

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dari awal, para pendiri negara secara eksplisit sudah menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD atau *revolutiegrondwet*. Kondisi obyektif ini sudah diantisipasi oleh *the founding 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.¹

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

¹<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.

melaksanakan paradigma *checks and balances* atau *akuntabilitas horizontal* dalam menciptakan *good governance*.²

Reformasi yang terjadi masa kekuasaan pemerintahan orde baru merupakan salah 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 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*

² Saldi Isra, 2002, *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.

dibangun dengan berorientasi kepada masa lampau (back word looking).”³ Oleh karena 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.

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. Kalaupun pilihan-pilihan konseptual yang

³ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, (kencana prena media; Jakarta. 2009), halaman 6-7

didasarkan atas pertimbangan akademis yang matang suda dipikirkan dengan matang oleh anggota majelis, suasana dan dinamika politik yang mempengaruhi proses pembahasan rancangan itu juga sangat di pengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang terlibat didalamnya. Keadaaan ini menyebabkan pilihan-pilihan yang menyangkut kebenaran akademis sering kali terpaksa dikesampingkan oleh pilihan-pilihan yang berkenaan dengan kebenaran politik.⁴Bahkan **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.⁵

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 amademen 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 akanmelahirkan rumusan konstitusi atau UUD 1945 yang sangat kompromistis demi kepentingan para para elit politik di Negeri ini.

⁴ Jimly Ashddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. (Sinar grafika;Jakarta, 2011), Hlm 65

⁵ *Ibid*, hlm 105

Oleh karna itu perlu adanya instrumen baru yang dapat menjadi penyeimbang dalam melakukan perubahan konstitusi, sehingga perubahan 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 perubabahan konstitusi, dalam hal ini peneliti melihat bahwa lembaga yang dapat menjadi sala 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 consitution*) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajibanyang dimilikinya.⁶Konstitusi 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*

⁶Novendri M. Nggilu, *Hukum Dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*. (UII press;Yogyakarta, 2014), Halaman 147-148.

konstitutional rights) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).⁷

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

⁷*Ibid.* hlm 148

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 warah 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.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **Urgensi Pelibatan Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, karena menurut peneliti hal sangat menarik untuk dibahas dan ditelaah serta dianalisis secara mendalam baik secara konseptual, dan teoritis maupun secara yuridis.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti membuat suatu rumusan masalah yang menjadi bahan kajian bagi peneliti dalam menyusun penelitian, adapun rumusan masalahnya, yaitu:

1. Apa urgensi pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana konstruksi hukum pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui dan menganalisis tentang apa urgensi pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Menyusun suatu konstruksi hukum tentang bagaimana pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan dan terjawabnya rumusan masalah secara akurat. Manfaat penelitian harus dapat

dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktisnya. Karena penelitian selalu dibuat dengan dukungan beberapa kajian teoritis dan temuan sebelumnya, maka akan mempunyai manfaat teoritis. Adapun manfaat penulisan dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan semakin menambah khazanah keilmuan hukum pada umumnya dan terlebih khusus pada kajian Hukum Tata Negara yang mencakup pada teori konstitusi, mekanisme teori perubahan konstitusi dan urgensi perubahan undang undang dasar tahun 1945 melalui pelibatan mahkamah konstitusi.

1.4.2 Manfaat Praktis

- 1) Bagi mahkamah konstitusi, penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan rekomendasi bagi perbaikan sistem perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945, melalui pelibatan mahkamah konstitusi dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Bagi MPR, penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan bagi perbaikan sistem perubahan Undang Undang Dasar agarkiranya MPR dapat melibatkan mahkamah konstitusi dalam perubahan UUD 1945.
- 3) Bagi Universitas Negeri Gorontalo, penelitian ini diharapkan akan menjadi sumbangsi keilmuan kepada UNG sebagai almamater tercinta tempat peneliti menempu pendidikan dan menimba ilmu

- 4) Bagi jurusan ilmu hukum, penelitian ini diharapkan akan menjadi tambahan referensi bagi kepustakaan ilmu hukum umumnya dan bagi para peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 5) Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan merupakan sumbangsi pemikiran peneliti terhadap dunia hukum ketata negaraan dan sekaligus sebagai syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum.