



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Perubahan UUD NRI 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi

Ariel Juan F Sinaga¹

¹Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, arielsinaga289@gmail.com

Corresponding Author: arielsinaga289@gmail.com

Abstract: *The Constitutional Court was born from the reform that functions as the guardian of the constitution, the decisions of the Constitutional Court become the highest decision in interpreting the sound of the constitution. The constitution can be changed through formal and informal provisions, one of which is through judicial interpretation. The Indonesian Constitutional Court often exercises this authority. The formulation of the problem raised is How is the practice of non-formal changes to the constitution through judicial interpretation by the Constitutional Court? How is the urgency of involving the Constitutional Court in the process of formal changes to the Constitution? The research method used is normative juridical research. The results of the research found that several decisions of the Constitutional Court made non-formal changes to the constitution, and there was no urgency in involving the Constitutional Court in formal changes to the constitution.*

Keyword: *Keywords: Constitutional Court, Constitutional Change, Judicial Interpretation*

Abstrak: Mahkamah Konstitusi lahir dari reformasi yang berfungsi sebagai *the guardian of the constitution*, putusan-putusan MK menjadi keputusan tertinggi dalam memaknai bunyi dari konstitusi. Konstitusi dapat berubah melalui ketentuan formal maupun informal, perubahan konstitusi secara informal itu salah satunya dilakukan melalui *judicial interpretation*. Mahkamah Konstitusi Indonesia kerap melakukan kewenangan ini. Rumusan masalah yang diajukan ialah Bagaimana praktek perubahan nonformal konstitusi melalui *judicial interpretation* oleh Mahkamah Konstitusi? Bagaimana urgensi pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses perubahan formal Undang-Undang Dasar? Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian yuridis normative. Hasil penelitian yang ditemukan ialah beberapa putusan Mahkamah Konstitusi melakukan perubahan nonformal konstitusi, dan tidak ada urgensinya pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan formal konstitusi.

Kata Kunci: *Mahkamah Konstitusi, Perubahan Konstitusi, Judicial Interpretation*

PENDAHULUAN

Indonesia mendaulatkan diri menjadi negara hukum, maka adanya pengakuan normatif mengenai supremasi hukum yang terwujud dalam pembentukan norma hukum yang secara

hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Dengan demikian, salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan melihat aspek supremasi konstitusi.

C.F Strong dan Frank Bealey, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, menyatakan perbedaan antara Undang-Undang Dasar tertulis dan Undang-Undang Dasar tidak tertulis kurang tepat, ini disebabkan karena tidak ada Undang-Undang Dasar yang seluruhnya tertulis, demikian pula tidak ada Undang-Undang Dasar seluruhnya tak tertulis. Undang-Undang Dasar disebut tertulis karena dituangkan dalam satu naskah, sedangkan yang tidak tertulis tidak dalam satu naskah, tetapi tersebar dalam dokumen-dokumen resmi. Negara Indonesia, jika dilihat keberadaan Undang-Undang Dasarnya, maka masuk dalam kategori Undang-Undang Dasar yang termuat dalam satu naskah. Undang-Undang Dasar RI baik berdasarkan ketentuan formal di dalamnya maupun informal dapat mengalami perubahan.

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak lepas dari tuntutan reformasi yang diawali dengan merombak tatanan hukum lama yang tidak adil atau diskriminatif. Agenda reformasi yang disuarakan oleh mahasiswa yang bermula dengan mengangkat isu-isu konkret seperti masalah kelaparan di Irian Jaya, kebakaran hutan, penurunan harga bahan pokok, penghapusan monopoli dan KKN, setelah jatuhnya kekuasaan Soeharto tuntutan yang tak terhindarkan ialah perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Tuntutan perubahan UUD 1945 tersebut didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang penyelenggaraan negara otoriter, sentralistik, tertutup, dan korupsi, kolusi, nepotisme, yang menimbulkan berbagai kehidupan nasional merosot.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 samapi dengan 2002 telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut oleh Bagir Manan, dapat dikategorikan sebagai berikut:

- 1) Perubahan terhadap substansi ketentuan yang sudah ada. Misalnya, kewenangan legislasi diberi kepada DPR, dan Presiden mengajukan RUU.
- 2) Penambahan terhadap ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti pasal 18, dan pasal 28.
- 3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- 4) Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara, Dewan Perwakilan Daerah, Pemilihan Umum.
- 5) Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, penghapusan DPA.
- 6) Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- 7) Perubahan struktur UUD 1945 dan Penjelasan di hapus dari *bagian* UUD 1945.

Berdasarkan poin keempat di atas, penambahan sama sekali baru dapat dilihat dalam pelaksanaan kekuasaan yudisial, dengan di lahirkannya lembaga negara baru, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang dalam perkembangannya, dengan kewenangan ini, Mahkamah Konstitusi juga melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 dengan atau melalui metode penafsiran, sehingga Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Perubahan Undang-Undang Dasar melalui penafsiran hakim Mahkamah Konstitusi, dalam tataran teoritis disebut dengan perubahan nonformal konstitusi. Istilah “perubahan nonformal”

oleh Georg Jellinek disebut *verfassungs-wandelung*, Bonthling menyebutnya dengan istilah *buiten de grondwet* (perubahan diluar konstitusi). Beberapa penulis di Amerika Serikat menyebutnya dengan perubahan nonformal (*informal amendment*), sedangkan Stephen Griffin menyebut perubahan nonformal atas konstitusi secara legal melalui pengadilan dan secara *non-legal* yaitu di luar pengadilan.

Perubahan nonformal melalui *judicial interpretation* ini ialah perubahan makna konstitusi tanpa perubahan teks dokumennya. Sebagaimana dikutip oleh Mohammad Fajrul Falaakh, Wheare mengatakan bahwa perubahan formal terhadap konstitusi jarang diindahkan, sama halnya dengan Maarseveen dan Tang mengemukakan perubahan nonformal lebih sering dilakukan dibandingkan dengan perubahan dengan amandemen formal konstitusi. Sebagai contoh di Amerika Serikat terjadi 22 amandemen formal dan 87 nonformal.

Mahkamah Konstitusi RI dalam berbagai putusannya juga melakukan perubahan nonformal terhadap UUD NRI 1945, yang sebagian pihak mengatakannya sebagai hasil dari kewenangan interpretasi yang dimiliki oleh hakim Mahkamah Konstitusi. Dalam tulisan ini akan diuraikan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang merubah konstitusi, dalam hal ini, sebagaimana diutarakan pada bagian terdahulu bahwa perubahan ini ialah perubahan makna konstitusi tanpa perubahan teks dokumennya. Penulis juga memaparkan dalam tulisan sebuah kritik terhadap beberapa gagasan yang mencoba melibatkan lembaga yudisial ini –Mahkamah Konstitusi— dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar secara formal atau formal amandemen.

Berdasarkan pemaparan diatas, dengan di kenalnya perubahan nonformal terhadap Undang-Undang Dasar melalui *judicial interpretation*, dalam hal ini dilakukan oleh lembaga Mahkamah Konstitusi. Sudah sejauh mana sebenarnya perubahan terhadap UUD NRI 1945 melalui *judicial interpretation* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusan yang dikeluarkannya, maka dapat dirangkumkan dua rumusan masalah yang akan dibahas penulis dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana praktek perubahan nonformal konstitusi melalui *judicial interpretation* oleh Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana urgensi pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses perubahan formal Undang-Undang Dasar?

METODE

Metodologi yang digunakan dalam penulisan ini ialah metode penelitian yuridis normatif, dimana hukum dilihat sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, dengan kata lain peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga/ pejabat yang berwenang melalui prosedur dalam peraturan perundang-undangan,

Penelitian deskriptif ialah penelitian yang pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan suatu permasalahan, dalam penelitian ini analisis data tidak keluar dari lingkup sampel, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan nonformal konstitusi melalui *judicial interpretation*

Menurut Francois Venter sebagaimana dikutip oleh Denny Indrayana, bahwa Konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama hidupnya dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berfikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada, ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil-dalil negara konstitusional modern.

Denny Indrayana menambahkan bahwa perubahan konstitusi itu perlu dan harus di fasilitasi. Sebuah konstitusi yang tak bisa di amandemen tidaklah lebih dari sebuah dokumen palsu penuh kepura-puraan. Sebuah konstitusi yang tidak bisa diubah tidak lebih dari sekedar dokumen basa-basi.

Menurut C.F Strong ada empat metode utama dalam melakukan amandemen konstitusional modern adalah:

- a. Melalui lembaga legislatif biasa, tetapi di bawah batasan-batasan tertentu;
- b. Melalui rakyat lewat referendum;
- c. Melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada negara federal;
- d. Melalui konvensi istimewa.

Perubahan Undang-Undang Dasar suatu negara biasanya dapat di klasifikasikan dalam dua klasifikasi yaitu Undang-Undang Dasar yang fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang rijid atau kaku. Menurut C.F Strong salah satu cara membedakan keduanya terletak pada apakah proses pembuatan Undang-Undang Dasar atau pengesahan Undang-Undang Dasar sama atau tidak sama dengan proses pembuatan atau pengesahan hukum biasa –seperti suatu undang-undang. Undang-Undang Dasar yang dapat di ubah tanpa prosedur khusus dinyatakan sebagai Undang-Undang Dasar fleksibel, sedangkan Undang-Undang Dasar yang memuat syarat khusus di dalamnya untuk melakukan perubahan adalah Undang-Undang Dasar kaku. Lebih lanjut, C.F Strong ada empat metode amandemen/perubahan dalam klasifikasi konstitusi/Undang-Undang Dasar yang rijid ialah:

1. Melalui lembaga legislatif biasa dengan batasan-batasan tertentu. Ada tiga cara yang dimungkinkan dalam melakukan amandemen konstitusi/ Undang-Undang Dasar oleh lembaga legislatif yaitu, *pertama*, terdapat batasan kuorum untuk mempertimbangkan usulan amandemen dan mayoritas istimewa untuk pengesahan usulan amandemen tersebut. *Kedua*, di wajibkannya pembubaran dan pemilihan umum terkait dengan usul amandemen, sehingga lembaga legislatif yang baru di bentuk dengan mandat membahas usul amandemen. *Ketiga*, adanya suara mayoritas dari kedua majelis gabungan (suatu lembaga perwakilan dengan sistem bikameral), artinya terdapat dua majelis yang duduk bersama sebagai satu majelis.

Jika dilihat dengan kondisi ketentuan UUD 1945 lembaga legislatif yang berwenang melakukan perubahan UUD 1945 ialah MPR, terhadap tiga acara yang di uraikan tersebut, dalam Pasal 37 UUD 1945 hanya cara pertama yang ditemukan, yaitu adanya kuorum dalam mempertimbangkan usul (2/3 dari anggota MPR) dan pengesahan usul amandemen (2/3 dari anggota MPR), terhadap cara kedua dan ketiga tidak diadopsi dalam UUD 1945.

Sedangkan dalam UUD NRI 1945, tetap yang berwenang ialah lembaga legislatif MPR (namun perbedaan ada pada komposisi keanggotaan MPR). Terhadap tiga cara tersebut, cara pertama dan cara ketiga yang diadopsi dengan adanya syarat yang lebih berat yaitu harus diusulkan 1/3 anggota MPR, kuorum pembahasan usul 2/3 dari anggota MPR, dan pengesahan usul ialah 50% + 1 dari seluruh anggota MPR, dan MPR ialah sidang gabungan antara DPR dan DPD.

2. Amandemen melalui rakyat melalui referendum, cara ini pernah diadopsi di Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam UU No 5 Tahun 1985 tentang Referendum, namun tidak pernah terjadi atau tidak pernah terlaksana.

3. Amandemen melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada negara federal, bagian ini dalam konteks negara Indonesia tidak di perlukan penjelasan lebih lanjut, karena perbedaan bentuk (susunan) negara.
4. Amandemen dengan konvensi istimewa dengan membentuk badan ad hoc. Pada prakteknya amandemen dilakukan oleh sidang gabungan (join session) lembaga legislatif. Dari segi ke *ad hoc*-annya UUD 1945 tidak mengadopsinya sebab MPR bukanlah badan *ad hoc*, sama halnya dengan UUD NRI 1945 juga tidak mengadopsinya, sebab MPR saat ini bukanlah badan *ad hoc*. Namun, berdasarkan “sidang gabungannya” pada prakteknya dilakukan atau dikenal dalam UUD NRI 1945.

K.C Wheare menyatakan, proses amandemen dalam sebagian besar konstitusi modern dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan berikut:

- a. Konstitusi hanya boleh diubah dengan pertimbangan yang matang, dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan;
- b. Rakyat mesti diberi kesempatan mengemukakan pendapat mereka sebelum dilakukan perubahan;
- c. Dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintah pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak;
- d. Hak individu atau masyarakat –misalnya, hak minoritas bahasa, agama atau kebudayaan— mesti dilindungi.

