di antaranya Athena, Sparta, Crete, Carthage, Thebes, Eretria, Aegina, Miletus, Cnidus, Chios, Delphi, Larissa, Amphipolis, Ambracia, Apollonia, Argos, Abydos,¹ Epidamnus, dan Chalcis. Hasil penyelidikan beliau kemudian dimuat dalam bukunya *Politica (Politics)* yang terbit abad ke-4 SM.⁴ Tonggak sejarah kedua Ilmu Hukum Konstitusi pada akhir paruh kedua abad ke-19 di mana Prof. Albert Venn Dicey (1835-1922) menuangkan hasil pemikirannya mengenai Hukum Konstitusi dalam bukunya *An Introduction to Study of The Law of The Constitution* yang untuk pertama kali terbit tahun 1885.⁵

³*Ibid*, hal. 20-21

⁴Aristotle, "*Politics*", Translated by Sir Ernest Barker, Revised with an Introduction and Notes by R.F. Stalley, First Published 1995, Reissued 1998, (New York: Oxford University Press Inc., 1998). Sebagaimana dikutip dari Astim Riyanto, Pengetahuan Hukum Konstitusi Menjadi Ilmu Hukum Konstitusi, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 Nomor 2 April-Juni 2015. Hal. 165

⁵Albert Venn Dicey, "*An Introduction to Study of The Law of The Constitution*", Tenth Edition (First Edition 1885), English Language Book Society and (Macmillan: London, 1952). Sebagaimana dikutip dari Astim Riyanto, Pengetahuan Hukum Konstitusi Menjadi Ilmu Hukum Konstitusi, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 Nomor 2 April-Juni 2015. Hal. 166

B. Pengertian Konstitusi

Sebelum membahas mengenai pengertian konstitusi, maka terlebih dahulu perlu diuraikan tentang dikotomi antara konstitusi dan konstitusionalisme, hal ini perlu untuk diperjelas agar supaya tidak ada bias untuk memaknai antara kedua istilah itu sebelum membahas mengenai pengertian konstitusi. Secara etimologis antara kata “konstitusi”, “*konstitusional*”, dan “*konstitusionalisme*” inti maknanya sama, namun penggunaan dan penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak di dasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁶

Konstitusi merupakan hal yang sangat penting untuk semua bangsa dan negara yang ada di belahan bumi manapun, baik bangsa dan negara yang telah lama memperolatkirkan kemerdekaannya maupun negara yang baru memproklamirkan kemerdekaannya, negara besar sampai negara yang sangat kecil pasti mempunyai konstitusi sebagai fundamental utama dalam sebuah negara, demikian juga halnya dengan Indonesia pasti mempunyai konstitusi. Pegertian konstitusi dapat ditemukan dalam buku yang berjudul “*Corpus Juris Scundum*” volume 16, dalam buku tersebut pengertian konstitusi dirumuskan sebagai berikut:

*“A constitution is the original law bay which a system of government is created and set up, and to which the branches of government must look for all their power and authority”.*⁷

Konstitusi juga dapat diartikan: “*A constitution as a form of social contract joining the citizens of the state and defining the state itself*”.⁸

⁶Dahlan thaib, jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op Cit...* Hal. 1

⁷Corpus Juris Scundum, *Constitutional Law*, volume 16, (Brooklyn, N.Y. The American Law Book), tanpa tahun, hal. 21. Lihat juga Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hal. 10

⁸Dennis C.Mueller, *Constitutional Democracy*, (Oxford University Press, 1996). hal. 61. Dalam buku ini juga, Dennis menyatakan: “*A contract is an agreement among two or more individuals specifying certain duties, obligation, and rights of each individual, and penalties for complying or violating the terms of the contract*”.

Mengenai istilah konstitusi dalam arti pembentukan, berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituer*, yang berarti membentuk. Yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu negara.⁹ Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakan bangunan besar yang bernama negara.¹⁰

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan /menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.¹¹ Sementara itu, kalau menelusuri aspek gramtikal dari pengertian konstitusi merupakan terjemahan dari *Constitutional Law* (Inggris), *Droit Constitutionnel* (Perancis) *Diritto Constitutionale* (Italia), atau *Verfassungsrecht* (Jerman).¹²

Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam negara. Sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga “non-hukum”.¹³

Konstitusi dan undang-undang dasar seringkali memiliki batasan yang berbeda sungguhpun keduanya sama-sama menunjuk pada pengertian hukum dasar. Dalam pandangan M. Solly Lubis ia mengatakan bahwa “konstititusi memiliki dua pendapat, ada konstitusi tertulis (undang undang

⁹Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung; Yapemdo, 2000), hal 17 lihat juga dalam buku Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1977). hal. 10.

¹⁰Constantinus Albertus Josephus Maria Kortmann, *Constitutional recht*, (Kluwer, Deventer, 1960). hal. 9.

¹¹Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkebangannya*, Jurnal Pro Justitia, Volume 5, Nomor. 2, Mei 1987, hal. 28-29

¹²Djokosutono, *Hukum Tata Negara (Dihimpun Harun Al Rasid)*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), hal. 23.

¹³A. Himmawan Utomo, “Konstitusi”, *Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian PendidikanKewarganegaran*, (Yogyakarta; Kanisius, 2007), hal 2.

dasar), ada konstitusi yang tidak tertulis (Konvensi).¹⁴ Salah satu contoh negara yang menganut konstitusi tidak tertulis adalah Inggris.¹⁵ Secara umum konstitusi menunjuk pada pengertian hukum dasar tidak tertulis, sedangkan undang-undang dasar menunjuk pada pengertian hukum dasar tertulis. Eric Barendt dalam bukunya yang berjudul *“An Introduction to Constitutional Law”* menyebutkan:

*“The constitution of a state is the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, courts, and other important national institution”.*¹⁶

(Konstitusi dapat diartikan sebagai dokumen yang tertulis yang secara garis besarnya mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta lembaga negara penting lainnya).

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai: keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur, dan memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*nonlegal*).¹⁷

Menurut Sir Jhon laws, ia mengatakan bahwa konstitusi adalah sebuah bagan dari aturan hukum yang mengatur mengenai hubungan dalam sebuah negara antara yang mengatur dan yang diatur. Sedangkan menurut Bogdanor V. dan B. Rudder, mereka mengatakan bahwa konstitusi adalah aturan norma-norma yang mengatur alokasi kekuasaan, fungsi dan tugas dari berbagai lembaga dan petugas pemerintahan serta mengatur mengenai hubungan antara lembaga dan petugas tersebut dengan masyarakat.¹⁸

Pendapat lain juga disampaikan oleh Carl Schmit mengenai pengertian konstitusi yakni kemudian membagi pengertian konstitusi ke dalam 4 (empat) bagian, yaitu:

¹⁴M.Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1978). hal. 45.

¹⁵Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992). hal. 179.

¹⁶Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (London: Oxford University Press, 1998). hal. 1.

¹⁷Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, N'imatul Huda, *Teori Dan Hukum Konsitusi*, Raja (Grafindo Persada; jakarta. 2010), hal.13

¹⁸Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 (Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, (Raja Grafindo Persada; Jakarta, 2014), hal. 26.

1. Konstitusi dalam arti absolut, meliputi: (1) konstitusi sebagai kesatuan organisasi negara; (2) konstitusi sebagai bentuk negara, baik demokrasi ataupun monarki; (3) konstitusi sebagai faktor integritas; dan (4) konstitusi sebagai norma hukum dasar negara.
2. Konstitusi dalam arti relatif, meliputi: (1) konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa; dan (2) konstitusi dalam arti formil atau konstitusi tertulis.
3. Konstitusi dalam arti positif, yang mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu negara.
4. Konstitusi dalam arti ideal, yang mengandung maksud bahwa konstitusi merupakan idaman atau cita-cita (golongan borjuis liberal) agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.¹⁹

Menurut Soemantri Martosoewignjo, istilah konstitusi berasal dari perkataan “*Constitution*”, yang dalam Bahasa Indonesia kita jumpai dengan istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar.²⁰ Seragam dengan pendapat di atas, Nyoman Dekker mengemukakan bahwa konstitusi didalam pemahaman *anglo-saxon* sama dengan undang-undang dasar,²¹ dimana menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law*, Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.²²

Sementara itu, Mohammad Tolchah Mansur mengatakan bahwa Pada umumnya dikemukakan pendapat bahwa konstitusi mempunyai pengertian yang lebih luas daripada Undang-Undang Dasar. Hal itu disebabkan, karena konstitusi mempunyai bagian yang tertulis yang dinamakan Undang-Undang Dasar dan bagian yang tidak tertulis yang disebut konvensi.²³

¹⁹ Taufiqurrohman Syahuri. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. (Jakarta : Kencana, 2011), hal. 32-33.

²⁰ Astim Riyanto, *op cit*, hal 19.

²¹ *Ibid*, hal 25.

²² Wade and Phillips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*. Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley, (London, Longmans, 1965).

²³ Konvensi atau convention ini menurut Mohammad Tolchah Mansur diartikan sebagai kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup. Mohammad Tolchah Mansur, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hal. 150

Beberapa ahli hukum tata negara juga memiliki pengertian konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Para ahli hukum tata negara yang berpendapat, bahwa pengertian konstitusi adalah sama dengan undang-undang dasar, diantaranya adalah G.J. Wolhaff, Sri Soemantri M., Jimly Asshiddiqie, J.C.T. Simorangkir; Sedangkan para ahli hukum tata negara yang membedakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar diantaranya adalah Herman Heller, M. Solly Lubis, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim.²⁴

Pemahaman tentang konstitusi dalam tulisan ini tidak berbeda dengan Undang Undang Dasar. Pertimbangan utama adalah bahwa dalam praktik administrasi negara Indonesia, istilah konstitusi tampaknya digunakan bersama oleh administrator negara saat itu dan digunakan dengan makna atau pemahaman yang sama. Indonesia pernah memiliki konstitusi 1945, yang ditetapkan oleh Badan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), memiliki konstitusi Republik Indonesia, atau disingkat RIS pada tahun 1949, memiliki konstitusi sementara pada tahun 1950, atau pada tahun 1950 konstitusi disingkat, dan UUD 1945 adalah hasil dari perubahan (amandemen). Mengingat praktik pemerintah Indonesia, penulis tidak membuat perbedaan dalam makalah ini antara memahami konstitusi dan Undang Undang Dasar.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi, hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, dilingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.²⁵

Konstitusi, menurut Miriam Budiarto adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Di dalamnya terdapat berbagai aturan pokok yang berkaitan

²⁴Widodo Ekatjahjana, *Negara Hukum, Konstitusi, Dan Demokrasi: Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember : Jember University Press, 2015), hal. 5

²⁵ A. Himmawan Utomo , *op cit*, hal 7.

dengan kedaulatan, pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara, cita-cita dan ideologi negara, masalah ekonomi dan sebagainya.²⁶

Fungsi dasar konstitusi ialah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Prof. Bagir Manan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.²⁷

Beragamnya pengertian konstitusi maupun juga adanya dikotomi antara konstitusi dengan UUD 1945 merupakan suatu hal yang lumrah dalam dunia hukum, khususnya hukum konstitusi, hal ini disebabkan karena ada perbedaan sudut pandang yang mengalami kristalisasi dalam berbagi pemikiran yang selanjutnya di pakemkan menjadi sebuah teori. pada akhirnya perkembangan atau dinamisnya ilmu konstitusi adalah karena ruang berfikir hukum konstitusi senantiasa menyesuaikan dengan perkembangan zaman atau bisa juga dikatakan arus pemikiran konstitusi yang terus mencari bentuknya sesuai dengan alam berfikir yang mengelutinya.

C. Sejarah Konstitusi

Pada zaman dahulu, istilah konstitusi digunakan untuk perintah-perintah kaisar romawi kemudian di Italia difungsikan untuk menunjukan UUD "*Diritton constitutionale*". Sedangkan konstitusi dalam bahasa belanda disebut dengan istilah "*Grondwet*". Dasar negara sebagai pedoman penyelenggaraan negara secara tertulis termuat dalam konstitusi suatu negara. Keterkaitan konstitusi dengan UUD dapat dijelaskan bahwa Konstitusi adalah hukum dasar tertulis dan tidak tertulis sedangkan UUD adalah hukum dasar tertulis. UUD memiliki sifat mengikat oleh karenanya makin elastik sifatnya aturan itu makin baik, konstitusi menyangkut cara suatu pemerintahan diselenggarakan. Sedangkan yang dimaksud dengan "*constitution adalah the system of fundamental principles according to which a nation, state, corporation, etc. is governed the document embodying these principles* (sistem prinsip-prinsip mendasar yang mengatur suatu bangsa, negara, dan perkumpulan, sebuah dokumen yang berisi prinsip-prinsip mendasar).²⁸

²⁶Ni'matul huda, *Ilmu Negara*, (Rajawali Press; Jakarta, 2014), hal. 135

²⁷A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, (Jogjakarta; Pustaka Pelajar, 2001), hal. 10.

²⁸Ery Gusman, *Perkembangan Teori Konstitusi Untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Ensiklopedia of Journal*, Volume 1 Nomor 2 Edisi 2 Januari 2019, hal. 164

Catatan historis timbulnya negara konstitusional, sebenarnya merupakan sebuah proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dilakukan pengkajian. Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, kalau kita membaca berbagai macam literatur-literatur dan referensi yaitu sejak zaman sejarah Yunani, (semacam kitab Hukum).

Jika melihat pemahaman awal tentang konstitusi pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. kemudian pada masa Kekaisaran Roma, pengertian *constitutiones* memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para pretor. Termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum /negarawan, serta adat kebiasaan setempat, di samping undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan. Di mana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L'Etat general* di Prancis, bahkan kegangdrungan orang Romawi akan *ordo et unitas* telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya paham: “demokrasi perwakilan” dan “Nasionalisme”. Dua paham inilah merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.²⁹

Sejarahpun menunjukkan bahwa jauh sebelum pemikir-pemikir barat mengemukakan temuan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah Muhammad SAW. Telah lahir konstitusi tertulis yang pertama, yang kemudian dikenal dengan konstitusi Madinah atau ada juga yang menyebutnya sebagai *piagam madinah*.³⁰

Nabi Muhammad SAW. Dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Makkah terhitung sejak pengangkatan Muhammad SAW sebagai rasul belum mempunyai kekuatan politik yang menguasai suatu wilayah. umat Islam menjadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah tahun 622 M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut dengan nama Yastrib.³¹

Tidak lama setelah hijrah ke Madinah, Muhammad SAW, membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah

²⁹*Ibid.* hal. 3

³⁰Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op cit...*, hal. 131

³¹ *Ibid*

yang dihuni oleh beberapa macam golongan. Nabi Muhammad SAW memandang perlu adanya aturan yang pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuk kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya.³² Di tengah kemajemukan Penghuni kota Madinah itu, Muhammad saw. Berusaha membangun tatanan hidup bersama, mencakup semua golongan yang ada di kota Madina. Sebagai langkah awal, ia “mempersaudarakan” antara para muslim pendatang dan muslim madinah. Yang kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secara damai di antara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik diantara golongan-golongan islam, maupun dengan golongan yahudi. Kesepakatan antara golongan Muhajirin dan Anshar, dan perjanjian dengan golongan-golongan yahudi itu, yang kemudian secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut sebagai *Shahifah*.³³ Yang kemudian dikenal dengan nama Piagam Madinah.

Oleh karna itu, piagam Madinah atau konstitusi Madinah yang dibuat untuk mempersatukan kelompok-kelompok sosial di Madinah menjadi satu Umat dan mengakui hak-hak mereka demi kepentingan bersama, merupakan contoh teladan dalam sejarah Kemanusiaan dalam membangun masarakat yang bercorak majemuk. Ide-ide dalam ketetapan-ketetapan piagam Madinah tetap mempunyai relevansi kuat dengan perkembangan masarakat internasional dewasa ini, dan telah menjadi pandangan hidup modern berbagai negara di dunia. hal ini dapat dibandingkan dengan berbagai isi piagam, konstitusi, dan deklarasi hak-hak asasi manusia yang lahir puluhan Abad kemudian sesudah lahirnya konstitusi madinah.³⁴

D. Materi Muatan Konstitusi

Konstitusi merupakan hasil kontrak politik (*produk resultante*) yang dibuat bersama dengan warga negara dengan negara melalui suatu mekanisme yang disepakati secara bersama. Muatan konstitusi harus mencerminkan suasana kebathinan dan spirit kebangsaan suatu negara. Di samping itu, dimensi muatan konstitusi harus mampu meletakkan

³²Ahmad sukardja, *Piagam Madina Dan Undang Undang Dasar 1945*, (UI Press; Jakarta 1995), hlm 2. Sebagaimana juga diketahui bahwa penduduk madina terdiri dari 3 golongan besar, yaitu muslimin, musyrikin dan yahudi. Muslimin terdiri dari golongan muslimin dan ansha. Golongan muhajirin adalah adalah pendatang yang hijrah dari mekkah. Mereka adalah orang-orang quraisy yang telah masuk islam yang terdiri dari beberapa kelomok, di antaranya banu hasyim dan banu muthalib.

³³Dahlan thaib, jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori...*, *op cit*, hal. 32-33

³⁴Ni'matul huda, *Ilmu Negara.....op cit*, hal.137

prinsip-prinsip utama tatanan kehidupan suatu bangsa. Prinsip kadaulatan rakyat, supremasi hukum, jaminan perlindungan dan penghormatan terhadap HAM, pengaturan sistem perimbangan kekuasaan antara sistem eksekutif, yudikatif, dan legislatif, dan pembatasan kekuasaan, setidaknya merupakan *main stream idea* yang harus tegas diatur dalam sebuah konstitusi.³⁵

Sri Soemantri dengan mengutip pendapat yang disampaikan oleh J.G. Steenbeek sebagaimana yang dijelaskan dalam Bukunya Hukum Tata Negara Indonesia suatu pemikiran dan pandangan, mengatakan bahwa dari berbagai penulisan yang dilakukan terhadap konstitusi yang ada, diketahui bahwa pada umumnya setiap konstitusi sekurang-kurangnya mengatur tiga kelompok materi muatan:³⁶

1. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warganya.
2. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan negara yang mendasar.
3. Adanya pengaturan tentang pembagian kekuasaan, pembatasan kekuasaan daripada tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

Menurut pendapat yang disampaikan oleh Erman Hermawan, mengatakan bahwa Konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara yang mengatur penyelenggaraan kekuasaan negara dan sebagai jaminan atas hak-hak warga negara, konstitusi memuat beberapa ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Organisasi negara.
2. Hak-hak asasi manusia dan kewajibannya.
3. Prosedur mengubah konstitusi.
4. Konstitusi yang juga dapat dipahami sebagai bagian dari *social contract* (kontrak sosial) yang memuat aturan main dalam berbangsa dan bernegara.³⁷

³⁵King Faisal sulaiman, *Sistem Bikameral*, (Yogyakarta; UII Press, 2014.) hal. 213

³⁶Sri soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, (bandung; PT. Remaja Rosdakarya, 2014), hal. 10. Lihat juga dalam buku Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung; Alumni 1987), hal. 5. Lihat juga dalam Sri Soemantri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur Dan Sistem Perubahannya Sebelum Dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2016), hal. 44

³⁷Erman Hermawan, *Politik Membela yang Benar, Teori Kritik dan Nalar*, (Jakarta: Garda Bangsa, 2001). hal. 58

Selanjutnya, menurut Sovernin Lohman mengatakan bahwa konstitusi harus memuat unsur unsur sebagai berikut:

1. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial),
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia dan warga negara sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban warga negara dan alat-alat pemerintahannya,
3. Konstitusi sebagai "*forma regiminis*" yaitu kerangka bangunan pemerintahan.³⁸

Sedangkan menurut Miriam Budiardjo bahwa setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar harus memuat ketentuan-ketentuan mengenai:³⁹

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan diantara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misalnya: negara federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian atau pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak asasi manusia.
3. Prosedur mengubah (amandemen) UUD.
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.
5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi, mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.

Hal lain yang sangat memberikan pengaruh terhadap materi muatan konstitusi adalah disebabkan adanya perbedaan pandangan maupun juga perbedaan penilaian terhadap makna dari suatu konstitusi. Sebagaimana ada yang memosisikan konstitusi secara eksklusif sebagai sebuah dokumen hukum yang berisi aturan-aturan hukum, sementara di posisi yang lain, memberikan pemaknaan sebagai bentuk manifesto, pernyataan-

³⁸Tim ICCE UIN Jakarta. *Pendidikan Kewargaan (Civic Eduatin) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003). Hal. 91

³⁹Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Ketiga. (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 177-178.

pernyataan ideal yang secara umum dikenal sebagai “*Charter Of The land*” sebagaimana yang dikemukakan oleh Podsnap.⁴⁰

Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa dari berbagai macam pendapat dan pemikiran tentang materi muatan konstitusi, pada dasarnya secara keseluruhan terdapat pemahaman yang sama, bahwa konstitusi harus di jadikan sebagai alat pembatasan kekuasaan. Oleh karena itu, maka materi muatannya harus memuat ketentuan-ketentuan yang diarahkan terhadap potensi penyimpangan dari kekuasaan-kekuasaan negara.

E. Kedudukan Konstitusi

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.. sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatnya dibawah Undang-undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, Peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut, atas dasar logika demikian itulah Mahkamah Agung Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menguji materi peraturan produk legislatif (*judicial review*) terhadap materi konstitusi, meskipun Konstitusi Amerika tidak secara eksplisit memberikan kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung. Oleh karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain secara sederhana konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.⁴¹

Kedudukan konstitusi dalam suatu negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat yang kemudian

⁴⁰K.C. Wheare Dalam Susi Dwi Harijanti, *Perkembangan Materi Muatan Konstitusi: memperkuat Konstitusionalisme Bernegara*, sebagaimana dikutip dalam buku Susi Dwi Harijanti (E.d), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Konstektualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, (Bandung : Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (PSHKN FH UNPAD), 2016), hal. 168

secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu, setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, kedudukan dan peran konstitusi bergeser dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pemungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak seseorang dalam sistem monarki dan kekuasaan sepihak satu golongan oligarki serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat.⁴²

Sri Soemantri mengatakan bahwa kedudukan konstitusi dalam suatu negara menjadi penting karna sebagaimana yang di kutip dari penulisan yang dilakukan oleh seorang pakar Hukum Tata Negara Belanda (*van marseveen* cs 1978) konstitusi suatu negara merupakan:⁴³

1. Dokumen nasional (*a national document*), artinya mempunyai sebuah konstitusi itu adalah kekendak untuk menunjukkan kepada dunia luar tentang identitas negara sendiri.
2. Dokumen politik dan hukum (*a political legal document*), artinnnya, konstitusi merupakan alat untuk pembentukan sistem politik dan sistem hukum negara sendiri.
3. Setifikat (piagam) kelahiran negara (*a birth certificate*), artinya, adalah konstitusi merupakan tanda kedewasaan (rakyat,bangsa) dan tanda lahirnya sebuah negara kebangsaan yang merdeka.

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, fungsi konstitusi merupakan sebagai akta pendirian negara (*constitution as a birth certificate*). Konstitusi dijadikan bukti otentik tentang eksistensi dari suatu negara sebagai badan hukum (*rechstpersoon*). Guna memenuhi fungsi ini, maka setiap negara di dunia ini selalu berusaha mempunyai konstitusi. Menyangkut dengan fungsi konstitusi dan hubungan negara dengan konstitusi sekarang ini, G.S. Diponolo menyatakan: “Tiada orang yang berbicara tentang organisasi negara dengan tiada berbicara tentang konstitusi”.⁴⁴

⁴²Lusiana M. Tijow, dkk, *Studi Konstitusional Terhadap Tafsir Konstitusi Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Kewenangan Pengujian Keretapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, laporan Hasil Kajian Penataan Wewenangan dan Tugas MPR, (Kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2019), hal. 47

⁴³Sri soemantri, *Hukum Tata Negara....op cit....*, Hal. 9

⁴⁴Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2000), hlm 334

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*.⁴⁵

F. Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Antara fungsi dan tujuan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain, dalam pepata Inggris dikenal dengan kata "*two sides of one coin*" (dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain), Demikian juga dengan fungsi dan tujuan konstitusi. Oleh karena itu, maka pada dasarnya jika membahas mengenai fungsi konstitusi maka secara tidak langsung juga akan membahas tentang tujuan konstitusi.

Menurut pendapat yang disampaikan oleh salah satu Guru besar hukum tata negara Universitas Indonesia, yakni Prof. Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa secara rinci fungsi konstitusi dibagi kedalam beberapa hal, yakni sebagai berikut:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kuasa yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*.
7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.