Wheare juga mengemukakan empat macam cara perubahan konstitusi, yaitu sebagai berikut:

- a. *Some primary force*, atau beberapa kekuatan utama. Ini menunjukkan berapa banyak perubahan dapat terjadi dalam konstitusi semata-mata karena berubahnya keadaan.
- b. *Formal Amendment*, atau amandemen formal. Perubahan berdasarkan ketentuan yang termuat dalam konstitusi tersebut.
- c. *Judicial Interpretation*, atau penafsiran hukum. Penjelasan sederhananya ialah tugas hakim untuk memutus apa yang dimaksud dengan hukum, dalam kasus yang di persengketakan dan konstitusi adalah bagian dari hukum, oleh karenanya ia merupakan bidang hakim.
- d. *Usage and Convention*, atau kebiasaan dan tradisi. Tradisi ialah aturan yang mengikat, aturan perilaku yang dianggap wajib oleh mereka yang peduli akan jalannya konstitusi; kebiasaan adalah praktek yang biasa dilakukan, dan kebiasaan dapat menjadi tradisi.

Melakukan perubahan terhadap suatu Undang-Undang Dasar, sebagaimana diulas oleh Denny Indrayana, dibutuhkan momentum konstitusi. Menurut Von Savigny, sebagaimana dikutip oleh Indrayana, momentum ini terjadi dalam sebuah bangsa yang telah sepenuhnya mencapai kematang politik dan hukumnya, begitupun oleh John Elster mengatakan bahwa momentum ini dilakukan dalam kondisi-kondisi yang paling tenang dan tanpa gangguan.

Momentum sebagaimana diatas sulit untuk didapatkan, dan dalam kenyataan bahwa momentum tersebut justru terjadi dalam masa-masa sulit dan penuh gejolak, John Elster sebagaimana dikutip Indrayana, Undang-Undang Dasar kerap sekali disusun pada saat krisis yang membutuhkan tindakan-tindakan yang luar biasa dan dramatis. Lebih lanjut Elster menyebutkan beberapa hal yang momentum tersebut, yaitu: krisis sosial dan ekonomi, revolusi, runtuhnya sebuah rezim, ketakutan akan runtuhnya sebuah rezim, kekalahan dalam perang, rekonstruksi pasca perang, pembuatan sebuah negara baru, dan kemerdekaan dari kekuasaan kolonial.

Sebagaimana di jelaskan pada bagian atas bahwa kondisi-kondisi untuk melakukan perubahan diatas, amat teramat jarang untuk ditemukan dalam suatu bangsa, atau sulit ditemukan, sehingga belakangan ini, perubahan Undang-Undang Dasar, begitupun UUD NRI 1945, lebih banyak menggunakan perubahan nonformal, melalui *judicial interpretation*.

K.C. Wheare mengemukakan bahwa hakim sebagai penafsir konstitusi, itu dikarenakan bahwa tugas hakim memang untuk memutuskan apa hukum itu, berdasarkan kasus-kasus yang sedang

dipersengketakan. Karena Undang-Undang Dasar adalah hukum, maka menjadi tugas hakim untuk menafsirkannya. Pertentangan antara Undang-Undang Dasar dengan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif dapat bertentangan satu dengan yang lain. Oleh karenanya, arti dari aturan hukum maupun arti dari konstitusi itu sendiri menjadi tugas dari hakim.

Biasanya konstitusi yang memuat banyak pembatasan pada pemerintah, khususnya legislatif, peluang untuk dilakukannya penafsiran oleh pengadilan akan lebih besar, penafsiran ini dilakukan oleh pengadilan dengan menunggu suatu kasus diajukan kepadanya, muncul persoalan mengenai arti konstitusi.

Pada bagian ini, harus ditegaskan bahwa pengadilan –Mahkamah Konstitusi— tidak mengamandemen, tidak dapat mengubah bunyi teks suatu Undang-Undang Dasar. Pengadilan –Mahkamah Konstitusi— harus menerima bunyi teks Undang-Undang Dasar tersebut, jika ada perubahan, itu hanya dapat dilakukan dengan penafsiran atas makna kalimat dari teks Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan uraian diatas, penafsiran yang dilakukan oleh pengadilan terhadap makna bunyi teks dari suatu Undang-Undang Dasar dapat dicermati lewat kasus *Marbury vs Madison*. Kasus *Marbury vs Madison* diawali dengan peraturangan antara John Adam (Partai Federal) melawan Thomas Jefferson dan Aaron Burr (Partai Democratic Republic) dalam pemilihan Presiden tahun 1800. John Adams yang pada saat pemilihan merupakan petahana dikalahkan oleh pesaingnya yaitu Thomas Jefferson dan Aaron Burr. Menurut Konstitusi Amerika Serikat Thomas Jefferson dan Aaron Burr akan menjabat dimulai tahun 1801 sampai dengan 1805, yang serah terimanya dilakukan pada 4 Maret 1801.

Dalam masa peralihan, sebelum meletakkan jabatannya seutuhnya, John Adams menggunakan kewenangannya untuk melakukan pengisian jabatan-jabatan penting. Dimulai dengan menganggit John Marshall sebagai chief Justice atau Ketua Mahkamah Agung (yang mana sebelum memangku jabatan ini, ia sebagai *Secretary of State* atau Metri Sekretaris Negara). Selain itu, John Adams juga mengangkat seperti William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hoe dan William Herper, yang dalam perjalanannya dikarenakan tidak longgarnya waktu pengangkatan mereka, sehingga tidak dilakukan serahterima surat pengangkatan yang dibuat oleh John Adams yang juga ikut ditanda tangani John Marshall (saat masih menjadi *Secretary of State*), dan surat tersebut ditahan oleh James Madison (*Secretary of State* yang dipilih Presiden Thomas Jefferson).

Ketidakterimaan William Marbury yang menganggap pengangkatannya adalah konstitusional, ia mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung Amerika Serikat untuk mengeluarkan *Writ of Mandamus* yang didasarkan pada Pasal 13 *Judiciary Act United States of Amerika*, dan agar pemerintah federal menyerahkan surat pengangkatan mereka. *Writ of Mamdamus* adalah gugatan agar pejabat public melakukan kewajibannya, dalam hal ini agar James Madison menyerahkan surat pengangkatan William Marbury sebagai hakim.

Mahkamah Agung yang diketuai John Marshall mengeluarkan putusan (yang dapat dikatakan *Landmark Decision*), yang mana isi putusan tersebut menolak permohonan *Writ of Mandamus* yang didasarkan Pasal 3 *Judiciary Act*, akan tetapi membenarkan alasan-alasan atau dalil-dalil gugatan Marbury berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan tersebut diterima, namun tuntutannya ditolak. Dengan kata lain Mahkamah Agung Amerika Serikat menolak untuk mengeluarkan *Writ of Mandamus*, namun membenarkan alasan-alasan permohonan mereka. Bahkan, Mahkamah Agung menilai bahwa ketentuan *Judiciary Act 1789* yang dijadikan dasar oleh Marbury untuk meminta Mahkamah Agung mengeluarkan *Writ of Mandamus* itu tidak sesuai dan bertentangan dengan *Article III Section 2* Konstitusi Amerika Serikat. Oleh karena itu Mahkamah Agung tidak dapat mengabulkan tuntutan Marbury akan tetapi malah membatalkan *Judiciary Act 1789* karena dianggap inkonstitusional.

Dalam pertimbangannya yang menyatakan *Judiciary Act* itu dianggap inkonstitusional, John Marshall mengemukakan:

“It is one of the purpose of written constitution to define and limit the powers of the legislature. The legislature cannot be permitted to pass statutes contrary to a constitution, if the latter is to prevail as superior law. A court avoid choosing between the constitution and conflicting statute when both are relevant to a case which the court is asked to decide.

Since the constitution is paramount law, judges have no choice but to prefer it to refuse to give effect to the latter.”

Mahkamah Agung Amerika Serikat juga memutuskan perkara tersebut dengan berpegang pada sumpah jabatan hakim agung untuk menjunjung tinggi dan menjaga konstitusi, bunyi sumpah tersebut sebagai berikut:

“I do solemnly swear that I will administer justice without respect to persons, and do equal right to the poor and to the rich; and that I will faithfully and impartially discharge all the duties incumbent on me as according to the best of my abilities and understanding, agreeably to the constitution, and laws of the United States.”