⁴⁵Brian Thompson, (1997), *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, Blackstone Press Ltd., London, hal. 3

8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*).⁴⁶

Secara umum, jika melihat apa yang disampaikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie yang menguraikan tentang fungsi konstitusi, maka dapat dipahami secara mendasar bahwa konstitusi sangat penting untuk menjamin jalannya sistem ketatanegaraan dalam suatu negara, baik dalam konteks pembatasan kekuasaan, symbol perekat kebangsaan, sebagai instrumen untuk melakukan sistem control terhadap berbagai macam kondisi sosial kemasyarakatan, dan konstitusi juga sebagai dasar dalam melakukan pembaharuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam konteks *social engineering atau social reform*.

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly yang menguraikan delapan fungsi konstitusi, Marwan Mas dalam buku-nya mengatakan bahwa, pada hakekatnya kehadiran suatu konstitusi memiliki fungsi yang sangat substansial, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Merupakan patokan dasar bagi kekuasaan dasar pemerintah dan lembaga negara agar kekuasaan yang diberikan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang.
2. Merupakan piagam mengenai terbentuknya suatu negara yang berdaulat agar diakui oleh negara lain dengan batas wilayah dan penduduk yang jelas.
3. Sumber hukum tertinggi suatu negara dan dijadikan sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang undangan yang ada di bawahnya.⁴⁷

Perihal mengenai perlunya sebuah konstitusi dalam konteks pembatasan kekuasaan dalam suatu negara misalnya, maka dapat dirujuk pada pendapat yang disampaikan oleh Miriam Budiharjo, yang dengan sangat jelas mengatakan bahwa:

“Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas Demokrasi Konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 33. Lihat juga dalam buku Jackson, Vicki C, and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, (New York, Foundation Press, 1999), hal. 197.

⁴⁷ Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok : Raja Wali Press, 2018), Hal. 16

yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi”.⁴⁸

Pada prinsipnya, adanya konstitusi memiliki tujuan untuk membatasi kewenangan pemerintahan dalam menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan, yang berdaulat, yang secara ringkas dapat dikategorikan menjadi tiga tujuan, yaitu: memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik; melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri, memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.⁴⁹ Menghubungkan konstitusi dengan hukum pada umumnya, dapat dipahami bahwa tujuan dari hukum adalah, menghendaki adanya keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman dan kebahagiaan setiap manusia. Berangkat dari tujuan hukum tersebut dapat diperinci secara garis besar fungsi dari tujuan hukum tersebut sebagai berikut: sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat, sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin, sebagai alat penggerak pembangunan, sebagai alat kritik (fungsi kritis)/sarana pengawas, dan sebagai sarana untuk menyelesaikan pertikaian.⁵⁰

Konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions* menurut Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, used and restraints of public power*” (mengeidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum).⁵¹ Karena itu pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula Konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan) dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap

⁴⁸Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2007). Hal. 96

⁴⁹Tim ICCE UIN Jakarta, *Op..Cit..*, hal. 92

⁵⁰J.B. Dalijo, dkk., *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Gramedia, 1994), hal.. 40.

⁵¹Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism*, dalam Bogdanor, Vernon, *Blackwells Encyclopedia of Political Sceince*, (Blackwell, Oxford University Press, 1987)

terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁵²

Menurut pendapat C. F Strong bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan, yaitu:⁵³

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik,⁵⁴
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa. Konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan.

Sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh C.F. Strong, Marwan Mas memberikan pendapat mengenai tujuan konstitusi dengan mengatakan bahwa setiap konstitusi atau hukum dasar suatu negara memiliki tujuan yang secara umum diuraikan sebagai berikut:

1. Mengatur pembatasan kekuasaan penyelenggara negara atau lembaga negara, sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Merupakan landasan bagi penyelenggara kekuasaan negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
3. Memastikan agar pengaturan hak asasi manusia (HAM) bagi warga negara atau rakyat selaku pemilik kedaulatan negara, benar-benar secara konstitusional mendapat jaminan untuk dilindungi, dihargai, dan dilaksanakan oleh penyelenggara negara atau lembaga negara selaku pemegang Mandat kekuasaan dalam suatu negara.⁵⁵

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa Tujuan dibuatnya konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan, dengan jalan membatasinya melalui aturan untuk menghindari terjadinya kesewenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan

⁵²Friedrich C J, *Man and His Government*, (New York : McGraw-Hill), 1997.

⁵³A. Himmawan Utomo, "Konstitusi", *Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal 2

⁵⁴A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990), hal. 215

⁵⁵Marwan Mas,..*Op..Cit..*, Hal. 14

kepada penguasa untuk mewujudkan tujuan negara. Jadi, pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.⁵⁶

G. Klasifikasi Konstitusi

Sebagaimana telah diketahui bahwa hampir semua negara memiliki konstitusi. Apabila dibandingkan antara satu negara dengan negara lain akan nampak perbedaan dan persamaannya. Dengan demikian akan sampai pada klasifikasi dari konstitusi yang berlaku di semua negara. Para ahli hukum tata negara atau hukum konstitusi kemudian mengadakan klasifikasi berdasarkan cara pandang mereka sendiri, antara lain K.C. Wheare, C.F. Strong, James Bryce dan lain-lainnya.

Pertama, suatu konstitusi disebut tertulis apabila ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedangkan konstitusi disebut sebagai tidak tertulis dikarenakan ketentuan-ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan tidak tertulis dalam suatu naskah tertentu, melainkan dalam banyak hal diatur dalam konvensi-konvensi atau UU biasa. Contoh, seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan New Zealand.⁵⁷

Mengenai Inggris dan Israel, Philip Hood dan Jackson mempunyai pendapat sendiri tentang konstitusi yang berlaku di kedua negara tersebut *"a body of law, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and the regulate the relations of the various state organ and the private citizen."*⁵⁸ Konstitusi Inggris itu menurutnya adalah suatu bangun aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan-hubungan diantara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

⁵⁶*Ibid*, hal 13.

⁵⁷Novendri M. Nggilu, *teori dan.... op cit.* hal. 34

⁵⁸O. Hood Philips, *Constitutional and Administrative Law*, e.d, (London : Sweet and Maxwell, 1987), hal 5.

Kedua, James Bryce dalam bukunya *studies in historis and jurisprudence* memilah konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid ini didasarkan atas kriteria atau berkaitan dengan “cara dan prosedur perubahannya”. Jika dalam suatu konstitusi itu muda dalam pengubahannya, maka ia digolongkan kedalam konstitusi yang sifatnya fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahannya, maka ia termasuk dalam konstitusi yang rigid,⁵⁹ hal ini menurut pendapatnya yang disampaikan oleh K.C. Wheare dimaksudkan untuk: Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki); Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; Agar – dan ini berlaku di negara serikat – kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara sendiri; dan Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan⁶⁰

Ketiga, yang dimaksud dengan konstitusi yang derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Disamping itu jika di lihat dari segi bentuknya, konstitusi itu berada diatas peraturan perundangan-undangan yang lain. Demikian juga syarat untuk mengubahnya sangat berat dan lebih berat daripada yang lain. sementara konstitusi yang tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi.⁶¹

Keempat, klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi kesatuan dan konstitusi federal didasarkan pada bentuk negara. di dalam dunia Hukum Tata Negara dikenal bentuk negara serikat dan negara kesatuan. Di negara-negara serikat terjadi pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusinya. Sementara itu

⁵⁹Novendri M. Nggilu, *teori dan.... op cit*, hal. 35

⁶⁰K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1966), hal. 83

⁶¹Djokosutono mengemukakan, pentingnya konstitusi dapat dilihat dari 2 segi, yaitu segi isi (naar de inhoud) dan dari segi bentuk (naar de maker). Djokosutono, *Hukum Tata Negara, (dihimpun Harun Al Rasjid)*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), hal. 48. Pandangan Djokosutono ini berbeda dengan pandangan J.C.T. Simorangkir yang mengemukakan, bahwa konstitusi atau UUD itu dapat dilihat dari 3 segi, yaitu : isinya, pembuatan/ penyusunan/ penetapannya, dan bentuknya. J.C.T. Simorangkir, *Penetapan Undang-Undang Dasar dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Gunung Agung, 1984), hal. 71-72

di negara-negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan berada di pemerintah pusat.⁶²

Kelima, klasifikasi konstitusi berdsarkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. C.F. Strong mengemukakan bahwa negara-negara di dunia ini ada dua macam sistem pemerintahan, yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.⁶³

⁶²Novendri M. Nggilu, *teori dan.... op cit*, hal. 36

⁶³*Ibid*, hal. 36-37



Paradigma Perubahan Konstitusi

.....

A. Perubahan Konstitusi

Ketika teks konstitusi dan konteksnya tidak lagi mampu mewadahi perkembangan masyarakat, perubahan pun diperlukan. Dari sisi politik, konstitusi merupakan resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi pada saat pembentukannya. Pada saat berbagai kekuatan itu mengalami perubahan besar, tentu dapat mendorong adanya perubahan konstitusi yang mengatur tatanan dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan ini dapat terjadi, baik secara formal maupun melalui putusan hakim dan kebiasaan ketatanegaraan. Perubahan formal adalah perubahan terhadap teks konstitusi dengan prosedur yang diatur di dalam konstitusi itu sendiri.

Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) tentu diharapkan berlaku dalam jangka waktu panjang dan tidak mudah usang dihadapkan dengan perkembangan masyarakat. Karena itu, mayoritas konstitusi negara di dunia bersifat kaku atau rigid, yaitu tidak mudah diubah. Konstitusi mengatur cara perubahan konstitusi melalui berbagai mekanisme khusus yang berbeda dengan perubahan undang-undang biasa. Oleh karena itu, maka perubahan konstitusi harus diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang dasar, hal ini dimaksudkan untuk memroteksi materi muatan konstitusi dari hal-hal yang bisa saja di jika berbeda penguasa maka akan berba juga materi muatan konstitusinya, sebab mengenai proses perubahanya tidak diatur di dalam konstitusi. Sebab perlu untuk diketahui bahwa mengenai konstitusi yang baik adalah yang tidak bisa di rubah berdasarkan kehendak penguasa melainkan dirubah berdasarkan hal-hal yang telah disepakati sebagai konsesus bersama oleh seluruh rakyat yang diagregasikan melalui lembaga perwakilan rakyat dalam menjaga

kepentingan rakyat tetap di proteksi oleh Undang Undang Dasar atau Konstitusi.

B. Istilah Perubahan Konstitusi

Perubahan atau yang lebih familiar dengan istilah amandemen sesungguhnya memiliki banyak sekali pengertian. Amandemen tidaknya saja berarti “menjadi lain isi serta bunyi” ketentuan dalam UUD akan tetapi juga “mengandung suatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya.”¹

Mahfud MD mengatakan bahwa, amandemen adalah prosedur penyempurnaan tanpa langsung mengubah UUD-nya, dalam artian merupakan suatu proses pelengkap atau rincian yang kemudian akan di jalkian sebuah lampiran aotentik UUD tersebut. Mengenai agenda ini telah dilakukan dimana UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami Amandemen sebanyak 4 (empat) kali dan dinyatakan selesai pada tahun 2002.²

Apabila dipelajari secara teliti mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, paling tidak ada dua sistem yang sedang berkembang yaitu renewel (pembaharuan) dianut di negara-negara Eropa Kontinental dan amandement (perubahan) seperti dianut di negara-negara Anglo-Saxon. Sistem yang pertama ialah, apabila suatu konstitusi (UUD) dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaharuan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Di antara negara yang menganut sistem ini: Belanda, Jerman, dan Perancis.³

Sistem yang kedua ialah, apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara Amerika Serikat misalnya.⁴

Istilah perubahan konstitusi diuraikan dalam buku Feri Amsari, ia mengatakan bahwa, ada beberapa istilah yang berbeda-beda dalam menyatakan perubahan konsitusi di negara-negara dunia. Perubahan

¹ *Ibid*, hal. 39

² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 59

³ Muhammad Japar, *UUD 1945 dan Tujuh Konstitusi Negara*, (Jakarta : Laboratorium Sosial Politik Press Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta), Hal. 8

⁴ *Ibid*, hal. 8

tersebut tentu saja berkaitan dengan *rechtverfassung* (konstitusi dalam arti hukum), bukan konstitusi dalam arti luas (adat-istiadat, konvensi dan lain-lain). Terdapat tujuh istilah perubahan dibeberapa negara tetapi mempunyai makna yang sama, antara lain:⁵

1. *Amandement* digunakan oleh 69 negara, di antaranya, Amerika Serikat, Afrika Selatan, Australia, India, Jerman, Prancis, Rusia, Singapura dan termasuk Malaysia dan lain-lain
2. *Revision*, digunakan oleh 23 negara di antaranya: Belanda, Afrika Tengah, Iran, Irlandia, Mali, Maroko, Monaco, Portugal, Swiss Serta Timor Leste, dan lain-lain.
3. *Alteration*, hanya digunakkan oleh dua negara yakni Armenia dan Zimbabwe.
4. *Change*, digunakan oleh Macedonia.
5. *Modified*, digunakan oleh El Salvador
6. *Review*, digunakan oleh Syria, dan
7. *Revision* dan sekaligus juga amandement Digunakan oleh Filipina dan juga negara Rwanda.

Perihal peristilahan dalam perubahan sebuah Konstitusi atau Undang Undang Dasar perlu untuk dipahami atau dimengerti, hal ini ditunjukan untuk menghilangkan kekakuan dalam proses merubah sebuah konstitusi di sebabkan beragamanya sebuah istilah mengenai perubahan dari konstitusi. Sehingga dari beragamnya istilah tersebut bukanlah sebuah pola perubahan, melainkan hanya sebuah penamaan dalam memberikan arti perubahan, dimana pada dasarnya adalah mempunyai makna yang sama hanya istilah saja yang berbeda-beda.

C. Metode Perubahan Konstitusi

Sistem perubahan konstitusi yang dipergunakan oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya, dapat dibedakan menjadi dua macam: *pertama*, UUD lama (aslinya) akan dicabut dan digantikan oleh UUD baru secara keseluruhan. *Kedua*, perubahan melalui amandemen, disini UUD atau konstitusi lama (aslinya) tetap dipertahankan berlakunya, sedangkan amandemen perubahan atas pasal-pasal nya itu disisipkan sebagai lampiran atau adendum dari UUD atau konstitusi asli tersebut. Sistem perubahan

⁵ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 (Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi)*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 20-21

yang kedua inilah (*adendum*) yang saat ini menjadi sistem perubahan Indoensia.⁶

Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi-konstitusi ada empat macam cara perubahan, yaitu:

1. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu;
2. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum;
3. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian dan biasa terjadi di negara serikat;
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Berbeda dengan apa yang disampaikan oleh C.F. Strong, Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah Undang-Undang Dasar atau konstitusi menurut K.C. Wheare ada empat macam cara, yaitu melalui:

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*);
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).⁷

Feri Amsari sebagaimana mengutip pandangan yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie, dimana hal ini sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh George Jellinek yang membagi jenis perubahan konstitusi menjadi 2 (dua) mekanisme utama, yakni:

1. Melalui Prosedur Formal yang diatur dalam konstitusi itu sendiri (*verfassungsanderung*),⁸ atau
2. Melalui prosedur yang diatur di luar ketentuan konstitusi itu sendiri (*verfassungswandlung*).⁹

⁶Novendri M. Nggilu, *Teori dan.... op cit.* Hal. 41

⁷K.C. Wheare, *Modern Constituion*, (London: Oxford University Press, 1966), hal. 67-136

⁸Salah satu contoh perubahan konstitusi melalui prosedur yang diatur dalam konstitusi (mekanisme formal perubahan konstitusi), didalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur melalui pasal 37 ayat 1 sampai dengan ayat 5 Bab tentang Perubahan.

⁹Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...Op..Cit..*, hal. 21

Untuk lebih memperjelas mengenai bagaimana proses perubahan melalui formal amandemen (perubahan yang diatur dalam konstitusi) dan informal amandemen (perubahan yang tidak diatur dalam konstitusi), maka akan diuraikan lebih lanjut dalam pembahasan berikut:

1. Metode Perubahan Formal Konstitusi

Sebagaimana yang perlu untuk diketahui dan dipahami, bahwa perubahan konstitusi yang digunakan oleh negara-negara yang ada di dunia, baik terhadap pasal-pasal nya maupun secara keseluruhan dari konstitusi atau Undang Undang Dasar oleh sebuah negara, maka tentu saja ada metode atau mekanisme yang digunakan oleh negara-negara tersebut yang secara mekanisme telah diatur di dalam konstitusi. Pandangan yang ditulis oleh C.F. Strong memberikan gambaran mengenai metode perubahan konstitusi yang bisa dilakukan dengan empat cara, yaitu:¹⁰

a. *By the ordinary legislature but under certain restrictions;*

Perubahan dengan cara ini dilakukan oleh lembaga legislatif melalui aturan-aturan tertentu yang digunakan sebagai standar kinerja perubahan konstitusi atau UUD, cara ini digunakan oleh Indonesia dalam melakukan amandemen terhadap UUD NRI tahun 1945. Perubahan konstitusi yang pertama ini terjadi melalui tiga macam kemungkinan. Cara kesatu, bahwa untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu. Hal ini disebut kuorum. Adapun kuorum ini ditentukan secara pasti, umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari sejumlah anggota pemegang kekuasaan legislatif harus hadir. Keputusan untuk mengubah konstitusi tersebut adalah sah, apabila disetujui oleh umpamanya sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Cara kedua, bahwa untuk mengubah konstitusi, lembaga perwakilan rakyatnya harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum. Lembaga perwakilan rakyat yang diperbaharui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi. Ketiga, cara ini terjadi dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah dengan syarat-syarat seperti dalam cara kesatu yang berwenang mengubah konstitusi.

¹⁰Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, (Jakarta : PT. Bina Aksara, 1987), hal. 15.

b. *By the people through a referendum;*

Perubahan konstitusi yang kedua, secara garis besar berlangsung sebagai berikut. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Usul perubahan konstitusi yang dimaksud disiapkan lebih dulu oleh badan yang diberi wewenang untuk itu. Dalam referendum atau plebisit ini rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka. Penentuan diterima atau ditolaknya suatu usul perubahan diatur dalam konstitusi. Perubahan dengan cara ini dilakukan dengan mekanisme referendum atau dengan meminta persetujuan dari rakyat secara langsung melalui proses pemugutan suara, contohnya yang dilakukan oleh negara Turki pada saat melakukan amandemen terhadap Konstitusi negaranya.

c. *By majority for all units a federal state;*

Perubahan konstitusi yang ketiga, berlaku dalam negara yang berbentuk negara serikat. Oleh karena konstitusi dalam negara yang berbentuk negara serikat ini dianggap sebagai “perjanjian” antara negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagian terbesar negara-negara tersebut. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh negara serikat – dalam hal ini lembaga perwakilan rakyatnya – akan tetapi kata akhir berada pada negara-negara bagian. Di samping itu usul perubahan dapat pula berasal dari negara-negara bagian. Perubahan dengan cara ini dilakukan melalui mekanisme atau proses dengan melibatkan negara-negara bagian dalam proses melakukan amandemen atau perubahan terhadap konstitusi, lazimnya, cara ini dipraktikkan oleh negara-negara federal, contohnya Amerika Serikat.

d. *By special convention.*

Perubahan konstitusi yang keempat, dapat dijalankan baik dalam negara serikat maupun dalam negara yang berbentuk kesatuan. Apabila ada kehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuklah suatu lembaga negara

husus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga negara khusus tersebut. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenang sampai selesai, dengan sendirinya dia bubar. *Convention* yang dimaksudkan disini adalah bukan kebiasaan ketatanegaraan, melainkan Perubahan konstitusi dengan dengan cara membentuk lembaga khusus yang dibentuk untuk merumuskan konstitusi, misalnya saja dalam bentuk *Constitutional commission*, contoh negara yang menggunakan cara ini adalah; Afrika Selatan dan Thailand, termasuk juga Indonesia pernah menggunakan cara ini.

Dari keempat pendapat yang disampaikan oleh C.F. Strong diatas, Indonesia pada saat melakukan amandemen terhadap UUD NRI tahun 1945 setihnya pernah menggunakan dua mekanisme, yakni *by the ordinary legislature but under certain rescriptions* dan *by special convention*. Khusus mengenai *special convention* (lembaga khusus yang dibentuk untuk merumuskan konstitusi), Indonesia pernah membentuk Komisi Konstitusi sebelum melakukan amandemen sebanyak empat kali. Namun hasil dari rancangan konstitusi yang disusun oleh Komisi Konstitusi ini diabaikan oleh MPR. Selain itu juga, pada masa pemberlakuan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS 1950), dimana pemerintah membentuk sebuah Dewan Konstituante yang bertugas untuk merancang dan membentuk konstitusi baru, namun kemudian pemerintah membubarkan Dewan ini secara sepihak melalui Dekrit Presiden atau melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 tahun 1959 Tentang Kembali Kepada Undang Undang Dasar 1945 pada tanggal 5 Juli tahun 1959, salah satu isi dekrit tersebut adalah membubarkan dewan konstituante dan menyatakan untuk kembali ke Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang pertama.¹¹

¹¹Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 150 tahun 1959, menetapkan keputusan sebagai berikut:

- a. Menetapkan pembubaran konstituante;
- b. Menetapkan Undang Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- c. Terhitung mulai dari tanggal penetapan dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang Undang Dasar Sementara;
- d. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Permasalahan utama yang kemudian menghambat kerja dari Dewan Konstituante yang dilantik pada 10 November 1956¹² adalah disebabkan karena Konstitusi atau UUDS 1950 menganut sistem demokrasi liberal. Demokrasi liberal sebagai sebuah sistem pada dasarnya baik, namun tidak sesuai dengan keperibadian bangsa Indonesia, oleh karena itu yang lebih tepat diterapkan Indonesia adalah demokrasi terpimpin, yaitu demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan permufakatan. Oleh karena itu, untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut, maka, UUDS 1950 tidak dapat dipertahankan dan harus diganti.¹³

Jika C.F. Strong mengemukakan 4 (empat) metode atau cara perubahan yang bisa digunakan dalam melakukan perubahan konstitusi, maka berbeda dengan Arend Lijphart yang menyampaikan atau mengemukakan 3 (tiga) metode atau cara perubahan konstitusi melalui prosedur formal amandemen, yakni:

- a. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh lembaga parlemen melalui suara terbanyak (mayoritas) dengan perhitungan 50%+1 yang dilakukan dengan proses voting;
- b. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh lembaga parlemen dengan ketentuan khusus yang telah diatur mengenai ketentuan perolehan suaranya, misalnya saja dua pertiga atau tiga perempat;
- c. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh lembaga parlemen, dimana parlemen akan menyiapkan rancangan konstitusi baru, kemudian akan meminta suara dari rakyat untuk mendapatkan persetujuan melalui proses referendum.¹⁴

Mengenai metode perubahan konstitusi dapat juga dirujuk pendapat yang disampaikan oleh Denny Indrayana, yang mengemukakan secara khusus mengenai lembaga yang dapat melakukan perubahan konstitusi melalui metode perubahan formal terhadap sebuah konstitusi bisa dilakukan oleh lembaga, melalui:¹⁵

¹² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi "Menguat Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia"*, (Jakarta : Raja Wali Press, 2010), hal. 127

¹³ Backy Krisnayuda, *Pancasila Dan Undang Undang "Relasi Dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, (Jakarta : Kencana, 2017), hal. 107

¹⁴ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945.., Op..Cit..*, hal. 30

¹⁵ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation Of Constitutional-Making In Transision*, (Jakarta : Kompas, 2008), hal. 63.

a. *Expert Commission*;

Perubahan konstitusi melalui lembaga dengan model *Expert Commission* ini secara kontekstual pernah dipraktikkan di Indonesia dengan membentuk Komisi Konstitusi pada saat amandemen terhadap UUD NRI tahun 1945 dilakukan sebanyak 4 (empat) kali mulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 yang bertugas merancang konstitusi baru yang terdiri dari ahli-ahli konstitusi ternama di Indonesia pada saat itu, sebut saja Sri Soemantri yang juga sebagai ketua komisi Konstitusi.

b. *Normal legislature*.

Perubahan konstitusi melalui Lembaga dengan model *Normal legislature* adalah dilakukan oleh lembaga parlemen atau lembaga legislatif. Model ini ini paling banyak digunakan oleh negara-negara di dunia.

Pada dasarnya semua negara yang ada di dunia, yang menggunakan metode perubahan konstitusi dengan cara perubahan formal, sesungguhnya ketentuan pengaturan perubahannya berbeda-beda, hal ini tergantung dengan kondisi atau nuansa kebatinan yang sedang menyelimuti sebuah negara yang mengadopsi prinsip demokrasi konstitusional.