Berdasarkan bunyi sumpah diatas, maka Hakim Agung memiliki suatu kewajiban untuk menjadi supremasi konstitusi. Menjaga supremasi konstitusi dapat dilakukan dengan melakukan pengujian dan menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum terhadap produk hukum dibawah konstitusi yang tidak sesuai atau bertentangan dengan konstitusi tersebut. Dengan kata lain *Judicial Review* merupakan suatu alat untuk menjaga *Supremacy of the constitution*.

Menurut Rahayu Prasetyaningih, dalam konteks kekurangan dari UUD 1945, MK sebagai *the interpreter of the constitution* tentunya dapat menafsirkan berbagai macam hal tentang apa yang dimaksudkan oleh konstitusi, terlebih atas dasar independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman hakim mempunyai kebebasan untuk memilih penafsiran yang seperti apa yang hendak dikenakan terhadap suatu perkara yang dihadapi dan harus diputus tersebut.

Pada perkara No. 008/PUU-II/2004 mengenai uji konstitusional 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. Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“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.”

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. Melalui Putusan ini, MK telah melakukan perubahan secara textual meaning terhadap Pasal 6 Ayat (1) UUD 1945.

Perkara No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstitusionalitas 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. Menurut Refly Harun posisi tafsir konstitusi yang memberi makna pada UUD 1945 pada dasarnya lebih tinggi dari undang-undang karenanya fungsi tafsir tersebut hampir sama dengan penjelasan dari UUD. Deny Indrayana berpendapat bahwa dalam hal tafsir MK memberikan makna baru terhadap UUD maka putusan tersebut tidak dapat disamakan dengan penjelasan UUD 1945, fungsinya hanyalah sebagai sebuah tafsir semata. Senada dengan Deny Indrayana, Zainal Arifin Mochtar juga tidak berani terlalu jauh mengklasifikasikan putusan MK dalam hal memberikan makna yang berbeda dengan UUD. Walaupun Deny dan Zainal juga mengakui bahwa tafsir MK tersebut berlaku mengikat kepada seluruh elemen di bawah ketentuan konstitusi. Sedangkan dalam hal putusan MK mengubah atau membatalkan suatu bagian atau keseluruhan dari UU, maka Refly Harun, Deny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar sepakat bahwa putusan itu berlaku sebagaimana undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang hasil uji konstitusionalitas produk hukum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Pemohon dalam perkara tersebut ialah DPD secara kelembagaan.

DPD merasa bahwa kewenangan konstitusionalnya dirugikan terhadap berlakunya UU MD3 dan UU P3. Permohonan Pengujian Undang-Undang (PUU) terhadap UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh DPD ke Mahkamah Konstitusi terdapat lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu: *Pertama*, Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR; (Sebelum putusan ini dijatuhkan, RUU dari DPD posisinya disamakan dengan usul RUU dari anggota DPR. Antara RUU dan Usul RUU mempunyai implikasi hukum yang berbeda); *Kedua*, Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden; *Ketiga*, Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945; *Keempat*, Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR; *Kelima*, Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.

Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada 2001. Sehingga konsekuensinya pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD harus dilakukan dengan mekanisme tripartit, yaitu DPD, DPR, dan Presiden.

Kemudian MK menjelaskan bahwa “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai

pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.

Pasca putusan dijatuhkan, perubahan konstitusi melalui tafsir hakim (dalam hal ini tafsir hakim MK) terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Ada dua hal penting yang berkaitan dengan perubahan konstitusi melalui tafsir hakim MK. *Pertama*, bahwa DPD, DPR, dan Presiden posisinya sejajar dalam membahas RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD. Seajarnya posisi dalam pembahasan undang-undang adalah merujuk pada *original intent* mengenai perdebatan tentang kewenangan DPD dalam hal membahas RUU tertentu. Putusan terkait hal ini justru menguatkan peran dan kedudukan DPD dalam hal membahas RUU tertentu. Jika dicermati, disejajarkannya DPD dalam membahas RUU bersama dengan DPR dan Presiden didasarkan pada tafsir historis/original intent yang dilakukan oleh hakim MK.

Kedua, pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD haruslah dimaknai bahwa pembahasannya harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Jika merujuk pada sejarah/original intent, justru kewenangan untuk melakukan pembahasan pada tingkat I, tingkat II sampai sebelum tahap persetujuan tidak dibahas dalam proses perubahan UUD 1945. Rumusan “ikut membahas” tidak dibatasi pada tahapan apa saja.

Putusan-putusan diatas menunjukkan contoh-contoh bagaimana Mahkamah Konstitusi menggunakan *judicial interpretation* untuk memberi makna baru terhadap bunyi teks dari UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi tidak melakukan perubahan terhadap bunyi teks dari UUD NRI 1945, tetapi hanya memberi makna pada isi teks UUD NRI 1945, sebagaimana telah diterangkan pada bagian atas, bagaimana Wheare menjelaskan intepretasi terhadap bunyi teks Undang-Undang Dasar.

Ide Pelibatan MK dalam Perubahan Formal

Lembaga yang berwenang melakukan perubahan Undang-Undang Dasar yaitu MPR, dan yang mengajukan usul perubahan ialah 1/3 anggota MPR. Namun, dari mana usul perubahan tersebut tidak tegas disebutkan, oleh karena itu Ni'matul Huda berpendapat bahwa siapa yang menyusun draft perubahan tidak dibatasi, meskipun kuorum 1/3 mungkin akan menjadi kendala. Berdasarkan kategori perubahan Undang-Undang Dasar yang disampaikan oleh C.F. Strong, Taufiqurrohman Syahuri mengatakan bahwa Indonesia berdasarkan Pasal 37 UUD NRI 1945 mengatur perubahan Undang-Undang Dasar melalui parlemen –yaitu MPR.

MPR yang mengambil peranan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar pada tahun 1999-2002 menerima kritik tajam dari masyarakat, hal ini diuraikan dalam buku

Denny Indrayana yang merupakan hasil disertasinya, Indrayana menyatakan dalam proses perubahan UUD NRI 1945 dilakukan dengan banyak kepentingan-kepentingan politik jangka pendek. Indrayana, dengan hasil wawancaranya dengan pelaku perubahan UUD 1945 yaitu Lukman Hakim Saifuddin dari fraksi PPP, mengakui bahwa pasal-pasal dengan tingkat krusial yang dibahas menimbulkan semakin kuatnya *vested interest* yang bermain. Kepentingan politik ini teramat besar dalam pembahasan dalam tubuh lembaga Kepresidenan (seperti, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua), begitupun dalam lembaga MPR berkenaan dengan susunan keanggotaan, yang besar pengaruh kepentingan Utusan Golongan.

Denny Indrayana juga menyimpulkan bahwa proses perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 bukan proses yang demokratis, hal ini terlihat minimnya program penggalangan partisipasi belum memberi waktu yang memadai masyarakat untuk membahas draft-draft perubahan, serta belum menjangkau kedaerah –dalam arti seminar untuk menyerap aspirasi, sebab hanya dilakukan di kota-kota. Tidak seperti Afrika Selatan dan Thailand yang menyerap aspirasi sampai kedaerah pedesaan.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang diutarakan oleh Denny Indrayana diatas, Ni'matul Huda menyarankan untuk dibentuknya Komisi Konstitusi dalam melakukan suatu perubahan kembali dimasa yang datang dan juga melibatkan peran Mahkamah Konstitusi. Komisi Konstitusi ini diberi tugas untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945 dimasa mendatang, keanggotaan Komisi Konstitusi yang harus terhindar dari keanggotaan partai politik, sebab filosofi partai politik dan filosofi Undang-Undang Dasar berbeda.

Pelibatan Mahkamah Konstitusi oleh Ni'matul Huda, tidak dimulai dari penyusunan draft perubahan, penyebaran dan aspirasi masyarakat, sebab tugas ini ditangan Komisi Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dilibatkan ketika aspirasi masyarakat sudah terserap, Komisi Konstitusi meminta pendapat kepada Mahkamah Konstitusi terhadap draft perubahan apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip yang disepakati oleh MPR sebelum melakukan perubahan. Jika draft tersebut oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan sesuai dengan prinsip-prinsip yang disepakati, draft tersebut disampaikan kepada MPR untuk memperoleh persetujuan atau pengesahan.

Pelibatan Mahkamah Konstitusi diadopsi oleh negara Afrika Selatan, untuk mensertifikasi hasil kerja *Constitutional Assembly* apakah sudah sesuai dengan *constitutional principles* yang dimuat dalam *Interim Constitution*. Sebagaimana posisi Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang strategis sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warga negara, serta pelindung hak asasi manusia, sehingga relevan dan tepat untuk melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam proses perubahan UUD NRI 1945.