2. Metode Perubahan Informal Konstitusi

Perubahan diluar ketentuan konstitusi disebut sebagai perubahan informal atau melalui kondisi yang disebut Djokosutono secara *onbewust* (lambat-laun). Walaupun dalam perkembangannya perubahan informal juga dapat memiliki kekuatan hukum mengikat seketika itu juga.¹⁶

Pada perubahan konstitusi secara informal, menurut K.C. Wheare, terdapat kekuatan-kekuatan yang mampu menimbulkan perubahan konstitusi itu sendiri. Kekuatan itu sendiri oleh Where dibagi menjadi dua, yaitu; *pertama*, kekuatan yang dapat menciptakan berubahnya kondisi di suatu negara. Kekuatan itu memang tidak merubah kalimat-kalimat dalam konstitusi secara eksplisit, namun kekuatan tersebut mampu menciptakan kondisi yang dapat merubah makna atau kestabilan supremasi konstitusi. Misalnya, dalam kondisi perang berkecamuk mendorong negara federal cenderung menjadi negara kesatuan. Kewenangan-kewenangan negara bagian dalam masa damai bisa berubah menjadi kewenangan negara federal dalam kondisi perang. Akibatnya, kekuasaan menjadi sangat sentralistik

¹⁶Djoko Soetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit In-Hill-Co, 2006), hal. 131

yang merupakan ciri pokok negara kesatuan. Hal itu menurut Wheare bukan dikarenakan berubahnya ketentuan dalam konstitusi, melainkan kondisi tersebut menyebabkan pemerintah mengabaikan konstitusi demi kepentingan yang lebih tinggi yaitu perlindungan negara. *Kedua*, kekuatan yang mampu menciptakan kondisi sehingga terlaksananya perubahan konstitusi secara formal, melalui interpretasi hakim dan melalui konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan.¹⁷

a. Perubahan Konstituti melalui Kebiasaan Ketatanegaraan

Kebiasaan dan tradisi mengubah konstitusi dengan cara lain. Keduanya menjadi pelengkap hukum. Kekuasaan yang diberikan dalam hukum kepada orang atau lembaga pada kenyataannya dijalankan oleh konstitusi tersebut, kekuasaan itu tidak dibatalkan atau dipindahkan oleh tradisi, tapi ia menjadi bagian dari caranya saja. Tradisi dan kebiasaan merupakan 2 (dua) hal yang saling mempengaruhi dan saling membutuhkan. Garis batas antara keduanya sering tidak jelas dan terkadang sulit memutuskan apakah keputusan tertentu mesti tertulis dalam hukum Konstitusi atau apakah ia bisa diatur menurut kebiasaan atau tradisi.¹⁸

Hubungan erat antar kebiasaan dan tradisi di satu pihak dan hukum Konstitusi di pihak lain akan nampak lebih jelas ketika menemui kasus-kasus dimana tradisi berubah menjadi hukum, mungkin dengan dimasukkannya tradisi melalui amandemen Konstitusi itu sendiri. Ini mungkin dianggap perlu mungkin karena hukum, dalam beberapa hal, dianggap memiliki otoritas yang lebih kuat dari tradisi, atau mungkin juga bahwa tradisi diperselisihkan dan langkah yang paling baik untuk menyelesaikannya adalah dengan membuat peraturan.¹⁹

Satu karakteristik yang terdapat dalam banyak contoh berjalannya tradisi, sebagaimana yang digambarkan oleh Dicey dalam bukunya *Law of Constitution* ketika ia menjelaskan tradisi dalam pemerintahan Inggris bahwa tradisi-tradisi tersebut dimaksudkan untuk menjamin supremasi tertinggi dari orang-orang yang berhak memilih sebagai satu-satunya

¹⁷M Rizqi Azmi, *Dinamika Perubahan Konstitusi Melalui Kebiasaan Ketatanegaraan Dan Putusan Hakim*, Jurnal Cahaya Keadilan Volume 7 Nomor 2 Oktober 2019, hal. 377

¹⁸*Ibid*, hal. 382

¹⁹*Ibid*

pemegang kedaulatan politik negara. Gambaran tentang pengaruh tradisi juga ditunjukkan di negara selain Inggris.²⁰

b. Perubahan Konstitutsi Melalui Interpretasi Hakim

Kasus Madison Vs Marbury (1803) dalam ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara juga dipahami sebagai formula awal dari ide perubahan konstitusi melalui penafsiran oleh lembaga peradilan/hakim.²¹

Marshall dan hakim-hakim agung lainnya mengatakan bahwa writ of mandamus²² tersebut bertentangan dengan konstitusi, sehingga MA menolak gugatan dan membatalkan UU KK 1789. Kewenangan membatalkan UU tidak ada dalam konstitusi, namun Marshall mengatakan bahwa sebagai *supreme of law of the land* maka setiap UU yang dibuat kongres apabila bertentangan dengan konstitusi harus dibatalkan.

Setelah keputusan yang memberikan kewenangan baru bagi *The Supreme Court of the United States* tersebut dikenal dalam dunia hukum, maka terjadilah perkembangan judicial review yang sangat beragam, namun tetap berpedoman kepada putusan terhadap kasus Marbury vs Madison ini.

Penafsiran oleh hakim tersebut dapat dibedakan menjadi dua yaitu *judicial review* dan *constitutional review*. Perbedaan itu dilakukan dengan beberapa alasan: pertama, *constitutional review* bukanlah hak tunggal dari lembaga peradilan.²³ Pertama, wewenang uji konstitusional tersebut bergantung kepada ketentuan konstitusi masing-masing negara. Terdapat konstitusi yang memberikan uji konstitusionalitas kepada sebuah Dewan Konstitusi seperti Prancis atau oleh lembaga legislatif (MPR) yang pernah dianut Indonesia sebelum perubahan UUD 1945. Kedua, istilah judicial review dapat pula mengarah kepada uji terhadap peraturan perundang undangan di bawah undang-undang (*Judicial review refers to the ultimate authority of the Supreme Court to judge whether*

²⁰*Ibid*

²¹ John H Garvey and T Alexander Aleinikof, *Modern Constitutional Theory*, Third Edition, (St. Paul, Minn : West Publishing Co, 1994), hal. 104,

²²sebuah surat perintah yang diterbitkan MA untuk memaksa Medison agar menyerahkan surat-surat penangkatan mereka sebagai Hakim Perdamaian.

²³Luthfi Widagdo Eddyono, "Catatan Eksplorative Perkembangan Constitutional Review", dalam Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 2, Nomor 1, Juli 2005.

[a] a state law or [b] a national law), sedangkan penggunaan istilah constitutional review hanya sesuai dengan proses uji konstiusionalitas terhadap produk hukum di bawah konstitusi.²⁴

Berdasarkan argumentasi di atas dapat pula digunakan istilah yang lebih tepat sebagaimana yang dikemukakan oleh Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet yaitu *constitutional judicial review*, pengujian konstiusional yang dilakukan lembaga peradilan.²⁵

Dengan demikian, maka pada dasarnya perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim merupakan suatu hal yang sangat sering terjadi khususnya pasca adanya cabang kekuasaan kehakiman yang baru, yakni Mahkamah Konstitusi yang salah satu fungsinya adalah melakukan pengujian (*constitutional review*) Undang Undang terhadap Undang Undang dasar dalam suatu negara, tidak terkecuali Indonesia.

Banyak putusan-putusan yang dilahirkan oleh MK, dari sisi substansi putusan tersebut sebenarnya telah secara langsung memberikan interpreasinya terkait dengan konsesus konstiusional yang di sepakati di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Interpretasi atau menafsir undang-undang menurut ajaran hukum sebenarnya adalah alat pembantu dalam memberi arti, maksud atau ratio terhadap suatu ketentuan undang-undang. Hal itu disebabkan ketentuan hukum tidak dapat memberikan penyelesaian terhadap permasalahan yang ada. Oleh karena itu dibutuhkan penafsir undang-undang yang memahami tujuan hukum sesungguhnya dan keputusannya memiliki legitimasi untuk mengikat, maka diserahkan wewenang tersebut kepada lembaga peradilan. Apalagi dikarenakan lembaga peradilan adalah tempat terakhir mencari keadilan dan tempat penyelesaian pelbagai perkara.²⁶

Perkara-perkara uji konstiusionalitas UU terhadap UUD 1945 di MK mengakibatkan terjadinya perubahan UUD 1945. Perubahan jenis ini juga dijelaskan oleh Wheare sebagai perubahan melalui *judicial interpretation*. sehingga dapat dikelompokkan ada dua jenis putusan dalam proses uji konstiusional. *Pertama*, putusan yang menimbulkan makna baru terhadap teks UUD 1945. *Kedua*, putusan

²⁴M Rizqi Azmi, *Op..Cit..*, hal. 386

²⁵Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, (New York: New York Foundation Press, 1999), hal. 456.

²⁶M Rizqi Azmi, *Op..Cit..*, hal. 387

yang menyebabkan batalnya pasal-pasal atau seluruh ketentuan UU itu sendiri.²⁷

Salah satu contoh putusan MK yang memberikan perubahan secara *textual meaning* terhadap UUD 1945 adalah Pada perkara No. 008/PUU-II/2004 mengenai uji konstiusional UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 terdapat penafsiran MK yang mengubah secara tidak langsung teks UUD 1945 itu sendiri. Kalimat mampu secara rohani dan jasmani' didefenisikan oleh MK dengan tafsir: 'bahwasanya calon presiden dan wakil presiden harus dalam kondisi sehat secara rohani dan jasmani dalam melaksanakan tugas dan kewajiban kenegaraan dimaksud' (Putusan No. 008/PUU-II/2004 halaman 28). Secara tekstual tentu saja terdapat perbedaan yang jelas antara kata 'mampu secara rohani dan jasmani' dengan 'harus dalam kondisi sehat' secara rohani dan jasmani.

Kedua, Dalam perkara No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstiusionalitas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945, Hakim Konstitusi memberikan penafsiran terhadap makna hakim yang dicantumkan Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. MK dalam amarnya tidak memasukkan Hakim Konstitusi sebagai bagian dari kata 'hakim' dalam ketentuan Pasal 24 B UUD 1945. Sebaliknya menurut putusan MK tersebut Hakim Agung merupakan bagian dari Pasal 24 B UUD 1945.

Putusan MK tersebut secara tidak langsung telah mengubah bunyi Pasal 24 B Ayat (1) UUD 1945 dari berbunyi (*original meaning*): "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim", menjadi bermakna (*textual meaning*): "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, kecuali Hakim Konstitusi".²⁸

²⁷*Ibid.*, hal. 390

²⁸*Ibid.*, hal. 391



Mengenal Mahkamah Konstitusi

.....

A. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berawal dari suatu proses perubahan politik kekuasaan yang otoriter menuju demokratis, sedangkan keberadaan Mahkamah Konstitusi lebih untuk menyelesaikan konflik antar lembaga negara karena dalam proses perubahan menuju negara yang demokratis tidak bisa dihindari pertentangan antar lembaga negara.¹

Alasan mengapa kemudian MK disepakati untuk dibentuk di Indonesia, Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan akses dari perkembangan pemikiran hukum dan ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20 ini. Di negara-negara yang tengah mengalami tahapan perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, ide pembentukan MK menjadi diskursus penting. Krisis konstitusional biasanya menyertai perubahan menuju rezim demokrasi, dalam proses perubahan itulah MK dibentuk. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik², juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Secara hukum lahirnya MK dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia Akibat adanya Perubahan UUD 1945.³

¹Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal. 223

²Nilai semantik menunjukkan bahwa konstitusi itu secara hukum tetap berlaku, tetapi dalam kenyataannya hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik

³Ahmad Fadli Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2013) hal. 41

Dalam perkembangannya, ide pembentukan MK dilandasi upaya serius memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan semangat penegakan konstitusi sebagai *grundnorm* atau *highest norm*, yang artinya segala peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diatur dalam konstitusi. Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara, melalui konstitusi rakyat membuat *statement* kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga. Sebab, semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi, merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.⁴

Apabila ditelaah lebih lanjut, pembentukan MK didorong dan dipengaruhi oleh kondisi faktual yang terjadi pada saat itu. *Pertama*, sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan UUD yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang. *Kedua*, pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga, UUD 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang membuat potensi besar terjadinya sengketa antar lembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi MPR ke supremasi konstitusi, membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut. *Ketiga*, kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR pada 2001, mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata. Untuk itu, disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau

⁴Janedjri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; surakarta, 2009), Hal. 6

Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.⁵

Mahkamah konstitusi (MK) merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung (MA), yang dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945.⁶ Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk MK Pembentukan MK sendiri merupakan fenomena negara modern abad ke-20.⁷ Lahirnya Mahkamah melalui sidang tahunan MPR RI pada tanggal 9 November 2001. Pada persidangan tersebut menetapkan cabang kekuasaan kehakiman yang baru diluar Mahkamah Agung dan lembaga yang berada dibawah lingkungan Mahkamah Agung. Hal ini ditandai dengan perubahan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan kehadiran Pasal tersebut maka secara *de jure* Mahkamah Konstitusi telah ada di Indonesia meskipun secara *de facto* Mahkamah Konstitusi belum terbentuk kelembagaannya ataupun Undang-Undang yang mengatur keberadaannya. Sebuah lompatan besar bagi bangsa Indonesia yang selama ini hanya ada satu peradilan tunggal yang sarat akan berbagai permasalahan didalamnya. Menurut Jimly Asshiddiqie pembentukan Mahkamah Konstitusi dikarenakan:

1. Perlu dibentuknya lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang dikarenakan perubahan konstitusi memiliki derajat yang sama;
2. Perlunya pengontrolan terhadap produk-produk hukum yang ditetapkan berdasar *rule of majority* di parlemen;
3. Mahkamah Konstitusi difungsikan sebagai lembaga penentu nilai konstitusionalitas produk hukum dan bagian dalam menentukan proses

⁵*Ibid*, hal. 8-9

⁶Ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 9 November 2001

⁷Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU, dan Peraturan di 78 Negara*, (Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Asosiasi Pengajar HTN dan Han Indonesia; Jakarta, 2002).

impeachment presiden dan/ atau wakil presiden. Alasan-alasan diataslah yang nantinya dijadikan sebagai kewenangan mahkamah konstitusi dan kemudian dirumuskan dalam rumusan pasal 24C ayat (2) undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945.⁸

Setelah disepakati Indonesia mengadopsi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan. Masalah selanjutnyapun berdatangan, yaitu mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan. Permasalahan bermula ketika pemerintahan Megawati Soekarnoputri terlambat mengirimkan perwakilan dalam pembahasan RUU Mahkamah Konstitusi untuk dibahas bersama dengan DPR. Hal ini merupakan “berita buruk” dalam upaya melahirkan MK.⁹ Keterlambatan ini menyebabkan proses pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak berjalan sesuai dengan apa yang di rencanakan dan di harapkan. Terhambanya proses pembahasan yang seharusnya berjalan di DPR, menjadi asbab terlambatnya proses penyelesaian terhadap Undang Undang Mahkamah Konstitusi, padahal sesuai dengana amanat pasal III aturan peralihan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas mengatakan Bahwa “Mahkamah Konstitusi harus dibentuk paling lambat 17 Agustus 2003”.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pembentukan mahkamah konstitusi pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berawal dari suatu perubahan politik kekuasaan yang otoriter menjadi demokratis, sedangkan keberadaan mahkamah konstitusi lebih untuk menyelesaikan konflik antarlembaga yang demokratis tidak bisa dihindari munculnya pertentangan antar lembaga.¹⁰

Dari sisi hukum, keberadaan MK adalah salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik negara kesatuan tidak hanya dimaknai sebagai kesatuan wilayah geografis dan penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam prinsip negara kesatuan menghendaki adanya satu sistem hukum nasional.

⁸Hal. 44-45

⁹Saldi Isra, *Reformasi HTN Pasca Amandemen UUD 1945*, (Padang: Andalas University Press, 2006), hal. 170

¹⁰Ni'matul Huda. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, (UII Press; Yogyakarta), Hlm 223

Kesatuan sistem hukum nasional ditentukan oleh adanya kesatuan dasar pembentukan dan pemberlakuan hukum, yaitu UUD 1945. Substansi hukum nasional dapat bersifat pluralistik, tetapi keragaman itu memiliki sumber validitas yang sama, yaitu UUD 1945.

Prinsip supremasi konstitusi telah diterima sebagai bagian dari prinsip negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum adalah satu kesatuan sistem yang hierarkis dan berpuncak pada konstitusi. Oleh karena itu supremasi hukum dengan sendirinya berarti juga supremasi konstitusi. Prinsip supremasi konstitusi juga terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian konstitusi menjadi penentu bagaimana dan siapa saja yang melaksanakan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara dengan batas sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh konstitusi itu sendiri. Bahkan, konstitusi juga menentukan substansi yang harus menjadi orientasi sekaligus sebagai batas penyelenggaraan negara, yaitu ketentuan tentang hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang perlindungan, pemenuhan, dan pemajuannya adalah tanggung jawab negara.¹¹

Agar konstitusi tersebut benar-benar dilaksanakan dan tidak dilanggar, maka harus dijamin bahwa ketentuan hukum di bawah konstitusi tidak bertentangan dengan konstitusi itu sendiri dengan memberikan wewenang pengujian serta membatalkan jika memang ketentuan hukum yang dimaksud bertentangan dengan konstitusi. Pengujian ini sangat diperlukan karena aturan hukum undang-undang itulah yang akan menjadi dasar penyelenggaraan negara. Salah satu ukuran yang paling mendasar adalah ada atau tidaknya pelanggaran terhadap hak konstitusional yang ditentukan dalam UUD 1945. Dengan latar belakang tersebut, MK RI dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945.¹²

Ikhsan Rosyada berpendapat bahwa kedudukan dan peranan mahkamah konstitusi berada pada posisi strategis dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia karena mahkamah konstitusi

¹¹*Ibid*

¹²*ibid*

mempunyai wewenang yang terkait langsung dengan kepentingan politik, baik dari pihak pemegang kekuasaan dalam system kekuasaan di Negara Republik Indonesia. Hal ini menjadikan kedudukan mahkamah konstitusi sangat rawan terhadap intervensi atau pengaruh kepentingan dari luar.¹³

B. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Agar konstitusi benar-benar menjadi hukum tertinggi, maka ketentuan-ketentuan dasar konstitusional yang menjadi materi muatannya harus dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Peraturan perundang-undangan, baik yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan pelaksana yang dibuat oleh eksekutif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi itu sendiri.

Digantikannya sistem *division of power* (pembagian kekuasaan) dengan *separation of power* (pemisahan kekuasaan) mengakibatkan perubahan mendasar terhadap format kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Berdasarkan *division of power* yang dianut sebelumnya, lembaga negara disusun secara vertikal bertingkat dengan MPR berada di puncak struktur sebagai lembaga tertinggi negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR sering dikatakan sebagai rakyat itu sendiri atau penjelmaan rakyat. Di bawah MPR, kekuasaan dibagi ke sejumlah lembaga negara, yakni presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.¹⁴

Akibat utama dari anutan sistem *separation of power*, lembaga-lembaga negara tidak lagi terkualifikasi ke dalam lembaga tertinggi dan tinggi negara. Lembaga-lembaga negara itu memperoleh kekuasaan berdasarkan UUD dan di saat bersamaan dibatasi juga oleh UUD. Pasca amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada satu lembaga melainkan oleh UUD. Dengan kata lain, kedaulatan sekarang

¹³ Rosyada Ikhsan, *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Rineka Cipta; Jakarta), hlm. 22

¹⁴ Janedjri M. Gaffar, *op cit.* hal. 9-10

tidak terpusat pada satu lembaga tetapi disebar kepada lembaga-lembaga negara yang ada. Artinya sekarang, semua lembaga negara berkedudukan dalam level yang sejajar atau sederajat.

Selanjutnya, UUD 1945 memberikan otoritas kepada MK untuk menjadi pengawal konstitusi. Mengawal konstitusi berarti menegakkan konstitusi yang sama artinya dengan “menegakkan hukum dan keadilan”. Sebab, UUD 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan, kewenangan serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum.

Sebagaimana yang diketahui bahwa, pada awalnya dalam praktek sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama terkait dengan kekuasaan kehakiman, dikenal hanya terdapat satu lembaga yang disematkan kepadanya sebagai sebuah Mahkamah, yakni Mahkamah Agung (MA). Namun sejak bergulirnya era reformasi yang melahirkan adanya amendemen terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melalui amendemen ketiga lahir lah sebuah lembaga negara baru yang bergerak di ranah kekuasaan kehakiman dengan menyandang predikat sebagai sebuah mahkamah, yakni lembaga Mahkamah Konstitusi (MK). Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amendemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat.

Menurut Harjono, antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi, keduanya merupakan lembaga tinggi negara yang terpisah, tetapi memiliki hubungan yang bersifat horizontal-fungsional. Artinya, kedua lembaga tersebut tidak saling mensubordinasikan, tetapi masing-

masing mempunyai kompetensi secara mandiri.¹⁵ Perbedaan kewenangan dan fungsi antara MA dan MK bukan berarti kedudukan kedua lembaga ini berbeda, melainkan antara keduanya berada dalam posisi yang sama sebagai lembaga tinggi negara yang bergerak dalam ranah *judicial power* atau lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.

Hasil dari perubahan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 khususnya terkait dengan pengaturan kelembagaan negara yang dijamin di dalam konstitusi menetapkan bahwa MK merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti MPR, DPR, Presiden, dan MA. Sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (1), Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yudikatif selain MA yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga tinggi negara lainnya, keberadaan MK semakin menegaskan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances* sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya.¹⁶

Mahkamah Konstitusi seperti yang dikonstruksi dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C dan Pasal 7B. Keempat Kewenangan itu adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji Undang-Undang (UU) terhadap UUD;
2. Memutuskan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. Memutuskan pembubaran partai politik; dan
4. Memutuskan sengketa hasil pemilihan umum.

Adapun kewajibannya adalah memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹⁵Harjono sebagaimana dikutip dari Hal, 62

¹⁶*Ibid*, hal. 63

C. Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Semua lembaga negara yang dibentuk, tentu saja melahirkan beberapa fungsi dan kewenangan yang turut serta menyertai hadirnya sebuah lembaga negara tersebut. Termasuk juga dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dilahirkan melalui perdebatan yang cukup panjang dalam peristiwa amandemen terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Fungsi dan kewenangan utama MK adalah menjaga konstitusi guna tegaknya prinsip konstiusionalitas hukum. Demikian halnya yang melandasi negara-negara yang mengakomodir pembentukan Mahkamah Konstitusi¹⁷ dalam sistem ketatanegaraannya. Dalam rangka menjaga konstitusi, fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari penerapannya dalam ketatanegaraan Indonesia sebab UUD 1945 menegaskan bahwa anutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Bahkan, ini juga terjadi di negara-negara lain yang sebelumnya menganut sistem supremasi parlemen dan kemudian berubah menjadi negara demokrasi. MK dibentuk dengan fungsi untuk menjamin tidak akan ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstiusional warga terjaga dan konstitusi itu sendiri terkawal konstiusionalitasnya.¹⁸

Untuk menguji apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review*¹⁹ yang menjadi kewenangan MK. Jika suatu undang-undang atau salah satu bagian daripadanya dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu akan dibatalkan MK. Sehingga semua produk hukum harus mengacu dan tak boleh bertentangan dengan konstitusi.

¹⁷ Tidak semua negara menyebut lembaga baru itu dengan istilah MK. Prancis misalnya menyebut dengan Dewan Konstitusi (*Counseil Constitutionnel*), Belgia menyebutnya Arbitrase Konstitusional (*Constitutional Arbitrage*) karena lembaga ini dianggap bukan pengadilan dalam arti yang lazim karena itu, para anggotanya juga tidak disebut hakim. Persamaan dari ke-78 negara itu adalah pada MK yang dilembagakan tersendiri di luar MA.

¹⁸ Janedjri M. Gaffar, *op cit.* hal. 12

¹⁹ *Judicial review* merupakan hak uji (*toetsingrechts*) baik materiil maupun formil yang diberikan kepada hakim atau lembaga peradilan untuk mengujikeshahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di hadapan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajat dan hierarkinya. Pengujian biasanya dilakukan terhadap norma hukum secara *a posteriori*, kalau dilakukan secara *a priori* disebut *judicial preview* sebagaimana misalnya dipraktekkan oleh *Counseil Constitutionnel* (Dewan Konstitusi) di Prancis. *Judicial review* bekerja atas dasar adanya peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarkis.

Melalui kewenangan *judicial review* ini, MK menjalankan fungsinya mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.²⁰

Fungsi lanjutan selain *judicial review*, yaitu: (1) memutus sengketa antar lembaga negara, (2) memutus pembubaran partai politik, dan (3) memutuskan hasil pemilu. Fungsi lanjutan semacam itu memungkinkan tersedianya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan (antar lembaga negara) yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan biasa, seperti sengketa hasil pemilu, dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik. Perkara-perkara semacam itu erat dengan hak dan kebebasan para warga negara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh UUD. Karena itu, fungsi-fungsi penyelesaian atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik dikaitkan dengan kewenangan MK.²¹

Fungsi dan wewenang MK di Indonesia telah dilembagakan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa MK mempunyai empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Ketentuan itu dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Empat kewenangan MK adalah:²²

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003, kewajiban MK adalah memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.²³

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*, hal 12-13

²² *Ibid*, hal 13

²³ *Ibid*, hal 13

Sedangkan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan yang ada di dunia khususnya di Indonesia dimaksudkan sebagai sebuah lembaga yang akan mengilhami kewenangan dari Mahkamah Konstitusi itu sendiri, adapun Fungsi MK, yakni:

1. *The guardian of ideology and constitution;*

Bagi, Mahkamah Konstitusi Pancasila sebagai ideologi negara adalah tolak ukur atau dasar utama dari suatu mekanisme pengujian konstiusionalitas, terutama dalam hal pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar 1945, maka Secara singkat dapat dikatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan pemaknaan yang bersifat filsafati dari dasar negara dengan Ideologi pancasila yang merupakan roh dan sekaligus jiwahnya. Maka dalam konteks itulah kemudian selain mahkamah konstitusi berposisi sebagai *The guardian of constitution*, MK juga berposisi sebagai *The guardian of ideology*, yang dalam hal ini adalah ideologi pancasila.

2. *The final interpreter of the constitution;*

MK merupakan lembaga negara yang secara konstiusional memiliki *legelly Binding* dalam melakukan penafsiran konstiusional terhadap konstitusi, dimana putusan Mahkamah Konstitusi akan secara mutatis mutandis akan memberikan dasar konstiusional, terutama terkait dengan pengujian Undang Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Walaupun kemudian dalam beberapa pandangan ada yang mengatakan bahwa selain MK, MPR juga mempunyai kewenangan dalam memberikan penafsiran konstiusional.

3. *The guardian of democracy;*

Posisi MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat penting dalam hal merawat prinsip-prinsip demokrasi tetap berjalan secara baik, terutama Indonesia dikenal sebagai negara dengan prinsip demokrasi konstiusional yang tentu saja membawa MK dalam posisi yang harus menjamin proses demokrasi itu berjalan sesuai dengan harapan bersama, apalagi salah satu kewenangan MK adalah memutus perkara perselisihan hasil Pemilihan Umum (Pemilu) yang sangat penting dalam demokrasi,

4. *The protector of the citizen's constitutional rights; and*

Konstitusi adalah norma fundamental negara dimana pada aplikasinya, konstitusi dijadikan sebagai dasar negara (UUD 1945) yang dalam segi materi muatan UUD 1945 adalah sebagai konsesus kebangsaan yang berfungsi sebagai kontrak sosial antara negara dengan warga negara. Oleh karena itu, maka keberadaan MK adalah dimaksudkan untuk menjamin agar substansi konsensus kebangsaan ini (UUD 1945) yang berisi mengenai hak-hak konstitusional warga negara dijalankan secara bertanggungjawab dan konsekuen oleh seluruh elemen penyelenggara negara.

5. *The protector of human rights.*

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa salah satu materi muatan konstitusi yang harus dan wajib hukumnya ada di dalam konstitusi adalah perlindungan hak asasi manusia yang harus terejawantahkan di dalam konstitusi tersebut, dengan demikian maka persoalan menjaga marwa konstitusi terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia menjadi ruang yang tidak bisa dikedilakan apalagi ditutup aksesnya kepada warga negara. Oleh karena itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah jawaban atas kegelisahan warga negara untuk mencari perlindungan konstitusional ke MK.

Kelima fungsi yang secara konsepsional melatut secara mutatis mutandis kepada mahkamah konstitusi ini merupakan sebuah konsep yang mendasari lahirnya Konsep lembaga peradilan konstitusional khususnya mahkamah Konstitusi Indonesia (MK).

D. Putusan Mahkamah Konstitusi

Secara konsepsional, fungsi utama dari lahirnya Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang akan menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman dalam konteks sebagai *the guardian of law* atau sebagai penjaga dan pengawal norma hukum, dengan konsep ini, maka MK di dambahkan akan menjadi pelopor dari ketaatan negara dan para penyelenggaranya dalam menghasilkan sebuah produk hukum nasional (Prolegnas) yang benar-benar sesuai dengan roh Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sehingga para perumus berdirinya MK secara sadar bahwa untuk mewujudkan komitmen konsepsional dari

MK harus disertai dengan kewenangan yang memadai untuk menjalankan fungsi tersebut. Oleh karena itu, maka dalam pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Terkait dengan putusan yang sifatnya *final and binding*, yang pertama kali menggunakan konsep ini dalam sistem lembaga peradilan maupun kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya konsepsi ini yang kemudian di kongkritisasi ke dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 jelas memperlihatkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusional dimana menjadi cabang atau salah satu pelaku kekuasaan kehakiman (*yudikatif*) di samping MA dan peradilan di Bawahnya. Jika melihat limitasi kewenangan dari MK, maka dapat dikatakan bahwa MK adalah lembaga peradilan yang sangat memiliki keterkaitan erat dengan kehidupan ketatanegaraan, penyelenggaraan negara, dan juga terkait dengan sistem politik. Oleh karena itu maka putusan MK akan sangat memberikan pengaruh yang besar terhadap desain ketatanegaraan, proses penyelenggaraan negara, maupun atmosfer perpolitikan nasional yang bisa saja tercipta melalui putusan-putusan MK yang monumental.

Perihal sifat *final and binding* dari putusan MK tentu saja berbeda dengan sistem peradilan yang berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung yang sifatnya berjenjang (Tingkat pertama, banding, kasasi, dan PK sebagai bentuk upaya hukum luar biasa). Dalam sistem peradilan di Mahkamah Agung, hanya dikenal satu tahap peradilan, sehingga putusan yang dijatuhkan oleh MK bersifat final dan mengikat (*Final and binding*). Sehingga tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan untuk mencoba mengugat putusan tersebut. Selain itu juga, putusan MK tidak membutuhkan proses eksekusi dari MK sebab, pada saat putusan itu di bacakan oleh MK, maka pada saat itu juga putusan MK harus dilaksanakan oleh para pihak sebagai bentuk ketundukan dan kepatuhan dari putusan MK tersebut.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa putusan MK yang sifatnya Final dan mengikat (*Final and Binding*).

E. Pengisian Hakim Mahkamah Konstitusi

Sebagai sebuah lembaga peradilan konstitusional yang marwanya melekat secara langsung ke dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka secara kelembagaan MK adalah penegak dari marwah konstitusi. Jika marwa konstitusi tidak dapat ditegalkan, maka secara langsung pada saat itu juga MK kehilangan jati dirinya, akan tetapi jika konstitusi dapat ditegalkan secara bertanggungjawab dan penuh dengan kesadaran kenegaraan, maka dapat dipastikan bahwa MK akan menjadi lembaga negara yang sangat dihormati dan di segani keberadaanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu faktor penting yang dapat menjawab pertanyaan, apakah MK akan menjadi lembaga negara seperti yang di cita-citakan untuk mengawal hak-hak konstitusional warga negara atau tidak, maka yang harus perhatikan secara sak-sama adalah terkait dengan cara pengisian hakim MK, sebab pada saat itulah Integritas MK akan ditentukan masa depannya.

Berdasarkan pasal 24 C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga berbunyi “Mahkamah Konstitusi terdiri dari Sembilan orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang di ajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung; tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat; dan tiga orang oleh Presiden.”²⁴

F. Posisi Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Reformasi yang menghasilkan empat kali perubahan UUD 1945 telah membawa nuansa baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang diadopsi sesungguhnya merupakan sesuatu yang sangat baru bagi Indonesia dalam arti lahirnya pembagian kekuasaan secara horizontal fungsional menggantikan bentuk yang vertikal hirarkis, dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi berada di puncak kekuasaan. Dengan pergeseran ke arah penyusunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional tersebut, maka kedudukan lembaga lembaga negara menjadi setara, yang masing-masing secara fungsional melakukan

²⁴ Lihat Pasal 24 C ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pengawasan terhadap lembaga negara lain sebagai penyelenggara kekuasaan negara. Perubahan yang dilakukan bertujuan antara lain untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem checks and balances yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.²⁵

Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia perlu untuk diapresiasi keberadaanya dalam blantika sistem ketatanegaraan Indonesia, sebab kehadiran mahkamah konstitusi sejak dibentuk sampai dengan saat ini dimaksudkan sebagai lembaga negara yang akan mengawal hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, maka untuk memahami posisi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dilihat dalam 2 (dua) Perspektif, yakni:

1. Perspektif Hukum

Indonesia merupakan negara Hukum sebagaimana yang ditegaskan di dalam pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuesi sebagai negara hukum, maka Indonesia harus menempatkan hukum dalam posisi yang teratas (*supremacy of law*) dalam mengatur jalannya sistem ketatanegaraan.

Oleh karena anutan sebagai negara hukum ini, maka terdapat korelasi yang harus selaras dan sejalan sistem hukum Indonesia yang mengadopsi asas hirarki peraturan perundang undangan dimana menempatkan posisi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagi hukum dasar tertinggi di Republik ini (*supremacy of Constitution*).

Sebagai konsekuensi dari prinsip “supremasi konstitusi”, dan untuk menjaga konstitusi, diperlukan pengadilan khusus guna menjamin kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah, yakni Undang Undang (UU) terhadap Undang Undang Dasar Tahun 1945. Kesesuaian peraturan perudang undangan mulai dari level atas sampai dengan level

²⁵Sekjen MPR, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945, Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahmun 1945*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003), hal. 16.

terendah adalah bentuk untuk menjaga nilai-nilai kepastian hukum yang harus dijamin bukan saja oleh peraturan perundang undangan akan tetapi juga oleh para penyelenggara negara, termasuk dalam hal ini adalah lembaga negara, yakni Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, maka posisi Mahkamah Konstitusi dalam perspektif hukum dipandang secara kewenangan yang dimilikinya, maka secara *ratio decidendi* atau alasan MK dibentuk adalah menguatkan prinsip supremasi konstitusi yang didalamnya juga terilhami prinsip supremasi hukum yang merupakan ciri utama dari negara hukum Indonesia.

2. Perspektif Politik

keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam blantikan ketatanegaraan Indonesia mulai dari sejak di rumuskan keberadaannya di dalam UUD 1945, sampai dengan berdirinya MK di Tahun 2003 tak perna lepas dari mistisasi Politik yang tentu saja merasuki hampir semua elemen kebangsaan terutama pada saat menyambut kehadiran sebuah lembaga peradilan yang disertai tugas untuk menegakkan hak-hak konstitusional secara komprehensif dan konsekuen.

Posisi MK dalam perspektif politik yang oleh penulis sendiri memaknai sebagai sebuah kompas politik Indonesia, bagaimana tidak, Mk kerap kali dijadikan sebagi sebagi pintu masuk untuk memberikan alasan-alasan konstitusional yang didalamnya terdapat perkara-perkara politis, terumata yang berkaitan dengan penyelesaian perkara pemilihan umum dimana pemilihan presiden juga termasuk didalamnya.

Sebagaimana diketahui, bahwa pasca amandemen atau perubahan UUD 1945 yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dimana hasil perubahan itu salah satunya adalah menjadikan pusat-pusat kekuasaan lembaga negara menjadi setara dan sederajat kedudukan, atau menghilangkan posisi lembaga tertinggi negara, menjadi sederajat atau sama. Berikut posisi lembaga negara pasca adanya perubahan UUD 1945.

Mengamati gambar di atas, maka jelas posisi antara semua lembaga negara termasuk MK dengan lembaga negarayang lain berada dalam garis horizontal yang sama, artinya semua lembaga negara

bertanggungjawab langsung terhadap Konstitusi atau UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber kekuasaan negara. Sedangkan posisi MK menjadi menarik karena MK secara khusus dimandatkan oleh konstitusi untuk menjadi pengawalnya dalam menegakkan titah konstitusional yang diberikan oleh warga negara kepadanya.



Mahkamah Konstitusi dan Perubahan UUD 1945

.....

A. Pro Kontra Hasil Perubahan Konstitusi dan Harapan Perubahan Ke Mahkamah Konstitusi

Salah satu hasil amandemen (ketiga) UUD 1945 adalah lahirnya Pasal 24C ayat (1) yang menghadirkan lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi (MK). MK secara konstitusional ditentukan memiliki 4 (empat) kewenangan, yaitu:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya. Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, Mahkamah Konstitusi juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A). Jadi berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.¹

¹Ni'matul Huda, *politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap dinamika perubahan UUD 1945...Op..Cit..* hal. 195-200

Meskipun mahkamah konstitusi bukan lembaga legislatif, tetapi UUD 1945 telah melimpahkan kewenangan yang sangat besar dan sangat istimewa kepada mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara yang dibentuk untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya. Hal itu membawa konsekuensi mahkamah konstitusi berfungsi sebagai penafsir konstitusi. Konstitusi sebagai hukum tertinggi, yang mengatur tentang penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warga negara, serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

Mekanisme peradilan konstitusi (*constitution adjudication*) itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsikan ke dalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya mahkamah konstitusi. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia. Kewenangan konstitusional mahkamah konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol dan saling mengimbangi dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan mahkamah konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara. Melalui proses peradilan di mahkamah konstitusi, bangsa Indonesia telah meneguhkan tekad untuk menyelesaikan segala bentuk sengketa dan konflik politik melalui jalur hukum. Kita harus mulai mendisiplinkan diri menyelesaikan segala perselisihan pendapat mengenai pelaksanaan agenda demokrasi melalui jalan hukum dan konstitusi. Setiap undang-undang yang telah disahkan pada pokoknya telah mencerminkan kehendak mayoritas rakyat Indonesia, karen DPR dan Presiden yang telah membahas dan menyetujuinya bersama memang mendapatkan

mandat langsung dari rakyat untuk menjalankan tugasnya membentuk dan mengesahkan undang-undang. Akan tetapi, undang-undang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden, yang belum tentu sama dengan kehendak seluruh rakyat yang berdaulat. Kehendak seluruh rakyat tercermin dalam Undang-Undang Dasar sebagai produk MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, bukan tercermin dalam UU yang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden.²

Hasil kesepakatan dalam forum politik di DPR yang ditentukan berdasarkan prinsip '*rule by majority*' tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma keadilan yang lebih tinggi derajatnya yang terkandung dalam konstitusi. Karena itu, meskipun mayoritas rakyat menghendaki sesuatu norma hukum yang mengikat untuk umum diatur dalam suatu undang-undang, jika lembaga pengawal Undang-Undang Dasar yang bernama Mahkamah Konstitusi menilainya dalam proses peradilan sebagai hal yang bertentangan dengan konstitusi, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dinyatakan tidak boleh mengikat untuk umum. Suara mayoritas berdasarkan prinsip demokrasi betapapun juga tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip nomokrasi, meskipun hanya didukung oleh minoritas suara. Karena pada akhirnya, suara minoritas keadilan itulah yang sungguh-sungguh mencerminkan suara seluruh rakyat.³

Selama hampir 17 (tujuh belas) tahun berdirinya, Mahkamah Konstitusi telah menjalankan dan melaksanakan tiga macam perkara yang menjadi kewenangannya, yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah belum pernah memutus pembubaran partai politik dan memberikan putusan mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebagai lembaga negara produk reformasi, mahkamah konstitusi menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya

²Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2006). hal. 15

³*Ibid*

perbaikan dalam bidang penegakan hukum. Sejauh ini mahkamah konstitusi telah merespons harapan publik tersebut melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan. Terkait dengan penegakan prinsip keadilan ini, mahkamah konstitusi mengedepankan keadilan substantif, yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada kebenaran formal-prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal-prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara material dan substansial sudah cukup adil. mahkamah konstitusi menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemukan dalam putusan pengadilan pada masa lalu. Terobosan hukum tersebut perlu dilakukan untuk menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat. Diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman ini. mahkamah konstitusi sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*reliable and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan mahkamah konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia. Meskipun mahkamah konstitusi sudah sangat produktif memeriksa dan memutus perkara *judicial review*, tidak sedikit masyarakat yang sering terusik oleh beberapa putusan mahkamah konstitusi yang dipandang kontroversial, yakni putusan-putusan dalam pengujian Undang-Undang yang bersifat *ultra petita*, bahkan ada kesan mahkamah konstitusi bukan hanya bertindak sebagai *negative legislator* tetapi juga sudah memasuki area *positive legislator*. Semula putusan mahkamah konstitusi hanya sekedar menyatakan suatu norma atau undang-undang bertentangan terhadap Undang- Undang Dasar, kemudian berkembang dengan memberikan tafsir suatu norma atau undang-undang yang diuji agar memenuhi syarat konstitusionalitas sehingga tidak terhindarkan mahkamah konstitusi membuat norma baru.⁴

Dalam beberapa putusannya mahkamah konstitusi telah melakukan pengujian atas produk legislasi sehingga norma atau undang-undang yang diuji memenuhi syarat konstitusionalitas. Putusan mahkamah konstitusi

⁴Ni'matul Huda, *pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan (ulang) uud 1945 yang partisipatif melalui komisi konstitusi*, Jurnal Yustisia Vol.2 No.2 Mei - Agustus 2013, hal. 12

memberi tafsir (petunjuk, arah, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru) yang dapat diklasifikasi sebagai putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Jika tafsir yang ditentukan dalam putusan mahkamah konstitusi dipenuhi maka suatu norma atau undang-undang tetap konstitusional sehingga dipertahankan legalitasnya. Adapun jika tafsir yang ditentukan dalam putusan mahkamah konstitusi tidak dipenuhi maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁵

Dari uraian di atas, dengan melihat posisi strategis mahkamah konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), kiranya sudah tepat jika mahkamah konstitusi dilibatkan dalam proses perubahan konstitusi yang partisipatif oleh Komisi Konstitusi. Apalagi konstitusi (UUD 1945 hasil perubahan ulang) tersebut nantinya akan dipergunakan oleh MK untuk menguji UU yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah.

Sebagai sebuah negara yang senantiasa berdinamika, maka tingkat dinamisasi itu tidak hanya pada perkembangan situasi negara yang lebih terbuka, transparan dan menyesuaikan dengan perkembangan Zaman (modern). Akan tetapi juga senantiasa berdinamika dalam mencari bentuk terbaik dari proses penyelenggaraan sistem ketatanegaraan yang semakin kompleks dan penuh dengan tantangan. Oleh karena itu, upaya perbaikan dan rekonstruksi sistem ketatanegaraan menjadi sebuah stimulus yang simultan, yang sifatnya jangka panjang dan menjadi barometer atau menjadi tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Negara kita (Negara Kesatuan Republik Indonesia)

⁵Hamdan Zoelva, "Mekanisme checks and Balances Antar Lembaga negara (Pengalaman dan Praktik Di Indonesia)", makalah disampaikan pada Simposium Internasional "Negara demokrasi Konstitusional", yang diselenggarakan dalam rangka ulang tahun ke-8 Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Selasa 12 Juli 2011. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan (ulang) uud 1945 yang partisipatif melalui komisi konstitusi*, Jurnal Yustisia Vol.2 No.2 Mei - Agustus 2013, hal. 12

B. Dinamika Perubahan Konstitusi (UUD NRI tahun 1945).

Menelusuri kembali jejak-jejak sejarah perjalanan konstitusi negara ini, maka kita akan menemukan suatu bukti yang konkrit dari sebuah dinamisasi sistem ketatanegaraan demi mencari bentuk yang ideal bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karna esensi-nya konstitusi merupakan konsepsi negara yang menjadi dasar dan limitasi dari konstelasi sistem penyelenggaraan negara.

Suatu undang-undang dasar jika tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak memenuhi harapan aspirasi rakyat, dapat dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru. Misalnya, di Perancis sesudah dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu mengadakan undang-undang dasar baru yang mencerminkan lahirnya Negara Perancis baru. Hal ini juga terjadi di Indonesia, Miriam Budiardjo⁶ membagi empat tahap perkembangan undang-undang perkembangan undang-undang dasar sebagai berikut:

1. Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *defacto* hanya berlaku di Jawa, Madura, dan Sumatra);
2. Tahun 1949 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang *defacto* berlaku seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat);
3. Tahun 1959 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan demokrasi Terpimpin, disusul Demokrasi Pancasila, Undang-Undang Dasar ini mulai 1963 berlaku di seluruh Indonesia termasuk Irian Barat)

Apabila ditinjau dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Republik Indonesia, Miriam Budiardjo,⁷ membaginya dalam tiga tahap, yaitu:

1. Masa 1945-1959 sebagai Republik Indonesia ke-I (Demokrasi Parlementer) yang didasari tiga Undang Undang Dasar berturut-turut, yaitu: 1945, 1949 dan 1950;
2. Masa 1959-1965 sebagai Republik ke-II (demokrasi Terpimpin) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945; dan,
3. Masa 1965 sampai sekarang sebagai Republik Indonesia ke-III (Demokrasi Pancasila yang didasari oleh Undang-Undang Dasar

⁶ Miriam Budiardjo.. *Op..Cit..*, . Hal. 104

⁷ *Ibid*, hal. 104

1945. Pemikiran ini disampaikan pada tahun 1970-an jauh hari sebelum jatuhnya rezim Suharto, sehingga jika kita tinjau saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-III periode antara tahun 1965-1998. Kemudian tahun 1998 sampai saat ini dapat ditambahkan masa Republik ke-IV dengan menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemem (Demokrasi masa transisi).

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie membaginya menjadi enam tahap, yaitu:⁸

1. Periode tanggal 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949;
2. Periode tanggal 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950;
3. Periode tanggal 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959;
4. Periode tanggal 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999;
5. Periode tanggal 19 Oktober 1999 – 10 Agustus 2002; dan
6. Periode tanggal 10 Agustus 2002 sampai dengan sekarang.

Pada periode pertama berlaku UUD 1945, periode kedua berlaku Konstitusi RIS 1949, periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Periode keempat berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya. Setelah itu UUD 1945 diubah berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai 5 Juli 1959 sebagai standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945.⁹

1. UUD NRI Tahun 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang pertama adalah UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, berlaku secara nasional sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. Naskah Undang-Undang Dasar Pertama tersebut disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Penyusunan naskah Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 dimulai dari pembentukan BPUPKI yang dilantik pada tanggal 28 Mei 1945. BPUPKI mengadakan sidang-sidang yang dapat dikelompokkan menjadi dua masa persidangan; Sidang pertama mulai dari tanggal 29 Mei

⁸Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007). hal. 67

⁹*Ibid*, hal. 67

1945-1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua tanggal 10 Juli-17 Juli 1945. Dari persidangan-persidangan BPUPKI tersebut berhasil disusun naskah komplit Rancangan Undang-Undang Dasar meliputi pernyataan Indonesia merdeka, Pembukaan Undang-Undang Dasar, dan Undang-Undang Dasar terdiri atas pasal-pasal.¹⁰

Dengan selesainya tugas BPUPKI, pemerintah Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang bertugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kemerdekaan Indonesia. Pada sidang tanggal 18 Agustus PPKI berhasil mengesahkan naskah Undang-Undang Dasar 1945 dari naskah Rancangan Undang-Undang Dasar hasil kerja BPUPKI tentunya dengan beberapa perubahan di sana sini. Terutama tentang dasar negara: Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya sebagai mana termuat dalam Piagam Jakarta diubah menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa. UUD 1945 berlaku dari 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949. Dalam perjalanannya ternyata ada beberapa penyimpangan praktik kenegaraan yang sebenarnya sudah diatur dalam UUD 1945, misalnya para menteri tidak bertanggungjawab kepada presiden, tetapi kepada badan legislatif dan masih banyak lagi contoh yang lain.

2. Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)

Dalam kondisi Indonesia yang baru saja menyatakan kemerdekaan, Belanda berkeinginan untuk berkuasa lagi di Indonesia, melalui Agresi I tahun 1947 dan Agresi II tahun 1948. Karena perlawanan sengit bangsa Indonesia, Belanda gagal menguasai Indonesia. Tahun 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda.