Ide pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan formal konstitusi menurut penulis tidak perlu diadopsi dalam negara kita. Dasar pikiran penulis amat sederhana, *pertama*, kewenangan melakukan perubahan sudah dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi melalui *judicial interpretation*, sehingga untuk apa diberi kewenangan terhadap kewenangan yang dimiliki, yang meskipun terbatas. *Kedua*, walaupun ide pelibatan Mahkamah Konstitusi hanya sebatas memberi persetujuan kepada draft yang disusun, apakah sudah sesuai dengan kesepakatan dasar yang dibuat, rasanya tidak perlu ditanyakan kepada Mahkamah Konstitusi, dengan kata lain lembaga perwakilan sendiri dapat menilainya dengan baik. Ditambah lagi, bahwa pelibatan tenaga-tenaga ahli sudahlah dapat menilai bagaimana kesesuaiannya dengan kesepakatan dasar tersebut.

Ketiga, yang terpenting dalam melakukan perubahan UUD ialah bukan soal pelibatan suatu lembaga yang memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warga negara, serta pelindung hak asasi manusia, tetapi bagaimana dalam proses itu rakyat terlibat langsung dalam menyusunnya, bagaimana media komunikasi digunakan dengan massif dalam melakukan penyebaran perdebatan

perubahan UUD, yang hendak dilindungi hak nya pertama kali ialah rakyat, dan yang hendak dibatasi kekuasaannya ialah pemerintah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas, bahwa dalam perjalanan melaksanakan kewenangannya, khususnya menguji UU terhadap UUD, Mahkamah Konstitusi tidak jarang melakukan perubahan UUD NRI 1945 melalui *judicial interpretation*. Perubahan ini bukanlah perubahan terhadap bunyi teks dari UUD NRI 1945, melainkan memberi makna terhadap bunyi teks dalam UUD NRI 1945. Putusan-putusan yang memuat perubahan UUD NRI 1945 ialah Putusan No. 008/PUU-II/2004, Putusan No. 005/PUU-IV/2006, dan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012.

Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan perubahan formal UUD NRI 1945 sangat tidak relevan, hal ini didasarkan pada, *pertama*, Mahkamah Konstitusi sudah memiliki kewenangan perubahan non formal atas UUD. *Kedua*, penilaian bagaimana draft perubahan UUD tidak perlu ditanyakan kepada Mahkamah Konstitusi, sebab lembaga perwakilan sendiri dapat melakukannya. *Ketiga*, yang diperkuat ialah partisipasi masyarakat untuk ikut dalam proses perubahan UUD NRI 1945 kedepannya.

REFERENSI

- Agung Wicaksono, Dian. *Imlementasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, Jimly. *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Fajrul Falaakh, Mohammad. *Pertumbuhan dan Model Konstitusi; Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2014.
- Fatchan Gani Wardhana, Allan. "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/PUU-X/2012," *Jurnal Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 2, No.2, April 2014.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Jucdial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Huda dan R.Nazriyah, Ni'matul. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, 2011.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Indrayana, Denny. *Urgensi Komisi Konstitusi*, dalam Bambang Widjojanto, dkk (editor), *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Penerbit Mizan, 2007.
- Isra dan Feri Amsari, Saldi. "Perubahan Konstitusi Melaui Tafsir MK" *Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas*, Vol. 1, No. 1, November 2008.
- Kamis, Margarito. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2014.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenamedia Group, 2018.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH-UII Press, 2005.
- Martitah, *Sistem Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) di Indonesia*, Jakarta: Konpress 2015.
- Mas, Marwan. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Nasir, Cholidin. "Judicial Review di Amerika Serikat, Jerman, dan Indonesia," *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 8, No. 1, April 2020.
- Prasetyaningih, Rahayu. "Penafsiran Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi Menuju Keadilan Substantif," *Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjajaran*, Vol. III, No. 1, Juni 2011.
- Rizqi Azmi, M. "Dinamika Perubahan Konstitusi Melalui Kebiasaan Ketatanegaraan dan Putusan Hakim," *Jurnal Cahaya Keadilan*, Vol. 7, No. 2, Oktober 2019.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modren: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Penerjemah oleh SPA Teamwork, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum; suatu pengantar*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Wheare, K.C. *Konstitusi-Konstitusi Modren*, Penerjemah oleh Imam Baehaqie, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2019.
- Wiryanto, H. *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Disampaikan dalam Bimbingan Teknis Hukum Acara Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Tahun 2019, Pusat Studi Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi, 2019.