Salah satu hasil KMB yaitu mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat. Rancangan naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat juga diputuskan dalam KMB dan disepakati mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949. Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), Negara Republik Indonesia (RI) secara hukum masih tetap ada. Negara RI berubah status menjadi salah satu negara bagian dari Negara RIS.¹¹

Undang-Undang Dasar 1945 yang semula berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia mulai tanggal 27 Desember 1949 hanya berlaku dalam

¹⁰Kus Eddy Sartono, *Kajian Konstitusi Indonesia dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, jurnal HUMANIKA Vol. 9 No. 1, Maret 2009, hal. 97-98

¹¹*Ibid*, hal. 98-99

wilayah Negara Bagian Republik Indonesia saja. Negara RIS dengan Konstitusi RIS-nya berlangsung sangat pendek sekali karena memang tidak sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan yang menghendaki negara kesatuan, tidak menginginkan negara dalam negara, sehingga beberapa negara bagian meleburkan diri lagi dengan Republik Indonesia. Semangat kebersamaan ini nampak dengan adanya Penetapan Presiden RIS tentang penggabungan negara-negara bagian ke Republik Indonesia seperti semula, sehingga hanya negara bagian Indonesia Timur dan negara bagian Sumatera Timur saja yang belum masuk ke dalam Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Pada tanggal 19 Mei 1950 disusunlah Piagam Persetujuan antara Pemerintah RIS yang sekaligus mewakili Negara bagian Indonesia Timur menyatakan menyetujui membentuk negara kesatuan. Dan tindak lanjut dari Piagam Persetujuan tersebut terbentuklah Negara Kesatuan dengan berdasar Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tanggal 17 Agustus 1950.¹²

3. UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)

Perubahan ketatanegaraan dari Negara serikat menjadi Negara kesatuan berdasar pada Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang di dalam Pembukaannya memuat dasar negara Pancasila, akan tetapi pelaksanaan sistem pemerintahannya menggunakan sistem kabinet parlementer yang tidak cocok dengan jiwa Pancasila, sehingga kabinetnya jatuh bangun, yang rata-rata umur tiap-tiap kabinet kurang dari satu tahun. memaparkan, dari tahun 1950 sampai tahun 1959 telah terjadi pergantian kabinet sebanyak 7 kali. Dalam kondisi seperti ini dapat dipastikan stabilitas nasional sangat terganggu. Seperti halnya dengan Konstitusi RIS tahun 1949, Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1950 juga bersifat sementara, seperti yang ditegaskan dalam pasal 134. Di bawah UUDS 1950 sebagai realisasi dari Pasal 134, Pemilihan umum berhasil dilaksanakan.¹³

Pemilihan umum pertama di Indonesia diadakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam Dewan Konstituante yang akan membentuk Undang-Undang Dasar baru sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

¹²*Ibid*,

¹³*Ibid*, hal. 99-100

Konstituante sebagai Dewan Penyusun Undang-Undang dasar dalam sidangnya sejak tahun 1956 sampai tahun 1959 belum berhasil membuat undang-undang dasar baru, karena sulitnya mewujudkan kesepakatan. Pihak-pihak yang berbeda pendapat tidak pernah mencapai suara dari jumlah anggota Konstituante. Keadaan ini jika diteruskan akan menemui jalan buntu yang membahayakan kelangsungan hidup bangsa dan Negara. Untuk itu Presiden Soekarno mencari jalan keluarnya dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisikan:¹⁴

- a. Menetapkan pembubaran Konstituante;
- b. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi terhitung mulai tanggal penetapan Dekrit, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
- c. Menetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya pembentukan MPRS dan DPAS. Dekrit ini mendapat dukungan sebagian besar rakyat Indonesia. Yang lebih penting lagi melalui Dekrit ini terjadi perubahan ketatanegaraan Indonesia, naskah Undang-Undang Dasar 1945 menjadi berlaku kembali sebagai hukum tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. UUD NRI Tahun 1945 (1959-sekarang)

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah beberapa kali mengalami berbagai macam pergolakan politik, adapun periodeisasinya akan diuraikan pada pembahasan di bawah ini:

- a. UUD 1945 Orde Lama (1959-1965)¹⁵

Ciri-ciri periode ini ialah dominasi yang sangat kuat dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Undang-Undang Dasar 1945 memberi kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini. Tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak

¹⁴*Ibid*

¹⁵*Ibid*, hal. 100

mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang menggantikan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum ditonjolkan peranannya sebagai pembantu Presiden, sedangkan fungsi kontrolnya ditiadakan. Bahkan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri sehingga fungsi mereka lebih sebagai pembantu presiden dari pada wakil rakyat. Kuatnya posisi presiden juga merambah dalam bidang-bidang lain di luar bidang eksekutif. Berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 1964 Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Dan masih Banyak lagi penyimpangan-penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945). Puncaknya pecahnya peristiwa G 30 S/PKI telah mengakhiri periode demokrasi terpimpin dan membuka jalan untuk di mulainya masa demokrasi Pancasila.

b. UUD 1945 Orde Baru (1966-1998)¹⁶

Pergeseran kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto menimbulkan perubahan orde dari Orde Lama ke Orde Baru. Implementasi Undang-Undang Dasar 1945 mengalami beberapa koreksi. Orde Baru mempunyai tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada masa Orde Lama. Pada mulanya Orde baru berupaya untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang kehidupan. Dan rakyat merasakan peningkatan kondisi di berbagai bidang kehidupan melalui serangkaian program yang dituangkan dalam GBHN dan Repelita. Namun dalam perjalanannya Orde Baru berubah wajah menjadi kekuasaan yang otoriter. Penafsiran pasalpasal UUD 1945 dimanipulasi untuk kepentingan mempertahankan kekuasaan. Bahkan Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat dan fleksibel mudah disalahtafsirkan dan menguntungkan penguasa, disakralkan untuk tidak diamandemen bukan demi kebaikan rakyat, tetapi demi kekuasaan itu sendiri. Pengalaman pada masa Orde Lama dengan Undang-Undang Dasar 1945 posisi presiden yang sangat kuat, terulang lagi pada masa Orde Baru. Posisi legislatif berada di bawah presiden. Hak asasi rakyat juga dibatasi. Kekuasaan tanpa kontrol akibatnya pemerintahan Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan di berbagai aspek kehidupan. Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) merajalela. Terjadi ketidakmerataan hasil pembangunan, kesenjangan kaya dan miskin

¹⁶*Ibid*, hal. 100-101

semakin melebar, utang semakin membengkak, akhirnya menumpuk menjadi krisis multi dimensi. Dipelopori mahasiswa, rakyat menuntut reformasi di segala bidang. Akhirnya Rezim Orde Baru tumbang dengan mundurnya Soeharto tanggal 21 Mei 1998.

c. UUD 1945 diamandemen (1998-sekarang)¹⁷

Pengalaman sejarah pada masa lalu baik masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, bahwa penerapan terhadap pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang memiliki sifat “multi *interpretable*” atau dengan kata lain berwayuh arti, sehingga mengakibatkan terjadinya sentralisasi kekuasaan di tangan presiden. Hal inilah yang melatarbelakangi perlunya dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Amandemen merupakan keharusan, karena hal itu akan mengantar bangsa Indonesia ke arah tahapan baru penataan terhadap ketatanegaraan. Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh bangsa Indonesia sejak tahun 1999, di mana amandemen yang pertama dilakukan dengan memberikan tambahan dan perubahan terhadap 9 pasal Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian amandemen kedua dilakukan pada tahun 2000, amandemen ketiga dilakukan tahun 2001 dan amandemen terakhir dilakukan tahun 2002 dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Oleh karena itu, naskah resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menurut Jimly Assiddiqie terdiri atas lima naskah, yaitu:

- 1) Naskah Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang diberlakukan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- 2) Naskah Perubahan Pertama UUD 1945 yang disahkan pada tahun 1999;
- 3) Naskah Perubahan Kedua UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2000;
- 4) Naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001; dan
- 5) Naskah Perubahan Keempat UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2002.

¹⁷*Ibid*, hal. 101-102

C. Dinamika Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Reformasi)

Makna dan pengertian konstitusi dapat dikaji dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan antara lain: dari disiplin hukum dan politik. Menurut K.C. Wheare yang merupakan pakar konstitusi menjelaskan kata konstitusi dalam dua arti:¹⁸ Pertama dalam arti luas “konstitusi” digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan. Aturan tersebut ada yang bersifat hukum yang mana pengadilan mengakui dan menerapkan aturan-aturan itu dan ada pula yang bersifat nonhukum berbentuk *usages, understanding, dan customs*. Kedua dalam arti sempit “konstitusi” merupakan kumpulan aturan penyelenggara negara yang dimuat dalam dokumen. Istilah konstitusi berasal dari “*constituter*” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk.

Telah dijelaskan bahwa gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998 pada intinya menuntut dilakukannya pemberantasan KKN, pencabutan Dwi Fungsi ABRI, penegakan hukum, penegakan hak asasi manusia dan demokrasi, penegakan kebebasan pers, serta pemberian hak otonomi terhadap daerah-daerah. Tuntutan tersebut hanya bisa dipenuhi apabila berbagai ketentuan dalam UUD diubah sehingga dapat mendukung pengejawantahannya. Dengan kata lain, tuntutan reformasi dapat pula dikatakan sebagai tuntutan perubahan UUD.

Tuntutan perubahan UUD sebenarnya muncul mengiringi tuntutan reformasi. Tidak ada catatan resmi mengenai siapa yang pertama kali melontarkan gagasan perubahan UUD 1945 secara eksplisit. Akan tetapi, yang jelas, dalam beberapa kesempatan, kelompok mahasiswa yang menggerek bendera reformasi pada tahun 1998 telah mencantumkan amendemen UUD 1945 dalam butir tuntutanannya. Isu perubahan UUD 1945 mulai menjadi wacana yang menyita perhatian publik pada tahun 1998. Berbagai kalangan, mulai dari unsur akademisi hingga pejabat, melontarkan gagasan-gagasan seputar perubahan UUD 1945. Sebagian dari pokok-pokok pemikiran mengenai pentingnya perubahan UUD 1945 yang terekam di berbagai media massa sebagai berikut.

Sejak bergulirnya gerakan reformasi, UUD 1945 telah mengalami perubahan. Prosedur perubahan UUD 1945 tersebut berdasarkan ketentuan

¹⁸K.C. Wheare, *Modern Constituion*, (London: Oxford University Press, 1966)

Pasal 37 bahwa untuk merubah UUD 1945, harus hadir sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ daripada jumlah anggota MPR, dan kemudian putusan diambil atas persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari anggota yang hadir. Setelah Amandemen keempat, Pasal 37 UUD 1945 mengalami perubahan bahwa untuk perubahan Pasal-Pasal UUD dapat dilakukan jika diajukan sekurang-kurangnya oleh $\frac{1}{3}$ anggota MPR. Keputusan tentang perubahan diambil jika Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR.

Pada bagian ini dibahas perubahan UUD 1945, perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dengan fokus substansi perubahan yang terjadi. Pada *perubahan pertama*, substansi perubahan dimaksudkan untuk pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, hanya dua periode masa jabatan saja. *Perubahn kedua*, substansi perubahan dimaksudkan untuk mempertegaskan hal-hal tentang Hak-hak Asasi Manusia dan memperkokoh eksistensi DPR sebagai lembaga legislatif. *Perubahan ketiga*, substansi perubahan dimaksudkan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dari MPR kepada rakyat, sehingga berimplikasi pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Perubahan ketiga juga dimaksudkan untuk memperkokoh independensi kekuasaan kehakiman. *Perubahan keempat*, substansinya dimaksudkan untuk penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, dan mempertegas persyaratan pengisian dan tata cara pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

1. Perubahan Pertama

Perubahan pertama terhadap UUD NRI 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam sidang umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Karna waktu yang tersedia sangat sedikit serta mengutamakan kesepakatan antarFraksi MPR, maka dalam forum permusyawaratan tersebut baru tiga materi pokok terdiri dari 9 pasal 13 ayat yang di sahkan berupa perubahan pertama UUD NRI 1945.

Perubahan itu meliputi pasal-pasal 5,7,9,13,14,15,17, 20, dan 21. Mengapa pasal-pasala ini yang pertama kali diubah? Banyak kalangan yang menduga, pasal-pasal inilah yng secara langsung berkaitan dengan kekuasaan presiden yang sangat besar tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai. Untuk itu prioritas utama adalah mengurangi dan membatasi kekuasaan presiden.¹⁹

¹⁹Ni'matul Huda. *Politik Ketatanegaraan Indonesia...Op Cit.*, hlm 18

Perubahan pertama tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.²⁰

2. Perubahan Kedua

Perubahan kedua dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berhasil menghasilkan beberapa pasal yang ada, baik menambahkan dan atau mengubah pasal pasal yang telah ada. Oleh karena itu pada tanggal 18 Agustus tahun 2000 Setelah Mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 UndangUndang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5) , Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA Wilayah Negara, Pasal 25E, Bab X Warga Negara dan Penduduk, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA Hak Asasi Manusia, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara, Pasal 30, Bab XV Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.²¹

3. Perubahan Ketiga

Perubahan ketiga terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghasilkan beberapa ketentuan substasial yang dari dari UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana diketahui bahwa pada perubahan yang ketiga inilah yang banyak mengasilkan perubahan baik yang sifatnya menyempurnakan yang pasal yang telah ada maupun menambah klausul-klaususl baru.

²⁰Pengesahan Perubahan pertama UUD NRI 1945 pada tanggal Pada tanggal 19 Oktober 1999 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang di Ketuai oleh, Prof. Dr. H.M. Amien Rais

²¹Pengesahan Perubahan Kedua UUD NRI 1945 pada tanggal Pada tanggal 18 Agustus 2000 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang di Ketuai oleh, Prof. Dr. H.M. Amien Rais

Dengan demikian, maka Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4); Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 6A Ayat (1), (2), (3) dan (5); Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7); Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4), Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3) dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan (4); Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2) dan (3); Pasal 23F Ayat (1) dan (2); Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3) dan (4); dan Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya menjadi berbunyi sebagai berikut:²²

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-7 (Lanjutan 2) tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

4. Perubahan Keempat

Perubahan keempat terhadap Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republic Indonesia Tahun 1945, menghasilkan beberapa pasal dan ayat baik yang sifatnya menambah ataupun juga menyempurkan ketentuan yang telah ada sebelumnya, oleh karena itu, maka Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan:

²²Pengesahan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 Ditetapkan di Jakarta Pada tanggal 9 November 2001 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang di Ketuai oleh, Prof. Dr. H.M. Amien Rais

Pertama, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada Tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada Tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat ;

Kedua, Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, “Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan;

Ketiga, Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 25E Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A.

Keempat, Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan penghapusan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;

Kelima, Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23 D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII tentang Pendidikan Dan Kebudayaan, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3).²³

Adapun Dalam ATURAN PERALIHAN juga dia atur beberapa pasal antara lain: Pasal I “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”, Pasal II “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar

²³Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia , dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

ini”, Pasal III “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Selain itu juga, dalam aturan tambahan diatur beberapa pasal antara lain: Pasal I “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”, dan Pasal III “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”.

Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia , dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.



Kelemahan Hasil Amanademen UUD NRI 1945

.....

A. Tujuan Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Berangkat dari pemikiran dan penilaian bahwa semua faktor positif dari hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 mulai dari perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat belum cukup memadai, dilihat dari kepentingan dan aspirasi rakyat. Perubahan UUD NRI tahun 1945 membawa pengaruh yang besar dalam kehidupan sistem ketatanegaraan Indonesia, walaupun kemudian hasil perubahan yang masuk dalam 6 (enam) agenda reformasi tersebut menimbulkan ketidakpuasaan berbagai kalangan, mulai dari kalangan akademisi sampai praktisi sosial, budaya, politik, dal lain sebagainya dimana semua kalanga tersebut tentu saja sangat berharap bahwa hasil dari perubahan konstitusi itu akan membawa dampak yang besar dan signifikan dalam kehidupan berbagsa dan bernegara, terutama menyagkut sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi.

Adapun tujuan yang secara substasial ingin dicapai melalui perubahan undang undang dasar negara republic Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada awal pelaksanaan Reformasi konstitusional, sebagaimana yang diuraikan oleh Marwan Mas adalah sebagai berikut:

1. Menyempurnakana aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Meyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat, serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan dan paham demokrasi;
3. Meyempurnakan aturan dasar mengenai supremasi hukum, jaminan hak-hak konstitusional warga negara dan perlindungan hak-hak asasi

manusia (HAM), agar sesuai dengan paham demokrasi dan paham negara hukum yang tercantun dalam pasal 1 ayat 3 UUD NRI tahun 1945;

4. Meyempurnakan aturan dasar mengenai penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih logis, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi atau yang di kenala dengan istilah *check and belances* yang lebih kuat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi kebutuhan negara, terutama dalam proses penyesuai dengan perkembangan zaman;
5. Meyempurnakan aturan dasar mengenai tugas, tanggungjawab, dan kewajiban negara dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diejawantahkan dalam preambule pembukaan UUD NRI tahun 1945, yakni: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejarhteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian;
6. Meyempurnakan aturan dasar mengenai hal-hal yang sangat penting penyelenggaraan negara bagi eksistensi (keberadaan) negara dan demokrasi, seperti pengaturan wilayah dan pemelilihan umum;
7. Meyempurnakan aturan dasar mengenai tata kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan bangsa dan negara.¹

Secara umum dapat disimpulkan, bahwa tujuan perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk memastikan bahwa Konstitusi Indonesia adalah Konstitusi yang bersifat Konstitutsionalisme, dimana nilai-nilai konstititusionalisme-lah yang hendak dikonsepsikan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Namun, dari ketuju tujuan perubahan sebagaimana yang diuraikan oleh Marwan mas di atas, pada kenyataanya tidaklah berjalan sebagaimana yang diharapkan oleh seluruh elemen bangsa, hal ini dapat di temukan dari berbagai kelemahan hasil perubahan konstitusi atau Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

¹Marwan Mas, *Hukum Konstitusi...*, Op..Cit., hal. 24

B. Kelemahan-Kelemahan Hasil Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Wacana mengubah UUD 1945 bukan tanpa maksud dan makna, selama empat kali dilakukan amandemen, ternyata fakta menunjukkan kalau hasil dari amandemen yang dilakukan sebanyak empat kali tersebut ternyata tidak cukup untuk memberikan kejelasan mengenai paradigma dan kerangka kerja (*framework*) yang memadai, miskin referensi metodologis, serta kurang memahami teori dan tafsir konstitusi didalam melakukan mekanisme perubahan. Dampak dari hasil perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya adalah hasil perubahan yang sangat bersifat parsial, dilakukan secara setengah-setengah, dan yang paling nyata adalah dilakukan dengan cara tambal-sulam yang pada akhirnya menimbulkan beberapa permasalahan pada tataran pengimplemasiannya. Padahal harapan dari adanya perubahan Konstitusi itu adalah melahirkan sebuah konstitusi yang membawa semangat baru dalam membangun sistem ketatanegaraan yang bersifat konstitusional (*constitutional state*).

Berikut penulis akan menguraikan beberapa kelemahan mendasar yang dilahirkan dari hasil perubahan atau amandemen UUD NRI tahun 1945 baik dari segi proses sampai dengan segi substansi perubahannya, yakni:²

1. Kelemahan Perubahan UUD 1945 dari segi Proses;

Pertama, Tidak Membuat Kerangka Dasar Perubahan Dan *Content Draft*; MPR dalam membahas dan memutuskan perubahan UUD 1945 tidak membuat dan memiliki *content draft* konstitusi secara utuh sebagai langkah awal yang menjadi dasar perubahan (*preliminary*) yang dapat ditawarkan kepada publik untuk dibahas dan diperdebatkan. *Content draft* yang didasari paradigma yang jelas yang menjadikerangka (*overview*) tentang eksposisi ide-ide kenegaraan yang luas dan mendalam mengenai hubungan negara dengan warga negara, negara dan agama, negara dengan negara hukum, negara dalam pluralitasnya, serta negara dengan sejarahnya. Juga eksposisi yang mendalam tentang esensi demokrasi, apa syaratnya

²Ahmad dan Novendri M. Nggilu, *Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution*, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 4 tahun 2019, hal. 7- 10

dan prinsip-prinsipnya serta *check and balancesnya bagaimana* dilakukan secara mendalam. Nilai atau values merupakan kerangka dasar sehingga negara dinyatakan dalam setiap konstitusi sebuah negara, sehingga negara yang berdiri atas nilai-nilai ideal yang diperjuangkan akan terlihat. Sebuah pernyataan dari Brian Thompson akan sangat baik jika harus melihat sebuah nilai dalam kerangka dasar konstitusi *"A constitution can express the values which its framers have for their country. These values may be seen in the type of governmental institutions which are created, and in the declaration of rights of the citizens. Values will be found particularly in preamble"*³

Kedua, Adanya bias kepentingan Politik; MPR dikarenakan anggota-anggotanya terdiri dari fraksi-fraksi politik menyebabkan pada setiap pembahasan dan pengambilan keputusan, sangat kental dengan kepentingan dan selera politiknya.

Ketiga, Tidak Intensif dan Maksimal; Dalam proses amandemen, ada keterbatasan waktu yang dimiliki oleh anggota MPR, hal ini dikarenakan anggota MPR juga merupakan atau merangkap sebagai anggota DPR dengan beban pekerjaan yang sangat banyak, terlebih lagi mereka adalah anggota parpol, sehingga mengikuti beberapa agenda DPR yang sangat padat. Tentunya hal ini berimbas pada kualitas perubahan UUD 1945

2. Kelemahan Perubahan UUD 1945 dari segi substansi

Pertama, Ketidakjelasan mengenai sistem lembaga perwakilan Indonesia di dalam UUD 1945, apakah unicameral, bicameral, atau tricameral. Penulis menilai dari adanya tawar-menawar atau bargaining, kompetisi, dan kompromi politik berdasarkan kepentingan politik fraksi-fraksi di MPR dalam empat kali amandemen UUD 1945. Contohnya ketika MPR mulai membicarakan lembaga DPD, tanggal 7 November 2001, sebanyak 190 anggota MPR menyatakan tidak setuju terhadap lembaga DPD. Mereka lebih memilih untuk tetap pada struktur ketatanegaraan UUD 1945 yang berdasarkan negara kesatuan dengan sistem satu kamar atau uni-cameral.⁴ Ketidaksetujuan itu disebabkan adanya kekhawatiran

³ Brian Thompson, *Constitutional and Administrative Law*, (Oxford: Blackstone Press Limited, 1997), hal. 15.

⁴Naskah komprehensif, 2010, *perubahan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 latar belakang, proses, dan hasil pembahasan, 1999-2002*, edisi revisi, sekretariat jenderal dan kepaniteraan mahkamah konstitusi. Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2

bahwa lembaga DPD akan merubah struktur negara kesatuan menjadi negara federal dengan sistem dua kamar atau *bi-cameral*. Padahal, banyak negara kesatuan atau *unitary state* di dunia mempunyai sistem perwakilan dua kamar.

Lalu, kompromi politik menghasilkan rumusan Pasal 22D UUD 1945 di mana kewenangan dan kekuasaan DPD, sebagai *spatial representation*, tidak seimbang dan bersifat asimetrik dengan kewenangan DPR. Hal ini disebut sistem dua kamar yang lunak atau *soft bi-cameral*. Kewenangan dan kekuasaan DPD, sesuai dengan sistem *checks and balances* seharusnya bersifat seimbang dan simetrik dengan DPR dalam sistem perwakilan dua kamar yang seimbang atau *balanced bi-cameral*.

Dengan pertimbangan bahwa DPD, yang anggotanya dipilih melalui sistem distrik dengan keanggotaan majemuk atau multi-member district, dapat menjalankan fungsi integrasi sesuai Sila Ketiga Pancasila, yakni Persatuan Indonesia, dengan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam koridor NKRI.

Kedua, ketidaksempurnaan UUD 1945 pasca perubahan, berdasarkan fenomena dominasi kekuasaan DPR atau *legislative heavy*. Salah satu bukti adalah Pasal 13 ayat (3) UUD 1945, yakni Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.

Ketiga, inkonsistensi dan kekaburan teori UUD 1945 yang berhubungan dengan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang berisikan, “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Pasal ini, bersifat inkonsisten dan kabur, sebab dalam sistem pemerintahan presidensial segenap legislasi (pembuatan UU) merupakan wewenang badan legislatif. Sehingga Presiden tidak mengambil keputusan terhadap hasil akhir legislasi walaupun Presiden berhak mengajukan suatu RUU kepada DPR dan DPD untuk sektor hubungan pusat dan daerah.

Oleh karena itu, Presiden berhak menolak RUU atau hak veto, dengan ketentuan bahwa bobot keputusan parlemen yang menentukan validitas dari RUU tersebut. Misalnya, dengan 2/3 dukungan suara di DPR atau 2/3 suara pada masing-masing kamar untuk menghasilkan rancangan undang-undang yang tidak boleh ditolak oleh Presiden. Oleh sebab itu, bisa dikatakan bahwa Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 adalah *legislative heavy*.

Keempat, masalah penyebutan dengan perubahan atau amandemen UUD 1945 yang berarti mengubah pasal-pasal tertentu tanpa mengubah teks asli, tetapi memberi tambahan terhadap pasal-pasal yang sudah ada. Seperti diketahui, setelah dilakukan perubahan oleh MPR, dari 37 Pasal UUD 1945, ditambah empat pasal Aturan Peralihan dan dua ayat Aturan Tambahan serta Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal demi Pasal UUD 1945 yang diputuskan oleh Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945, hanya 6 pasal (sekitar 16,21%) yang belum diubah. Pasal-pasal tersebut adalah;

- a. Pasal 4 tentang Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar;
- b. Pasal 10 tentang Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- c. Pasal 12 tentang kewenangan Presiden menyatakan keadaan bahaya;
- d. Pasal 22 tentang kewenangan Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- e. Pasal 25 tentang syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim; dan
- f. Pasal 29 tentang agama.

Sedangkan pasal-pasal yang diubah berjumlah 31 Pasal (83,79%) ditambah dengan pasal-pasal baru dengan sistem penomoran pasal lama ditambah huruf A, B, C, D, dan seterusnya beserta ayat-ayat yang baru dalam pasal-pasal lama. Dengan pasal-pasal baru yang berjumlah 36 pasal atau 97,30% dari UUD 1945 asli, patut dipersoalkan bahwa MPR telah mengganti konstitusi lama dengan yang baru, dan bukan amandemen UUD 1945.

Kelima, masalah inkonsistensi yang menyangkut bagian mana dari UUD 1945 pasca-amandemen yang tidak dapat diubah atau dapat

diubah dengan persyaratan tertentu. Dalam UUD 1945 pasca-amandemen yang tidak dapat diubah adalah hanya bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti bahwa terhadap landasan dasar filosofis kehidupan bangsa dan negara yakni Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila, secara teoritis, terbuka penafsiran untuk dapat diubah sekalipun diperlukan persyaratan sesuai Pasal 37 ayat (1) UUD 1945, karena Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 tidak mencantumkannya. Sedangkan, Pembukaan UUD 1945 yang berisikan Pancasila, adalah perjanjian luhur bangsa atau *pacta sunt seranda*.

Keenam, susunan dan sistematika UUD 1945 setelah diamandemen menjadi rancu dan tidak proporsional.⁵ Bab III berjudul Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan tentang Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab VII, dan untuk Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru diciptakan bab baru yaitu Bab VIIA. Padahal antara DPR, DPD dan MPR itu sama-sama merupakan lembaga negara dalam ranah kekuasaan legislatif. Sementara itu, Bab IV yang sebelumnya berjudul Dewan Pertimbangan Agung, dihapus sama sekali dari naskah UUD 1945, sehingga susunan UUD 1945 meloncat dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara langsung ke Bab V tentang Kementerian Negara.

Ketujuh, Mengenai pengaturan otonomi daerah masih terdapat kekaburan mengenai pola hubungan pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Apakah pola hubungan hubungan pusat, provinsi dan kabupaten/kota hierarkis atau tidak, karena seringkali kabupaten/kota melakukan hubungan dengan pusat tanpa melalui provinsi sehingga provinsi seolah-olah tidak berfungsi sebagai wakil pusat di daerah. Seharusnya pusat hanya berhubungan dengan provinsi secara langsung, sedangkan kabupaten/kota harus melalui provinsi.

Kedelapan, Pasal-pasal yang mengatur mengenai hak asasi manusia (HAM) tumpang tindih dengan pasal-pasal yang lain serta bab-bab lain yang diatur dalam UUD. Contohnya pasal 28E yang mengatur tentang agama, dalam bab XI pasal 29 juga mengatur hal yang sama sehingga tidak efisien. Dan banyak lagi pasal-pasal yang tumpang tindih. Seharusnya Pengaturan tentang hak asasi manusia mengatur hal-hal pokok saja tidak perlu dirincikan satu persatu.

⁵Jimly Assiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), hal. 134

Kesembilan, Pengaturan mengenai kebudayaan selama ini belum tuntas bahkan di dalam UUD tidak mengatur bagaimana menjaga kebudayaan asli Indonesia. Seharusnya UUD juga mengatur hal ini untuk menjaga kebudayaan asli Indonesia sehingga tidak mudah untuk dijiplak atau bahkan dimiliki oleh negara lain.

Kesepuluh, Pengaturan perihal Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan Duta Besar negara lain sebagaimana yang diatur dalam pasal 13 UUD NRI Tahun 1945. Meskipun konsepnya adalah untuk menciptakan nuansa *check and balances system*, akan tetapi menurut penulis merupakan sebuah mekanisme yang sepertinya berlebihan karena DPR turut serta mencampuri urusan administrasi pemerintahan, dimana secara konseptual yang dipraktikkan oleh kebanyakan negara di dunia adalah bahwa pengangkatan Duta Besar dan penerimaan penempatan Duta Besar negara lain adalah domain eksekutif dalam proses administrasi pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Kesebelas, Pengaturan Presiden harus meminta Pertimbangan DPR dalam hal pemberian peniadaan proses hukum (*Amnesti*) dan pengampunan tuntutan hukum (*Abolisi*) perlu untuk dipertimbangkan kembali, hal didasari dengan landasan pemikiran bahwa DPR sebagai lembaga Politik tentu saja paradigma yang dibangun adalah paradigma politik padahal pada konsepnya proses pemberian amnesti dan abolisi adalah masuk dalam ranah politik. Sehingga ketentuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 14 ayat 2 UUD NRI tahun 1945 seharusnya dikembalikan pada posisi semula, yakni harus meminta pertimbangan dari Lembaga Peradilan yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang berada di ranah hukum, sehingga dapat memberikan pertimbangan dalam aspek yuridis terhadap pemberian Amnesti dan Abolisi.

Keduabelas, pengaturan tentang pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur dalam pasal 7-A dan pasal 7-B UUD NRI Tahun 1945, dimana prosesnya dimulai dari proses politik, kemudian ke proses hukum, dan selanjutnya kembali ke proses politik. Proses itu diawali dengan adanya permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pemeriksaan, mengandili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran

hukum, berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya sebagaimana yang diatur dalam pasal 7-A. proses yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi tentu saja adalah proses hukum, dimana akan mencari kebenaran materil bukan mengenai besar kecilnya dukungan terhadap presiden sebagaimana proses yang terjadi di lembaga parlemen yang sangat kental dengan proses politik yang tentu saja dilakukan atas dasar *like and dislike*.

Gagasan mengenai pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam hal pemberhentian Presiden memang dimaksudkan untuk menghilangkan proses kesewenang-wenangan yang bisa saja dilakukan oleh lembaga parlemen agar prosesnya lebih obyektif, namun pada sisi lain hal ini justru menimbulkan masalah. Misalnya, apakah ada jaminan jika Mahkamah Konstitusi yang kemudian memberikan keputusan bahwa presiden terbukti secara materil telah melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 7-A UUD NRI tahun 1945 bahwa putusan MK ini akan dijalankan oleh MPR, bagaimana jika dalam sidang paripurna MPR menyatakan bahwa Presiden tidak bisa di berhentikan karena melalui proses voting, presiden menang jumlah dukungan di MPR karena proses politik tidak lagi melihat berdasarkan kebenaran politik sebagaimana proses hukum di MK yang mencari kebenaran materil. Hal ini tentu saja menjatuhkan kewibawaan lembaga Peradilan Konstitusional yang di baiat untuk menjaga dan mengawal konstitusi atau UUD NRI tahun 1945 (*the guardian of the constitution*).

Demikian juga, jika putusan MK dikuatkan oleh MPR dan resmi diberhentikan dari posisi Presiden dan masuk proses hukum selanjutnya di lembaga Peradilan yang jika seandainya presiden dinyatakan tidak bersalah (bebas), maka kewibawaan dan kredibilitas MK dan MA tentu saja akan dipertanyakan lantaran menjatuhkan putusan yang berbada. Oleh karena itu, maka ketentuan pelibatan MK dalam proses pemberhentian Presiden dan atau wakil Presiden perlu untuk dipertimbangkan kembali.

Kelemahan, kekurangan, dan ketidaksempurnaan yang bersifat mendasar dari UUD 1945 pasca-amandemen itulah yang menyebabkan UUD 1945 tidak bisa berlaku sebagai konstitusi yang hidup, yang berlaku puluhan tahun ke depan. Mengapa hal itu terjadi? Penulis berpendapat, bahwa di samping kepentingan politik fraksi-fraksi di MPR ditambah beberapa faktor seperti minimnya pengalaman para anggota MPR, juga

akibat tidak adanya kerangka acuan dan/atau naskah akademik yang dipersiapkan dengan matang oleh suatu Komisi Konstitusi independen yang terdiri dari para ahli konstitusi, ahli-ahli lainnya dan wakil-wakil dari daerah serta mekanisme melibatkan rakyat dalam melakukan jaring masukan terhadap materi muatan konstitusi atau UUD NRI tahun 1945 yang akan di bentuk.



Rasionalitas Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945

.....

A. Eksistensi MPR Sebagai Lembaga Politik.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi variabel bebas, yang menggerakkan konstruksi politik sangat kondusif bagi bangkitnya demokratisasi politik tidak saja menyangkut relasi antara badan legislatif terhadap kelembagaan suprastruktur politik lainnya, terutama antara pihak DPR terhadap eksekutif, tetapi juga hingga di tingkat internal kelembagaan perwakilan itu sendiri, yaitu baik pada masing-masing alat kelengkapan dan fraksi, serta masing-masing *supporting system*-nya.

Setelah dilakukan perubahan UUD 1945, konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan perubahan ke-4 UUD 1945. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih dapat dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Kategorisasi MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, mengingat bahwa susunan anggota MPR yang ada dalam UUD 1945 menurut Pasal 2 UUD 1945 setelah perubahan ke-4 adalah: “(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.¹ Jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka MPR dapat digolongkan sebagai

¹Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (PSHTN UI, Jakarta), hal. 3.

lembaga parlemen. Di samping itu, bagi MPR masih terdapat kewenangan membuat Undang-Undang Dasar, memberhentikan presiden, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap institusi demokrasi perwakilan.²

Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Dalam sidang kedua.³ BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.⁴ Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.⁵

²<http://www.australianpolitics.com/democracy/terms/parliamentarydemocracy.shtml>, diakses pada 15 Maret 2018 pada pukul 24:00 Wita.

³Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar

⁴Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202

⁵Risalah..., *op.cit.* hal. 249-252. Rancangan Undang-Undang Dasar masih menggunakan istilah Badan Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-Undang Dasar tersebut menyatakan bahwa “sovereiniteit berada di tangan rakyat, yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.” Sedangkan pasal 18 Rancangan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai keanggotaan dan persidangan MPR yaitu (1) “Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang; ayat (2) Badan Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Pasal 19 Rancangan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai kewenangan MPR yaitu “Badan Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar daripada haluan negara.

Dalam persidangan Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 tersebut, salah satu anggota yaitu Parada Harahap berpendapat bahwa istilah “Badan” dirasakan janggal dan mengusulkan agar diganti dengan “Majelis”.

Usulan Parada Harahap tersebut diterima. Untuk menyempurnakan Rancangan Undang-Undang Dasar, Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar (Ir. Soekarno) membentuk “Panitia Penghalus Bahasa” yang anggota-anggotanya terdiri dari Djajadiningrat, Salim, dan Soepomo.

Apabila dilihat dari aspek filosofis pembentukan MPR, maka dapat dilihat bahwa sesungguhnya desain awal MPR adalah sebagai lembaga Politik yang merepresentasikan kekuasaan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Oleh karena itu keberadaan MPR sebagai lembaga politik yang secara konstitusional adalah lembaga yang melaksanakan perubahan terhadap UUD NRI 1945. Merujuk pada UUD 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, lembaga-lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional adalah (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat. MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk Undang-Undang Dasar.⁶ Setelah perubahan ketiga UUD 1945, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*), tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint session*) yang mempertemukan Dewan Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah.⁷

Produk dari kedua lembaga yang bergabung dalam MPR, yang dituangkan ke dalam penetapan atau perubahan UUD tersebut, merupakan politik hukum. Artinya, segala bentuk perubahan dan penetapan yang dilakukan oleh MPR terhadap UUD disebut sebagai politik hukum, karena merupakan salah satu kebijaksanaan dasar dari penyelenggara negara dan dimaksudkan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Dengan demikian, pasal-pasal yang terdapat dalam UUD yang merupakan produk dari MPR adalah cetak biru untuk merealisasikan tujuan-tujuan negara. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk undang-undang, karena kedudukannya sebagai kekuasaan legislatif.

UUD NRI 1945 sebagai produk MPR tidak datang dari hampa, tetapi merupakan aktualisasi dari kehendak-kehendak politik. Kehendak-kehendak ini bisa datang dari berbagai kalangan. Kehendak-kehendak tersebut bisa muncul baik pada tingkat suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Infrastruktur politik Indonesia terdiri dari partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, alat komunikasi politik, dan tokoh politik. Suprastruktur politik yang mempunyai kewenangan untuk merumuskan politik hukum perubahan UUD NRI 1945 hanya MPR yang merupakan gabungan dari DPR dan DPD.

⁶Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2010), hal. 22

⁷Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah.. Op..Cit..*, hal. 5

Oleh karena itu, maka ada kekhawatiran apabila kemudian MPR yang notabene sebagai lembaga politik yang orientasinya adalah kekuasaan merubah UUD NRI 1945 yang notabene sebagai alat pembatasan kekuasaan. Dengan berkaca hasil amandemen UUD NRI 1945 dari amandemen pertama sampai dengan amandemen ke empat banyak terdapat kompromi politik yang terjadi di antara elite politik yang melahirkan Kehendak-kehendak baik yang bersifat politik, yang kemudian diperdebatkan dan mengalami kristalisasi pada tingkat suprastruktur yang dalam hal ini adalah anggota MPR sebagai aktor politik yang kemudian outputnya adalah rumusan politik hukum yang terdapat dalam UUD.

B. Perwujudan Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian Of Consitution*

Konstitusi Indonesia telah mengatur bahwa Indonesia merupakan negara Hukum hal tersebut tercantum dalam konstitusi pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, di Indonesia Hukum mempunyai peranan yang sangat mendasar bagi kehidupan bangsa dan Negara Hal ini bermakna bahwa hukum harus menampilkan peranannya sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan orang perorangan maupun kehidupan berbangsa dan bernegara.⁸

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk maksud mengawal dan menjaga agar konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) benar-benar dijalankan atau ditegakkan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Hukum modern, dimana hukumlah yang menjadi faktor penentu bagi keseluruhan dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan politik di suatu negara.⁹

Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah "*the rule of law, not of man*".¹⁰ Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan

⁸Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1975), hal. 27.

⁹Muhammad Ishar Helmi, *penerapan azas "equality before the law" dalam sistem peradilan militer*, Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013, Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. hal. 304

¹⁰http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. di akses pada 17 Maret 2018, pada pukul 24:00 WITA.

orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya. Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcement*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi itulah, diperlukan mahkamah konstitusi sebagai “*the guardian of the constitution*” Pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan agar tersedia jalan hukum untuk mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian konflik yang terkait dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, melainkan dikelola secara objektif dan rasional sehingga sengketa hukum yang diselesaikan secara hukum pula. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai Lembaga Negara Pengawal Konstitusi atau *The Guardian and The Interpreter of The Constitution*.

Dalam memaknai politik hukum lembaga yang dapat meluruskan produk hukum yang buruk seperti UU adalah Mahkamah Konstitusi. Pada dasarnya Mahkamah Konstitusi (MK) adalah penyeimbang arogansi dalam membuat peraturan dan perundang-undangan yang tidak sesuai etikanya dengan lembaga dan dengan UUD 45 sebagai pijakannya. Politik lobi pada dasarnya memangakan terus ada selama kepentingan masih ada, oleh karenanya lembaga penyeimbang ini sangatlah diperlukan. Tak heran sebutan untuk MK adalah *The Guardian of The Constitution*.¹¹

Karena konstitusi negara juga berdasarkan demokrasi, yakni demokrasi konstitusional, maka MK juga berfungsi sebagai *the guardian of the democracy, the protector of the citizenis constitutional right* (pelindung hak konstitusional warga negara), dan *the protector of human right* (pelindung HAM). Pada intinya, kewenangan MK sendiri terdiri atas tiga hal, yakni

¹¹Ilham Yuli Isdianto, *mahkamah konstitusi sebagai the guardian of the constitution*, (fakultas Hukum UII Yogyakarta December 2012).

menguji UU, memutus sengketa kewenangan negara, dan memutuskan perselisihan hasil pemilu. Kewenangan itulah yang kemudian dapat membantu pesakitan hukum dinegeri ini. Oleh karenanya, yang bermain dalam politik hukum tidak hanya legislator dan pemerintah, melainkan juga lembaga peradilan seperti MK, karena putusannya juga berpengaruh langsung pada hukum dan implikasinya terhadap dinamika hukum nasional. Dialektika hukum memang benar-benar dimanfaatkan sebagai proses pembangunan hukum Indonesia, karena untuk membentuk suatu sistem yang baik diperlukan kritik dan pengalaman yang cukup. Belum lagi pembacaan terhadap dinamika sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan Indonesia.¹²

C. Penguatan Prinsip *Checks and Balance System*

Prinsip *checks and balance* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik - baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.¹³ Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.¹⁴

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut: ¹⁵

1. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;

¹²*Ibid*

¹³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), hal. 61

¹⁴Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006), hal. 89.

¹⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung, Refika Aditama, 2009), hal. 124

2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
3. Upaya hukum impeachment lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 (sebelum amandemen). Sesuai ketentuan UUD 1945, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat luas. Di samping kekuasaan di bidang eksekutif, Presiden juga memiliki kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa UUD 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif, yaitu Presiden.¹⁶

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislatif. Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa”. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal seringkali lahir produk legialatif yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.¹⁷

Sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah perubahan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis

¹⁶Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, jurnal Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2, April 2016. hal. 160

¹⁷Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta, Rineka Cipta, 2000), hal. 147.

dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.¹⁸ Salah satu sistem (*checks and balances*) Sebagaimana dikemukakan Moh. Mahfud MD, adalah pelembagaan judicial review, hal diperlukan karena undang-undang itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Produk politik bisa saja memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkhinya.¹⁹

Menurut Pasal 57 UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mengingat kewenangan membuat undang-undang ada pada DPR bersama pemerintah, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi sebatas memutus bahwa isi undang-undang bertentangan dengan UUD. Kewenangan membuat rumusan baru dari isi undang-undang tersebut tetap menjadi kewenangan lembaga legislatif.²⁰

Keseimbangan kekuasaan antara lembaga yudikatif, legislatif dan eksekutif juga dibangun di atas prosedur pengisian hakim-hakim, baik hakim Mahkamah Agung maupun hakim Mahkamah Konstitusi. Pengisian hakim hakim agung dilakukan melalui seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Hasil seleksi Komisi Yudisial diajukan kepada DPR untuk dibahas dan dimintakan persetujuan. Calon-calon yang telah disetujui oleh DPR diangkat menjadi hakim agung melalui Keputusan Presiden. Sedangkan hakim Mahkamah Konstitusi yang jumlahnya 9 (sembilan) orang terdiri dari 3 (tiga) orang hakim diajukan oleh DPR, 3 (tiga) orang diajukan oleh Presiden, dan 3 (tiga) orang diajukan oleh Mahkamah Agung. Komposisi semacam ini menggambarkan keseimbangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam membangun peran Mahkamah Konstitusi.²¹

¹⁸Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2011,) hal. 64

¹⁹Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta, Rajawali Press, 2011), hal. 37.

²⁰Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia..Op..Cit..* hal. 162

²¹*Ibid*, hal. 162

Untuk membangun keseimbangan politik hukum perubahan UUD NRI 1945 maka penting kiranya ada lembaga yang dapat menyeimbangi adanya kepentingan politik yang besar dari MPR sebagai lembaga Politik dan lembaga yang di maksudkan oleh penulis adalah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan hukum sebagai penguatan prinsi negara hukum.



Nalar Normatif Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan UUD 1945

.....

A. Konstruksi Hukum Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam pemahaman kita, dengan melihat konstruksi yang digambarkan dalam konstitusi dan diterima secara universal, terutama di negara-negara yang telah mengadopsi lembaga Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan mereka. Mahkamah konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan di hormati baik baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah konstitusi juga menjadi penafsir akhir konstitusi.¹

Di beberapa negara, bahkan dikatakan bahwa mahkamah konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di-*inkorporasi*-kannya hak-hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, hemat kami fungsi pelindung (*protector*) konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental Rights*) juga benar adanya.²

Lebih jelas Jimly Asshiddiqie, Menguraikanya sebagai berikut:³

“Dalam konteks ketatanegaraan, mahkamah konstitusi di konstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah konstitusi menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di

¹Maruarar Slahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Edisi 2*, (Sinar Grafika: jakarta, 2012). hal. 7

²*Ibid*

³*Ibid*, hal. 8

tengah kelemahan konstitusi yang ada, mahkamah konstitusi berperang sebagai penafsir konstitusi agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai kehidupan bernegara dan bermasyarakat”.

Oleh karna, itu bukan hal tidak mungkin ketika kemudian mahkamah konstitusi sebagai perwujudan dari fungsi sebagai pengwal konstitusi, maka perlu kiranya dilibatkan mulai dari hilir amandemen UUD NRI 1945 sampai dengan ke hulu amademen, sebagai hasil akhir dari amandemen terhadap konstitusi atau UUD NRI 1945.

Secara normatif memang kewenangan untuk melakukan perubahan UUD 1945 ada di tangan MPR, sehingga dipandang lebih tepat jika yang membentuk panitia/komisi nasional tersebut adalah MPR. Akan tetapi, usulan perubahan konstitusi tidak harus muncul dari MPR. Setiap warga negara yang memiliki kesadaran dan kepedulian terhadap masa depan bangsa ini berhak untuk mengusulkan perubahan konstitusi, dan selanjutnya dikaji kembali oleh MPR semua usulan yang masuk kepadanya. Semua anggota MPR RI sudah selayaknya segera mengkaji ulang berbagai usulan perubahan yang sudah diwacanakan di masyarakat, DPD, maupun berbagai pihak yang menaruh perhatian terhadap hasil amandemen UUD 1945. Berbagai ide penyempurnaan hasil amandemen UUD 1945 patut untuk diapresiasi secara konstruktif.⁴

Hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR tahun 1999-2002 merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan. Dengan perubahan pasal-pasal tersebut, hasil perubahan MPR telah berhasil meletakkan sendi-sendi *checks and balances*, termasuk membatasi kekuasaan eksekutif, MPR telah berhasil mengubah dengan tegas tentang darimana kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*). MPR yang terdiri anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD merupakan realisasi demokrasi perwakilan. Sebagai lembaga negara, MPR hanya eksis ketika DPR dan DPD berada dalam sidang gabungan (*joint session*). Inovasi politik dan hukum melalui perubahan UUD 1945 oleh MPR era reformasi juga berkaitan dengan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden.⁵

⁴Ni'matul Huda, Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan (Ulang) UUD 1945 Yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi, *Jurnal Yustisia*, Volume 2 Nomor 2 Mei - Agustus 2013, hal.

5

⁵*Ibid*, hal. 6

Sejumlah kalangan masyarakat menilai hasil Perubahan UUD 1945 oleh MPR jauh dari memuaskan karena ‘elitis’ dan kurang partisipatif. Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR membuktikan, benturan kepentingan itu berpotensi menjadi perubahan konstitusi yang ‘tambal sulam’ dan tidak berorientasi kepentingan jangka panjang. Ketidaksempurnaan itu disebabkan karena dalam konteks perubahan UUD yang komprehensif, MPR sendiri sebenarnya adalah objek reformasi konstitusi yang seharusnya diatur kembali kewenangannya. Perubahan konstitusi seharusnya tidak dilakukan oleh satu lembaga saja yang dalam hal ini adalah MPR. Oleh karena itu penting kirannya melibatkan Mahkamah Konstitusi agar tercipta hasil perubahan UUD NRI 1945 yang partisipatif dan dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas.

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 telah menentukan prosedur perubahannya dalam Pasal 37, akan tetapi tidak mengatur teknik perubahan yang harus dilakukan apakah dengan memakai cara Amerika Serikat atau Eropa Kontinental. Dan juga tidak menentukan secara tegas institusi negara yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD, tetapi dari Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat, MPR beranggapan bahwa dirinyalah yang paling berwenang melakukan perubahan. Kritik atas kewenangan MPR ini, terutama dari kalangan yang menghendaki perubahan dilakukan oleh sebuah Komisi Konstitusi yang independen, tetapi dijawab oleh MPR dengan mengubah Pasal 3 UUD 1945 yang menambahkan kewenangan MPR untuk mengubah UUD, di samping kewenangan untuk menetapkan UUD (Perubahan Ketiga). Dari hasil kajian komprehensif yang dilakukan sejak Oktober 2003 sampai dengan April 2004 terhadap hasil perubahan UUD 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi berpendapat antara lain sebagai berikut:⁶

“Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR dalam beberapa hal mengandung kontradiksi, baik secara teoritis konseptual maupun praktek ketatanegaraan. Meskipun perubahan terhadap materi muatan meliputi lebih dari 50%, dan terdiri dari 207 ayat, namun UUD 1945 masih tetap ada. Di samping itu juga terdapat inkonsistensi substansi baik yuridik maupun teoritik. Strukturisasi atau sistematisasi pasal-pasal tambahan yang tidak konsisten tersebut melahirkan inovasi politik dan hukum dari Komisi Konstitusi. Konstitusionalisasi yang dilakukan Komisi Konstitusi dibuktikan dengan lahirnya pasal-pasal

⁶*Ibid*, hal. 6

tambahan. Sebagai contoh ialah pemilihan calon Presiden independen (Pasal 6A), pemberdayaan kewenangan DPD yang sejajar dengan DPR (Pasal 22C). Selain itu dalam penegakkan hukum juga terjadi inovasi. Hal ini terbukti yang selain dari Polri, juga diatur Kejaksaan dan Ombudsman (Pasal 24 D,E,F), pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pasal 18 ayat (4)), asas retroaktif dalam kasus HAM berat (Pasal 28I), penyandang cacat (Pasal 34) dan kemerdekaan Pers yang dijamin dan diatur dalam undang-undang keterlibatan rakyat dalam perubahan UUD 1945 dan Komisi Konstitusi (Pasal 37 ayat (7)) Tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD.”

Belakangan diketahui bahwa hasil Komisi Konstitusi yang dilaporkan kepada Badan Pekerja MPR ternyata kurang mendapat respon positif, bahkan kabarnya hasil kajian Komisi Konstitusi “ditolak” oleh MPR. Karena Komisi Konstitusi dinilai telah melampaui tugasnya yang mestinya hanya melakukan pengkajian secara komprehensif Perubahan UUD 1945 hasil karya MPR, tetapi malah mengusulkan perubahan terhadap hasil Perubahan UUD 1945.⁷

Rupanya antara Badan Pekerja (BP) MPR dengan Komisi Konstitusi terjadi perbedaan tafsir mengenai arti “pengkajian komprehensif Perubahan UUD 1945”. Komisi Konstitusi memberi makna yang luas, yaitu tidak hanya mencakup hal hal seputar hasil Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat tahap, tetapi juga mencakup pemikiran filosofis para *founding fathers* ketika membuat rumusan naskah UUD dalam sidang BPUPKI dan PPKI, sehingga hasil Komisi Konstitusi terdiri atas Naskah Akademik Hasil Pengkajian Perubahan UUD 1945 (Buku I) dan Usulan Perubahan Pasal-pasal UUD 1945 (Buku II).⁸

Sejak perubahan (ketiga) UUD 1945 telah lahir lembaga baru yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman di luar Mahkamah Agung, yakni

⁷Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan gagasan Amandemen Ulang*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2008). hal. 225

⁸Ali. Mukthie Fadjar, *reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi paradigmatis*, (In-TRANS, Malang, 2003). hal. 63-64

Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C UUD 1945 memberikan mandat penuh kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah belum pernah memutus pembubaran partai politik dan memberikan putusan mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁹

Sejak kehadirannya, ekspektasi masyarakat sangat tinggi terhadap Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam pengajuan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Berbagai putusan progresif juga sudah ditorehkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia melalui Mahkamah Konstitusi. Selain sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi.¹⁰

B. MPR Diwajibkan Menyusun Mekanisme Perubahan Yang Di Dasarkan Pada *Political Goodwill* Perubahan UUD 1945

Immanuel Kant, seorang ahli filsafat Jerman (1724-1820) berpendapat bahwa sesuatu itu yang secara absolut baik, adalah keinginan baik (*good Will*) itu sendiri. Jadi jelas, dalam hal ini pertanyaanya adalah bagaimana dapat diidentifikasi keinginan baik tersebut? Kant menjawabnya dengan mengatakan bahwa ada hukum moral yang rasional, yang diidentifikasi berdasarkan akal. Menurut Kant, hukum moral semata-mata merupakan usaha untuk menemukannya, dengan kata lain tidak diciptakannya.¹¹

Sebagai lembaga negara yang merupakan ruang partisipasi aspirasi masyarakat Indonesia, maka MPR merupakan mandataris dari rakyat Indonesia yang bertugas untuk menjaga agar ruang aspirasi tetap berjalan

⁹Ni'matul Huda, .*Op..cit..*, hal. 7

¹⁰*ibid*

¹¹Ridwan Khairandy, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, (Jakarta : Pascasarjana UI, 2004), Hal. 130-133.

sesuai dengan koridor konstitusi. Oleh karena itu sebagai bentuk perwujudan MPR sebagai lembaga negara yang aspiratif, maka MPR mempunyai tugas yang sangat istimewa, yakni dapat merubah dan menetapkan UUD NRI 1945. Dengan ke-istimewaan yang dimiliki oleh MPR ini, maka MPR sebagai lembaga negara wajib untuk membuat suatu konstitusi yang mencerminkan nilai-nilai konstusionalisme yang dapat menjadi rule Model pelaksanaan dan pengaturan sistem ketatanegaran Indonesia.

Dengan demikian, maka MPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga negara yang istimewa. Dituntut untuk membuat suatu mekanisme perubahan konstitusi yang partisipatif dan populis. artinya MPR harus membuka diri dari monopoli perubahan terhadap Konstitusi atau UUD NRI 1945 dan mempersilahkan bagi suatu mekanisme lain yang dilibatkan dalam perubahan konstitusi. karna untuk menghasilkan konstitusi yang bersifat konstusionalisme bukan merupakan suatu hal yang mudah. apalagi jika kemudian dihubungkan dengan lembaga MPR sebagai lembaga Politik, maka akan ada kemungkinan suatu kompromisasi perubahan konstitusi yang tidak terlepas dari kepentingan politik praktis. Seperti yang terjadi di awal reformasi konstitusi, banyak kebenaran-kebenaran yang sifatnya konstusionalisme di kesampingkan demi kebenaran yang bersifat politik praktis jangka pendek dan elitis.

Itikad baik (*Potilitcal goodwill*) dari MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 menjadi suatu keharusan bagi terlaksana dan terciptanya mekanisme perubahan konstitusi yang konstruktif. Dengan demikian, maka melibatkan mahkamah konstitusi dalam perubahan UUD NRI 1945 merupakan salah satu itikad baik dari MPR melalui mekanisme perubahan konstitusi yang berkeadilan dan terciptanya mekanisme *checks and balances*.

C. Pelibatan MK Melalui Mekanisme Sertifikasi Konstitusi Tanpa Menafikan Peran MPR

Sebelum dilakukan amandemen terhadap Pasal 37 UUD 1945, mekanisme perubahan UUD 1945 sangatlah sederhana pengaturannya. Untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir. Akan tetapi, setelah adanya amandemen UUD 1945, mekanisme perubahan UUD sebagaimana yang

diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 nampak semakin dipersulit. Hal itu terbukti dari gagalnya usulan amandemen ulang yang diusung oleh DPD RI selama ini karena tidak tercapainya quorum MPR. Pasal 37 UUD 1945 hasil amandemen menentukan sebagai berikut.

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.¹²

Pasal 37 tersebut membuka ruang dimunculkannya usul perubahan dan tidak membatasi siapa yang menyusun draf usulan perubahannya. Meskipun pembatasan pembatasan quorum MPR tersebut dalam prakteknya bisa menjadi kendala tersendiri jika usulan perubahan tidak didukung oleh mayoritas anggota MPR.

Ada kekhawatiran dari sejumlah kalangan, kalau amandemen UUD kembali diserahkan kepada MPR maka akan terjadi *conflict of interest* sebagaimana yang sudah terjadi pada amandemen pertama sampai dengan keempat (1999-2002). Untuk itu diusulkan dibentuknya lembaga independen yang dipilih oleh rakyat – semacam Badan Konstituante (Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan UUD Sementara 1950) yang dibentuk khusus untuk melakukan perubahan UUD atau yang banyak digunakan di berbagai negara dengan sebutan Komisi Konstitusi.

¹²Lihat BAB XVI Perubahan Undang-Undang Dasar, pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Kegagalan demi kegagalan badan atau komisi yang mendapatkan mandat untuk menyiapkan perubahan konstitusi yang dialami oleh Indonesia menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Untuk itu, perlu untuk melakukan komparasi dengan beberapa negara mengenai model perubahan konstitusi yang dipraktekkan oleh negara-negara lain yang bisa dijadikan acuan dalam melakukan perubahan (ulang) UUD 1945. Misalnya dengan melihat pengalaman negara lain yang telah sukses membentuk Komisi Konstitusi untuk menyiapkan perubahan konstitusi. Pengalaman Filipina yang di bawah Corazon Aquino membentuk *constitutional commission*, Thailand yang membuat *constitutional drafting Assembly*, dan Afrika Selatan membentuk *constitution Assembly*, yang menunjukkan bahwa penyerahan perubahan konstitusi kepada lembaga semacam Komisi Konstitusi, akan lebih menjamin suksesnya reformasi konstitusi.

1. *Constitutional Assembly* (Afrika Selatan)

Mandat kepada anggota *constitutional Assembly* (Majelis Konstitusi) adalah menghadirkan konstitusi baru. Sebelum dilakukan reformasi konstitusi, ditetapkan dulu *Interim constitution* (Konstitusi Sementara). *Interim constitution* mencantumkan 34 prinsip-prinsip dasar (*constitutional principles*) yang harus dijadikan patokan penyusunan konstitusi baru, menyangkut konsep dasar konstitusi demokratis (kemandirian kekuasaan kehakiman, perlindungan HAM dan sistem kontrol antar lembaga negara). *Interim constitution* menentukan bahwa hasil akhir konstitusi *constitutional Assembly* sebelum disahkan menjadi UUD harus mendapatkan proses sertifikasi lebih dahulu dari Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memeriksa apakah konstitusi yang disiapkan *constitutional Assembly* bertentangan atau tidak dengan *constitutional principles* yang ada dalam *Interim constitution*. Hasilnya, setelah dua kali diajukan barulah *constitutional Assembly* memberikan sertifikasi.¹³

2. *Constitutional Drafting Assembly* (Thailand)

Reformasi konstitusi oleh lembaga khusus itulah yang menjadi salah satu penentu keberhasilan Thailand melahirkan konstitusi baru

¹³Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, dkk., *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis*, (Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006), hal.. 283

yang akhirnya disebut *The people constitution*. Sebutan itu begitu melekat karena hasil reformasi konstitusi yang dipelopori constitutional drafting Assembly amat berbeda dengan lima belas konstitusi Thailand sebelumnya yang begitu elitis dan amat dipengaruhi kekuatan militer. *constitutional drafting Assembly* beranggotakan 76 orang perwakilan provinsi dan 23 orang dari berbagai perguruan tinggi di Thailand, khususnya mempersiapkan rancangan konstitusi dan menyebarkanluaskannya kepada rakyat Thailand. Sosialisasi dilakukan secara amat terbuka dengan memperbanyak *public hearing* yang diselenggarakan oleh cabang-cabang *constitutional drafting Assembly* di daerah-daerah untuk menyaring sebanyak mungkin aspirasi rakyat Thailand. Melalui proses reformasi konstitusi di *constitutional drafting Assembly* inilah akhirnya tahun 1997 *The people constitution* disahkan parlemen Thailand dan dianggap sukses mengakhiri krisis konstitusi yang sudah berlangsung lebih dari 65 tahun sejak berlakunya konstitusi pertama Thailand (1932) hingga konstitusinya yang ke lima belas (1997).¹⁴

Dengan melihat pengalaman beberapa negara di atas yang sangat terbuka terhadap perbaikan konstitusinya ke arah yang lebih baik dan dapat menjadi konstitusi yang bernilai dan konstitusi yang dapat menjadi norma dasar ideal. Maka, dalam rangka mewujudkan konstitusi negara yang berjiwa *the people of the constitution*, sebagai bangsa kita seharusnya terbuka untuk hal-hal yang sifatnya konstruktif bagi perwujudan nilai-nilai konstitusionalisme dalam konstitusi. Oleh karna itu penulis melihat bahwa mekanisme perubahan konstitusi yang ideal menurut panilain penulis adalah dengan pendekatan perubahan konstitusi yang ada di Afrika Selatan dengan mekanisme Pemberian setifikasi terhadap konstitusi. hal merupakan suatu yang dapat dipertimbangkan dalam perubahan terhadap UUD NRI 1945 mekanisme pemberian sertifikasi ini dapat melalui Mekanisme, antara lain:

D. Sertifikasi Konstitusi oleh MK Melalui Hasil Rancangan Komisi Konstitusi

Di awal amandemen terhadap UUD NRI 1945 komisi konstitusi merupakan salah satu lembaga ekstern yang di bentuk untuk melakukan pengkajian terhadap perubahan UUD NRI 1945 yang mana hasil pengkajian

¹⁴*Ibid*, hal. 179-180

yang di lakukan oleh komisi konstitusi ini akan di serahkan kepada MPR untuk di lakukan pembahasan di sidang paripurna MPR yang diagendakan oleh MPR, apakah menyetujui hasil rancangan yang di lakukan oleh komisi konstitusi yang kemudian apabila di setujui, maka MPR menetapkan hasil perubahan terhadap Konstitusi atau UUD NRI 1945

Dengan melihat kembali desain Komisi Konstitusi yang pernah dibentuk oleh MPR dengan kewenangan yang sangat ‘minim’, ke depan, perlu dibentuk Komisi Konstitusi yang diberi mandat untuk melakukan amandemen (ulang) yang melibatkan MK untuk penyempurnaan hasil akhirnya. Komisi Konstitusi yang akan dibentuk harus diberi kewenangan yang signifikan sebagaimana yang dipraktekkan di beberapa negara yang telah sukses menyusun konstitusi baru. Di samping itu, Komisi Konstitusi wajib steril dari keanggotaan partai politik. Keikutsertaan partai politik dalam perubahan konstitusi, akan menyebabkan hasil perubahan konstitusi tidak maksimal.

Larangan aktifnya partai politik dalam Komisi Konstitusi dapat didasarkan pada filosofi eksisnya konstitusi yang amat bertolak belakang dengan partai politik. Filosofi konstitusi adalah untuk membatasi penguasa dan kekuasaan negara. Sebaliknya, filosofi partai politik adalah untuk merebut dan menguasai sebanyak mungkin posisi penguasa dan kekuasaan negara. Karena filosofi yang amat berbeda itu, maka proses perubahan konstitusi harus dipisahkan dari partai politik agar tidak menimbulkan *conflict of interest*.¹⁵

Bagaimana pelibatan MK dalam perubahan (ulang) UUD 1945? MK tidak dilibatkan sejak perumusan awal draf perubahan UUD. Perumusan draf perubahan (ulang) serta penyebaran atau pun penyerapan aspirasi masyarakat terhadap draf tersebut dilakukan oleh Komisi Konstitusi. Apabila draf perubahan (ulang) sudah disetujui oleh masyarakat, Komisi Konstitusi wajib meminta pendapat MK apakah draf perubahan tersebut bertentangan atau tidak dengan prinsip-prinsip yang disepakati oleh MPR sebelum dilakukan. Apabila MK memandang draf tersebut sudah sesuai dengan prinsip-prinsip kenegaraan Indonesia, barulah draf tersebut diajukan kepada MPR untuk dimintakan persetujuan.¹⁶

¹⁵Ni'matul Huda, .*Op..cit.*. hal. 17

¹⁶*Ibid*, hal. 17

Sebagaimana yang dipraktekkan di Afrika Selatan, hasil akhir konstitusi yang disiapkan oleh Komisi Konstitusi (*constitutional Assembly*) sebelum disahkan menjadi UUD harus mendapatkan proses sertifikasi lebih dahulu dari Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memeriksa apakah konstitusi yang disiapkan Komisi Konstitusi bertentangan atau tidak dengan *constitutional principles* yang ada dalam *Interim constitution*. Hasilnya, setelah dua kali diajukan barulah *constitutional Assembly* memberikan sertifikasi.¹⁷

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan konstitusi ataupun perubahan (ulang) UUD 1945, dapat berkaca dari model yang dilakukan oleh *constitutional drafting Assembly* di Thailand. Sosialisasi draf konstitusi dilakukan secara amat terbuka dengan memperbanyak *public hearing* yang diselenggarakan oleh cabang-cabang *constitutional drafting Assembly* di daerah-daerah untuk menyaring sebanyak mungkin aspirasi rakyat Thailand.¹⁸

Dalam konteks pelibatan MK dalam perubahan UUD (gagasan amandemen ke-lima), MK tidak di libatkan sejak awal proses perubahan UUD. Namun jika setelah komisi konstitusi menyelesaikan naskah perubahan yang telah didasarkan pada masukan dan aspirasi masarakat, barulah naskah tersebut di serahkan kepada MK untuk dinilai apakah naskah perubahan tersebut bertentangan denga prinsip dasar konstitusi. Jikalau MK menilai terdapa perbedaan dari naskah perubahan dengan prinsip dasar kosntitusi, maka komisi konstitusi di berikan kesempatan untuk memperbaiki naskah tersebut. namun jika naskaah tersebut sudah sesuai dengan prinsip dasar konstitusi, maka naskah tersebut dapat diserahkan kepada MPR untuk disahkan sebagai naskah resmi perubahan UUD 1945.¹⁹

Dan sebelum diserahkan kepada MPR untuk mendapatkan persetujuan dan penetapan dalam sidang paripurna MPR, maka terlebih dahulu diserahkan kepada mahkamah konstitusi untuk mendapatkan

¹⁷ *Ibid*,

¹⁸ *Ibid*,

¹⁹ Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Peradilan Modern & Terpercaya*, Dalam Ni'matul Huda, *Pelibatan MK Dalam Amandemen UUD Yang Pertisifatif*, makalah di sampaikan dalam acara diskusi ramadhan, diselenggarakan Oleh PSHK FH UII, tanggal 27 juli 2012, hlm 5 sebagaimana yang di kutip dalam, Novendri M. Nggilu, *Urgensi Kehadiran Komisi Konstitusi Dalam Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Thesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum FH UII, 2013. hal. 172-173.

penilaian dan apabila penilai MK menyatakan bahwa perubahan konstitusi tersebut sudah sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalisme dan sudah sesuai dengan prinsip dasar konstitusi yang bernafas Pancasila. Maka Mahkamah Konstitusi akan mengeluarkan sertifikasi terhadap konstitusi hasil rancangan komisi konstitusi tersebut.

Hal ini akan menjadi sebuah mekanisme kerja yang akan semakin melegitimasi hasil kerja komisi konstitusi, sebab di samping telah memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat, adanya hasil penilaian MK terkait dengan hasil kerja komisi konstitusi yang tidak bententangan dengan prinsip dasar konstitusi, maka akan membuat semakin kecilnya kemungkinan MPR menolak hasil kerja Komisi konstitusi atas dasar kepentingan politik dari MPR.²⁰

E. Konstruksi Norma Pelibatan MK dalam Perubahan UUD 1945 di dalam UUD 1945 melalui amandemen ke V

sebagai negara yang berdasarkan hukum maka, maka sudah menjadi suatu kewajiban untuk menjalankan segala bentuk sistem ketatanegaraan dalam bingkai Konstitusi sebagai norma dasar tertinggi yang mengatur tentang susunan sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan negara yang berkaitan dengan hal-hal yang sangat penting dan menyangkut tentang lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara fungsi dan wewenangnya yang bersifat fundamental mesti dituangkan dalam norma dasar Konstitusi sebagai wewenang konstitusional yang akan dijalankan oleh lembaga negara tersebut.

berkaitan dengan adanya upaya untuk melakukan perubahan ke-V UUD NRI 1945, maka ini merupakan suatu momentum yang sangat penting untuk kembali memikirkan bentuk ideal dari pengaturan sistem ketatanegaraan Indonesia yang dituangkan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Karena jika berkaca dari hasil perubahan pertama sampai dengan perubahan ke empat, maka masih terdapat banyak sekali kelemahan yang bersifat elementer yang terdapat dalam konstitusi yang harus segera diluruskan dan dikembalikan sesuai dengan konsep ideal pengaturan sistem ketatanegaraan yang ada dalam UUD 1945 sebagai norma dasar tertinggi di negara kita, Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁰*Ibid*, hal. 72

Salah satu hal yang sangat urgen atau sangat penting untuk mendapatkan perhatian utama adalah norma yang menyagkut tentang perubahan konstitusi itu sendiri. Karna baik dan tidaknya hasil suatu perubahan konstitusi ditentukan oleh seberapa baik proses perubahan dari konstitusi itu sendiri. Hal ini sesuai dengan analogi yang disampaikan oleh Geogre M. Fredrickson, yang menganalogikan tentang *the new public administration*, ia mengatakan bahwa “*hasil tenun yang baik bukan ditentukan dari benang yang kualitasnya baik, akan tetapi hasil tenun yang baik di tentukan dari proses pembuatannya*”. Dalam konteks perubahan konstitusi, maka proses perubahan konstitusi harus berdasarkan pada proses yang berorientasi pada upaya perubahan yang memikirkan nasib bangsa indonesia secara keseluruhan, bukan berorientasi pada kepentingan sejumlah elite dan kelompok tertentu, dan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme.

Jika ditarik dalam konteks penulisan ini yang mengagas tentang urgensi pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan UUD NRI tahun 1945, maka penulis melihat penting agar pelibatan MK dalam perubahan konstitusi di normakan secara legal formal di dalam UUD 1945. Hal ini untuk menjaga marwah mahkamah konstitusi sebagai lembaga negara yang mempunyai tugas untuk memastikan bahwa sistem penyelenggaraan negara sudah berjalan di rel konstitusi atau justru menyimpang dari rel konstitusi itu sendiri. Selain itu juga bahwa mengapa penting untuk diatur dalam UUD 1945, karna mahkamah konstitusi adalah lembaga negara yang secara substansial diatur di dalam konstitusi pasal 24C UUD NRI 1945 yang mengatur tentang fungsi dan kewenangan dari mahkamah konstitusi. Kehadiran MK dalam konstitusi atau UUD 1945 membawa konsekuensi bahwa mahkamah konstitusi adalah lembaga tinggi negara yang kedudukannya setara dengan lembaga negara yang lain, yang secara substansi di atur juga dalam konstitusi. Sehingga apabila ada penambahan fungsi dan wewenang dari mahkamah konstitusi, maka harus diatur dan dinormakan dalam konstitusi atau UUD 1945 itu sendiri. Hal ini penting agar fungsi dan wewenang yang di yang menjadi domain dari Mahkamah konstitusi yang baru mempunyai legitimasi konstitusional.

Adapun mengenai perubahan terhadap konstitusi atau UUD 1945 yang perlu dituangkan dalam konstitusi atau UUD 1945 melalui amandemen ke-V yang tentunya dalam konteks penulisan ini adalah pelibatan MK dalam perubahan UUD 1945. Hal ini berkaitan dengan pasal 24 C yang saat ini berjumlah 6 (enam) ayat, antara lain:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang

Dengan melihat rumusan norma di atas, jika dilakukan perubahan dengan menambahkan satu pasal yang mengatur bahwa mahkamah konstitusi berkewajiban untuk melakukan penilaian apakah hasil perubahan konstitusi atau UUD 1945 telah sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalisme yang berdasarkan Pancasila atau tidak. Jika mahkamah konstitusi mengatakan bahwa hasil perubahan terhadap UUD 1945 telah sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalisme yang berdasarkan Pancasila, maka mahkamah konstitusi dapat memberikan sertifikasi konstitusi terhadap hasil pengkajian perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh komisi konstitusi atau badan pengkajian MPR, akan tetapi penulis lebih condong kepada komisi konstitusi, sebagai komisi yang melakukan pengkajian terhadap perubahan UUD 1945 hal ini didasari dengan independensi komisi konstitusi lebih dapat dipertanggungjawabkan daripada badan pengkajian MPR.

Adapun rumusan pasal perubahan konstitusi atau UUD 1945 setelah mengakomodir tentang kewajiban MK dalam memberikan sertifikasi konstitusi menjadi 7 (tujuh) ayat, antara lain:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan sertifikasi konstitusi terhadap hasil perubahan konstitusi yang dilakukan oleh komisi konstitusi sebelum diserahkan kepada MPR untuk ditetapkan sebagai naskah hasil perubahan Undang Undang Dasar.
- (4) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (5) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (6) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (7) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang

Selanjutnya dalam rumusan BAB XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar pasal 37 juga perlu dilakukan perubahan dengan menambahkan pasal yang berkaitan dengan perlunya MK di libatkan sebagai salah satu lembaga yang dapat melegitimasi hasil perubahan konstitusi. Kalau dengan sistem perubahan sekarang pada pasal 37 yang terdiri dari 5 (lima) ayat, antara lain:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Setelah dilakukan perubahan terhadap rumusan norma pada Bab perubahan Undang-Undang Dasar pada pasal 37 yang sebelumnya terdapat 5 ayat. Maka, setelah dilakukan perubahan bertambah menjadi 6 ayat. Adapun rumusannya adalah sebagai berikut:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- (5) Dalam hal pengkajian setiap usulan perubahan terhadap Undang Undang Dasar diserahkan kepada Komisi konstitusi dan hasil pengkajian komisi konstitusi diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan sertifikasi konstitusi dan selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk ditetapkan sebagai naskah hasil perubahan Undang Undang Dasar.
- (6) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dengan adanya konstruksi pasal tentang pelibatan MK dalam perubahan UUD 1945 melalui amandemen ke-V, maka akan semakin memberikan legitimasi kepada MK sebagai salah satu pihak yang terlibat di dalam perubahan UUD 1945 sebagai bentuk iktikar bersama dalam mewujudkan konstitusi yang demokratis dan menghasilkan *the people of the constitution*.



A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya, dimana telah diuraikan oleh penulis, maka ada beberapa hal atau intisari-intsari yang dapat disimpulkan sebaai hasil akhir untuk mendapatkan kesimpulan yang komprehensif proses penkajian mengenai Urgensi Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Antara lain:

Urgensi pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar di dasarnya pada beberapa hal, antara lain:

1. Hasil perubahan konstitusi yang berlangsung pada tahun 1999-2002 mulai dari amandemen pertama sampai dengan amandemen ke empat, merupakan perubahan konstitusi yang sangat kompromistis hal ini dapat dilihat dari banyaknya kelemahan yang terdapat dalam konstitusi hasil amandemen pada masa transisi menuju reformasi konstitusi tersebut, adapun kelemahan-kelemahan tersebut antara lain: Srtuktur lembaga parlemen indonesia yang tidak lazim misalnya kedudukan DPD yang sangat imperior di banding dengan DPR yang notabene merupakan sama-sama perwujudan legitimasi kedaulatan rakyat, Sistem pemerintahan presidensil yang seakan bercita rasa perlemen dimana terjadinya kekuasaan legislatif yang sangat mendominasi (*legislatif heavy*), masalah inkonsistensi yang menyangkut bagian mana dari UUD 1945 pasca-amandemen yang tidak dapat diubah atau dapat diubah dengan persyaratan tertentu., dan susunan dan sistematika UUD 1945 setelah diamandemen menjadi rancu dan tidak proporsional.

2. Eksistensi MPR sebagai lembaga politik yang orientasinya adalah kekuasaan merubah UUD NRI 1945 yang notabene sebagai alat pembatasan kekuasaan. Dengan berkaca hasil amandemen UUD NRI 1945 dari amandemen pertama sampai dengan amandemen ke empat banyak terdapat kompromi politik yang terjadi di antara elite politik yang melahirkan Kehendak-kehendak yang bersifat politik, yang kemudian diperdebatkan dan mengalami kristalisasi pada tingkat suprastruktur yang dalam hal ini adalah anggota MPR sebagai aktor politik yang kemudian outputnya adalah rumusan politik hukum yang terdapat dalam UUD. Oleh karena itu perlu adanya mekanisme supremasi konstitusi dengan meruba UUD tidak hanya pada satu pusat kekuasaan.
3. Pelaksanaan prinsip *Checks and Balance System* maka untuk membangun keseimbangan politik hukum perubahan UUD NRI 1945 maka penting kiranya ada lembaga yang dapat menyeimbangi adanya kepentingan politik yang besar dari MPR sebagai lembaga Politik dan lembaga yang di maksudkan oleh penulis adalah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan hukum sebagai penguatan prinsi negara hukum.

Konstruksi hukum pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Peubahan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga negara yang istimewa. Dituntut untuk membuat suatu mekanisme perubahan konstitusi yang partisipatif dan populis. artinya MPR harus membuka diri dari monopoli perubahan terhadap Konstitusi atau UUD NRI 1945 dan mempersilahkan bagi suatu mekanisme lain yang dilibatkan dalam perubahan konstitusi. karna untuk menghasilkan konstitusi yang bersifat konstitusionalisme bukan merupakan suatu hal yang mudah. apalagi jika kemudian dihubungkan dengan lembaga MPR sebagai lembaga Politik, maka akan ada kemungkinan suatu kompromisasi perubahan konstitusi yang tidak terlepas dari kepentingan politik praktis. Seperti yang terjadi di awal reformasi konstitusi, banyak kebenaran-kebenaran yang sifatnya konstitusionalisme di kesampingkan demi kebenaran yang bersifat politik praktis jangka pendek dan elitis. Itikad baik (*Potilitcal Goodwill*) dari MPR dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 menjadi suatu keharusan bagi terlaksana dan

terciptanya mekanisme perubahan konstitusi yang konstruktif. Dengan demikian, maka melibatkan mahkamah konstitusi dalam perubahan UUD NRI 1945 merupakan salah satu itikad baik dari MPR melalui mekanisme perubahan konstitusi yang berkeadilan dan terciptanya mekanisme *check and balances*.

2. Dalam konteks pelibatan MK dalam perubahan UUD (gagasan amandemen ke-lima), MK tidak dilibatkan sejak awal proses perubahan UUD. Namun jika setelah komisi konstitusi menyelesaikan naskah perubahan yang telah didasarkan pada masukan dan aspirasi masyarakat, barulah naskah tersebut di serahkan kepada MK untuk dinilai apakah naskah perubahan tersebut bertentangan dengan prinsip dasar konstitusi yang berdasarkan pada Pancasila. Jikalau MK menilai terdapat perbedaan dari naskah perubahan dengan prinsip dasar konstitusi dan tidak berdasarkan pada jiwa Pancasila, maka komisi konstitusi diberikan kesempatan untuk memperbaiki naskah tersebut. Namun jika naskah tersebut sudah sesuai dengan prinsip dasar konstitusi, maka naskah tersebut dapat diserahkan kepada MPR untuk disahkan sebagai naskah resmi perubahan UUD 1945. Dan sebelum diserahkan kepada MPR untuk mendapatkan persetujuan dan penetapan dalam sidang paripurna MPR, maka terlebih dahulu diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan penilaian dan apabila penilai MK menyatakan bahwa perubahan konstitusi tersebut sudah sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalisme dan sudah sesuai dengan prinsip dasar konstitusi yang bernafas Pancasila. Maka Mahkamah Konstitusi akan mengeluarkan sertifikasi terhadap konstitusi hasil rancangan komisi konstitusi tersebut. Hal ini akan menjadi sebuah mekanisme kerja yang akan semakin melegitimasi hasil kerja komisi konstitusi, sebab di samping telah memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat, adanya hasil penilaian MK terkait dengan hasil kerja komisi konstitusi yang tidak bertentangan dengan prinsip dasar konstitusi, maka akan membuat semakin kecilnya kemungkinan MPR menolak hasil kerja Komisi konstitusi atas dasar kepentingan politik dari MPR.
3. Rumusan norma pelibatan MK dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 melalui amandemen ke-V yakni dengan menambahkan satu ayat pada pasal 24C tepatnya pada ayat (3) yang berbunyi "*Mahkamah Konstitusi wajib memberikan sertifikasi konstitusi terhadap hasil perubahan konstitusi yang dilakukan oleh komisi konstitusi sebelum diserahkan kepada MPR untuk ditetapkan sebagai naskah hasil perubahan*

Undang Undang Dasar”, dan pada pasal 37 tepatnya pada ayat (5) yang berbunyi “*Dalam hal pengkajian setiap usulan perubahan terhadap Undang Undang Dasar diserahkan kepada Komisi konstitusi dan hasil pengkajian komisi konstitusi diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan sertifikasi konstitusi dan selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk ditetapkan sebagai naskah hasil perubahan Undang Undang Dasar*”.

B. Rekomendasi

1. Pelibatan MK dalam Perubahan UUD NRI 1945 merupakan suatu hal yang sangat penting untuk mewujudkan konstelasi sistem ketatanegaraan yang baik guna menghasilkan perubahan terhadap konstitusi atau UUD NRI 1945 yang bersifat *The People Of The Constitution* dan hal akan dapat tercapai jika seluruh elemen bangsa (pihak terkait) mau bekerjasama untuk mewujudkan hal tersebut misalnya, menafikan kepentingan-kepentingan kompromi politik dengan mengutamakan kepentingan bangsa dan negara sebagai tujuan utama.
2. Menyoal tentang wacana amandemen ke-lima, maka perlu kiranya mahkamah konstitusi dilibatkan secara konsekuen, sebagai anutan supremasi konstitusi dan mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai pilar penting untuk mengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Adapun pelibatan MK dalam perubahan UUD 1945 melalui amandemen ke V, dengan mengamandemen UUD 1945 pasal 24C dan pasal 37 tentang perubahan UUD 1945 dengan menambahkan kewenangan MK dalam memberikan sertifikasi konstitusi dan menekankan bahwa MPR harus berpedoman kepada sertifikasi konstitusi oleh MK dalam menetapkan hasil perubahan UUD 1945 hasil amandemen.
3. Hasil rancangan komisi konstitusi harus mendapatkan sertifikasi kostitusionalisme dari mahkamah konstitusi sebagai penjaga marwah konstitusi agar tetap berada jiwa pancasila.
4. MPR dalam melakukan perubahan terhadap konstitusi atau Undang Undang Dasar wajib untuk menyusun mekanisme terkait dengan *political goodwill* dari perubahan UUD NRI 1945 dengan mekanisme pelibatan MK melalui sertifikasi konstitusi, dimana pelibatan MK ini wajib untuk dinormakan di dalam Undang Undang Dasar 1945 melalui amandemen ke-V sebagai legitimasi MK dalam memberikan sertifikasi konstitusi.

5. Sertifikasi konstitusi oleh MK menjadi acuan bagi MPR untuk menetapkan hasil perubahan terhadap UUD NRI 1945.
6. Rancangan terhadap perubahan UUD NRI 1945 diserahkan kepada Komisi konstitusi sebagai lembaga independen yang dibentuk oleh MPR dan hasil rancangan dari komisi konstitusi tersebut diserahkan kepada MK untuk memperoleh legitimasi konstitusi (sertifikat) dan selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk di tetapkan pada sidang Paripurna.

Daftar Pustaka

.....

Buku:

- Abdul Manan. 2009. *Aspek - Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: kencana prenada media.
- Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, (Jakarta : PT. Bina Aksara, 1987).
- Adnan Buyung Nasution. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. (Grafiti : Jakarta, 1995).
- Ahmad sukindja. 1995. *Piagam Madina Dan Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: UI Press.
- Ahmad Fadli Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Setara Press,2013).
- Afan Gaffar, 2006, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Astim Riyanto. 2000. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo.
- Albert Venn Dicey, “*An Introduction to Study of The Law of The Constitution*”, Tenth Edition (First Edition 1885), English Language Book Society and (Macmillan: London, 1952).
- Aristotle, “*Politics*”, Translated by Sir Ernest Barker, Revised with an Introduction and Notes by R.F. Stalley, First Published 1995, Reissued 1998, (New York: Oxford University Press Inc., 1998).
- Backy Krisnayuda, *Pancasila Dan Undang Undang “Relasi Dan Transformasi Keduanya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*, (Jakarta : Kencana, 2017).
- Benny K. Harman Hendaridi, “*Konstitusionalisme Peran DPR dan Judicial Review*”, (Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1991).

- Brian Thompson, *Constitutional and Administrative Law*, (Oxford: Blackstone Press Limited, 1997).
- Constantinus Albertus Josephus Maria Kortmann, *Constitutional recht*, (Kluwer, Deventer, 1960).
- Corpus Juris Scundum, *Constitutional Law*, volume 16, (Brooklyn, N.Y. The American Law Book).
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda. 2010. *Teori Dan Hukum Konsitusi*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Darji Darmodiharjo, *Santiaji Pancasila*, (Surabaya: Panerbit Usaha Nasional, 1991).
- Dennis C.Mueller, *Constitutional Democracy*, (Oxford University Press, 1996).
- Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation Of Constitutional-Making In Transision*, (Jakarta : Kompas, 2008).
- Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (London: Oxford University Press, 1998).
- Erman Hermawan, *Politik Membela yang Benar, Teori Kritik dan Nalar*, (Jakarta: Garda Bangsa, 2001).
- Feri Amsari. 2014. *perubahan UUD 1945 (perubahan konstitusi negara kesatuan republik indonesia melalui keputusan mahkamah konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Friedrich C. J, *Man and His Goverment*, (New York : McGraw-Hill, 1997).
- Himmawan Utomo. 2007. "Konstitusi", *Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran*. Yogyakarta; Kanisius.
- Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism*, dalam Bogdanor, Vernon, *Blackwells Encyclopedia of Political Sceince*, (Blackwell, Oxford Unversity Press, 1987).
- Ilham Yuli Isdianto, *mahkamah konstitusi sebagai the guardian of the constitution*, (fakultas Hukum UII Yogyakarta December 2012).
- Jackson, Vicki C, and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, (New York, Foundation Press, 1999).

- J.B. Dalijo, dkk., *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Gramedia, 1994).
- Jimly Ashiddiqie. 2011. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar grafika.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, 2006, *peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Konstitusi Press,
- Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002).
- _____, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika
- _____. 2002. *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU, dan Peraturan di 78 Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara. FHUI dan Asosiasi Pengajar HTN dan Han Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie,____ *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta :PSHTN UI.
- Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, dkk., 2006, *gagasan Amandemen UUd 1945 dan pemilihan presiden Secara Langsung, Sebuah dokumen Historis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Janedjri M. Gaffar. 2009. *Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- King Faisal sulaiman. 2014.*Sistem Bikamera dalam spektrum lembaga paerlemen indonesial*. Yogyakarta: UII Press.
- K.C. Wheare, 1966, *Modern Constituion*, London: Oxford University Press.
- Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok : Raja Wali Press, 2018).
- Mukti Arto. 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Jogjakarta; Pustaka Pelajar.
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang,1992).
- Miriam Budiardjo. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Ketiga. PT. Gramedia Pustaka Utama ; Jakarta.

- Mukthie Fadjar, 2003, *reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi paradigmatic*, Malang:In-TRANS.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- _____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-2, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2012),
- _____, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta.
- _____, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Moh. Mahfud MD._____. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- M.Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1978).
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta : pustaka pelajar.
- Maruarar Sahaan, 2012, *Hukum Acara mahkamah konstitusi republik indonesia edisi 2*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*, Bandung: Bina Cipta.
- Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama.
- Ni'matul Huda. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____, 2008, *UUD 1945 dan gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali.
- Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*. Yogyakarta: UII press.
- O. Hood Philips, *Constitutional and Administrative Law*, e.d, (London : sweet and Maxwell, 1987).
- Peter mahmaud marzuki. 2005. *Penelitian hukum (edisi revisi)*. Jakarta: Kencana prenatal media group.
- Rosyada Ikhsan._____. *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Jakarta : Rineka Cipta.

- Ridwan Khairandy, 2004, *Itikad Baik dalam Kebebasan berkontrak*, Jakarta: Pascasarjana UI.
- Saldi Isra, *Reformasi HTN Pasca Amandemen UUD 1945*, (Padang: Andalas University Press, 2006).
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi "Menguat Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia"*, (Jakarta : Raja Wali Press, 2010).
- Sri soemantri. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, Bandung; PT. Remaja Rosdakarya.
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung; Alumni 1987),
- Taufiqurrohman Syahuri. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. (Jakarta : Kencana, 2011).
- Tim ICCE UIN Jakarta. *Pendidikan Kewargaan (Civic Eduatin) Demokrasi Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003).
- _____. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung; Alumni.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1977).

Desertasi, Thesis, Skripsi, Jurnal, Makalah:

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu, *Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution*, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 4 tahun 2019.
- Astim Riyanto, *Pengetahuan Hukum Konstitusi Menjadi Ilmu Hukum Konstitusi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 Nomor 2 April-Juni 2015.
- Erry Gusman, *Perkembangan Teori Konstitusi Untuk Mendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *Ensiklopedia of Journal*, Volume 1 Nomor 2 Edisi 2 Januari 2019.
- Hamdan Zoelva, *"Mekanisme checks and Balances Antar Lembaga negara (Pengalaman dan Praktik Di Indonesia)"*, makalah disampaikan pada Simposium Internasional "Negara demokrasi Konstitusional", yang diselenggarakan dalam rangka ulang tahun ke-8 Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Selasa 12 Juli 2011.

- Kus Eddy Sartono, *Kajian Konstitusi Indonesia dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, jurnal Humanika Vol. 9 No. 1, Maret 2009.
- Lusiana M. Tijow, dkk, *Studi Konstitusional Terhadap Tafsir Konstitusi Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Kewenangan Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, laporan Hasil Kajian Penataan Wewenang dan Tugas MPR, (Kerjasama antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, 2019).
- Muhammad Ishar Helmi, *penerapan azas "equality before the law" dalam sistem peradilan militer*, Jurnal Cita Hukum. Volume I Nomor 2 Desember 2013, Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi RI, *menuju peradilan modern & terpercaya*, dalam Ni'matul Huda, *pelibatan MK dalam amandemen UUD yang partisipatif*, makalah di sampaikan dalam acara diskusi ramadhan, diselenggarakan Oleh PSHK FH UII, tanggal 27 juli 2012
- Ni'matul Huda, *Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan (Ulang) Uud 1945 Yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi*, *Jurnal Yustisia Volume 2 Nomor 2 Mei –Agustus 2013*.
- Novendri M. Nggilu, *Urgensi Kehadira Komisi Konstitus Dalam Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, *Thesis*, Program Pascasarjana Ilmu Hukum FH UII, 2013
- Saldi Isra. 2002. *Konstitusi Baru: Salah Satu Upaya Menyelamatkan Dari Keterpurukan*. Makalah Disampaikan dalam Diskusi "*Menyelamatkan Indonesia dari Keterpurukan, Refleksi Kaum Muda atas Demokrasi, Civil Society dan Pluralisme*" yang dilaksanakan Harian Umum Kompas, di Ciloto-Puncak. Jawa Barat.
- Sunarto, *Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 45 Nomor 2, April 2016.
- Ilham Yuli Isdianto, *Mahkamah Konstitusi Sebagai The Guardian Of The Constitution*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta December 2012.

Website:

<https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html>.

<http://www.australianpolitics.com/democracy/terms/parliamentarydemocracy.shtml>.

http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

Peraturan Perundang Undangan:

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang Undang No. 8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 150 tahun 1959 Tentang Menetapkan Undang Undang Dasar 1945 berlaku lagi.

Lampiran UUD 1945

.....

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN

(Preamble)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh

hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. ***)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat , dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undangundang.****)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. ***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/ ****)
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/****)

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***)

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***)
- (3) Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama

dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****)

- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***)
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang

hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)

- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***)
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurangkurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***)

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat

menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***)

- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memegang jabatan, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : *“Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa.”* Janji Presiden (Wakil Presiden) : *“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik – baiknya dan seadil – adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa”.*)*
- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****)
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus****)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)

BAB VI

PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**)
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.**)

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.**)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**)

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**)
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)

BAB VIIA***)

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang

yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.***)

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)

BAB VIIB***)

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.***)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.***)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.***)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.***)

BAB VIII HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.***

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.***

BAB VIIIA ***)

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23 E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***)
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.** ***)

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan

oleh undang-undang.***)

- (2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)
- (3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24 B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***)
- (3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 24C***

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang

BAB IXA**)

WILAYAH NEGARA

Pasal 25****)

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.***)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA**)

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**)

Pasal 28 B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)
 - (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**)
 - (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**)
- (1) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**)

Pasal 28E

- (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**)
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**)

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**)

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**)
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**)
- (1) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.**)

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**)
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.**)

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk

kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**)

BAB XI

AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII

PERTAHANAN NEGARA DAN KEAMANAN NEGARA**)

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**)
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****)
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****)

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.****)
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.****)
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.**

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)

BAB XVI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****)
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.****)

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****)

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal****)

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.****)

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal 10 Agustus 2002

KETERANGAN :

Perubahan UUD 45 dengan diberi tanda bintang : * pada BAB, Pasal dan Ayat seperti;

- Perubahan Pertama : * Perubahan Pertama disahkan pada 19 Oktober 1999.
- Perubahan Kedua : ** Perubahan Kedua disahkan pada 18 Agustus 2000.
- Perubahan Ketiga : *** perubahan ketiga disahkan pada 10 November 2001.
- Perubahan Keempat : **** Perubahan keempat disahkan pada 10 Agustus 2002.

Tentang Penulis

.....

1. Ahmad SH



Ahmad, SH. lahir di Kabupaten Tolitoli pada tahun 1995. kabupaten Tolitoli terkenal sebagai penghasil cengkeh terbesar di Provinsi Sulawesi Tengah yang merupakan daerah dimana penulis menempu pendidikan dasar dan menengah, Pendidikan dasar ditempu di SDN 1 Lanang Desa Lampasio, Kecamatan Lampasio selesai pada tahun 2010, sekolah menengah pertama ditempu di SMPN 1 Lampasio selesai pada tahun 2012, sedangkan pendidikan sekolah menengah atas ditempu di SMAN 2 Tolitoli selesai tahun 2014. Selanjutnya penulis hijrah ke Provinsi Gorontalo, tepatnya di Kota Gorontalo untuk melanjutkan pendidikan tinggi, dimana penulis memilih Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo sebagai pilihan dalam menempu pendidikan strata satu (S1), selama menjadi mahasiswa, penulis aktif dalam berbagai organisasi kemahasiswaan, salah satunya adalah mendirikan Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo (LP2IM FH UNG) dan Lembaga Dakwa Fakultas

Hukum (LDF Al-Qanun). Penulis berhasil menyelesaikan studi Strata satu dengan memperoleh gelar sarjana hukum (SH) pada tahun 2018. Saat ini, penulis bekerja di Pusat Kajian Konstitusi (PUSAKA Konstitusi) Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo sebagai Penulis dan juga terlibat dalam pengelolaan jurnal Jambura Law Review (JalRev) dan Jurnal Legalitas (Jelta) yang dikelola oleh Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. disela-sela kesibukan, penulis tengah melanjutkan pendidikan magister di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Negeri Gorontalo.

Penulis aktif dalam melakukan publikasi ilmiah dalam bentuk jurnal nasional terakreditasi, dimana penulis telah melakukan publikasi beberapa tulisan, antara lain: (1). [Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip *the Guardian of the Constitution*](#) dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 16 Nomor 4 Desember 2019. (2). Mekanisme Koordinasi dan Sinkronisasi Lembaga Kementerian Negara : Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif, dalam *Jurnal Al Ahkam* Volume 16 Nomor 2 November 2019. (3). Purifikasi Pemberian Amnesti dan Abolisi: Suatu Ikhtiar Penguatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Ketatanegaraan MPR RI*, Tahun 2020.

2. Dr. Fence M. Wantu, S.H., M.H



Dr. Fence M. Wantu, S.H., M.H Pendidikan: SDN 1 Bua Kecamatan Batudaa. SMP Negeri Batudaa. SMA Negeri 3 Kota Gorontalo. Sarjana Hukum Universitas Samratulangi Manado tahun 1997. Magister Hukum dari Universitas Gadjah Madah (UGM) Yogyakarta Tahun 2005 dengan Biaya Pendidikan Pasca Sarjana (BPPS) yang ditanggung oleh DIKTI.

Doktor Ilmu Hukum di Universitas Gadjah Madah (UGM) Yogyakarta Tahun 2011 dengan Biaya Pendidikan Pasca Sarjana (BPPS) yang ditanggung oleh DIKTI. Pengampu mata kuliah Hukum Acara, Filsafat Hukum, serta Metode Penelitian Hukum. Aktif menulis di berbagai jurnal dan masmedia serta melakukan penelitian-penelitian tentang permasalahan hukum. Kegiatan lain yang sering dilakukan adalah aktif memberikan penyuluhan hukum di masyarakat dan sekolah-sekolah, serta menjadi perumus berbagai Peraturan Daerah di Provinsi Gorontalo.

3. Novendri M. Nggilu, S.H., M.H.



Novendri M. Nggilu, S.H., M.H. Kelahiran Batudaa-Gorontalo, 27 November 1989, menamatkan pendidikan SD di SDN 1 Tabongo Timur, SMPN 1 Batuadua, SMA Negeri 2 Gorontalo. Melanjutkan studi S1 pada Fakultas Hukum Universitas Gorontalo tahun 2011. Di tahun 2012 Penulis Hijrah ke Yogyakarta Melanjutkan Studi Magister dan selesai pada 20 Juli 2013 dengan predikat Cumlaude. Saat ini tercatat sebagai Dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo dengan menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Hukum, memiliki rekam jejak penulisan, Buku berjudul *"Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)"* serta artikel jurnal antara lain : *"Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi"*, Jurnal Konstitusi; *"Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip The Guardian of the Constitution"*, Jurnal Konstitusi; pemakalah pada berbagai Seminar Nasional maupun Seminar Internasional, serta merupakan *Editor in Chief* Jurnal Jambura Law Review (Sinta 2 Ristekdikti).

