

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Landasan penulisan dari skripsi ini dilatarbelakangi pada problematika ketatanegaraan di Indonesia mengenai model mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai Konstitusi Negara Indonesia. Ketentuan mengenai amandemen UUD NRI 1945 diatur secara formal dalam Pasal 37 BAB XVI UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa terhadap Konstitusi hanya dapat dilakukan perubahan melalui mekanisme sebagai berikut:

- a. harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam rapat MPR;
- b. diajukan secara tertulis dengan menunjukkan alasan yang jelas mengenai perubahan substansinya;
- c. sidang amandemen konstitusi di hadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah MPR;
- d. putusan mengenai perubahannya harus disetujui oleh sekurang-kurangnya 50% (lima puluh) persen ditambah 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR;
- e. khusus mengenai bentuk negara tidak dapat dilakukan perubahan.¹

¹ Pasal 37 BAB XVI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)

Dalam implementasinya, beberapa praktek ketatanegaraan di Indonesia mengenai mekanisme perubahan konstitusi justru mengindikasikan adanya alternatif perubahan konstitusi selain yang diatur secara formal dalam Pasal 37 UUD NRI 1945. Alternatif perubahan konstitusi tersebut diantaranya pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi yang mengatur mengenai mekanisme penggantian pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).²

Dalam putusan tersebut, Hakim Konstitusi menyatakan secara tegas bahwa MK memiliki kewenangan untuk melakukan uji materiil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terhadap ketentuan norma dasar yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.³ Hakim Konstitusi memberikan analogi bahwa ketika norma hukum dalam sebuah Perppu juga dapat melahirkan status hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum yang sama dengan Undang-Undang (UU), maka sejatinya Perppu juga dapat diujikan terhadap UUD sama seperti UU.⁴ Lebih lanjut, pertimbangan hakim konstitusi tersebut juga mempertimbangkan kedudukan Perppu yang berada sejajar dengan UU dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁵ Dalam konteks yang demikian, maka dapat disimpulkan

² Aida Mardatillah, *Amandemen Konstitusi Lewat Putusan MK dan Konvensi*, Hukum Online, <https://m.hukumonline.com/berita/baca/1t5d5d83d66e2fd/amandemen-konstitusi-lewat-putusan-mk-dan-konvensi/> diakses pada tanggal 01 Oktober 2021.

³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, h.24.

⁴ *Ibid.*,

⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

bahwa Hakim Konstitusi telah melakukan interpretasi yang berimplikasi pada perubahan konstitusi diluar dari mekanisme aturan formal.

Penafsiran Hakim Konstitusi dalam putusan 138/PUU-VII/2009 menjadi sangat berbeda apabila dibandingkan secara langsung dengan ketentuan teksual Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, ...*”.⁶ Pembentuk Konstitusi pun dalam merumuskan ketentuan pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak pernah menghendaki adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *constitutional review* atas Perppu terhadap UUD.⁷ Hal ini dapat dibuktikan melalui serangkaian proses perdebatan dalam sidang perubahan ke-tiga UUD yang pada dasarnya hanya menjabarkan kewenangan MK dalam melakukan interpretasi terhadap norma dalam UU terhadap UUD.⁸

Merujuk pada intensi pembentuk konstitusi dalam naskah komperhensif tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa secara *original intent* maupun tafsir gramatikal tidak terdapat mandat dari Konstitusi yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk dapat melakukan *constitutional review* atas norma hukum Perppu terhadap UUD. Berdasarkan gambaran pada Putusan MK 138/PUU-VII/2009 tersebut, maka dapat diketahui bahwa Hakim Konstitusi dalam

⁶ Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI)

⁷ Lihat perdebatan pembentuk Undang-Undang Dasar dalam merumuskan Pasal 24C UUD NRI dalam Naskah Komperhensif Perubahan UUD NRI 1945 Buku ke-VI tentang Kekuasaan Kehakiman, h.347

⁸ *Ibid.*,

kewenangannya melakukan interpretasi telah mengubah secara informal ketentuan tekstual UUD NRI 1945 dengan menambahkan kewenangan Hakim Konstitusi untuk dapat melakukan *constitutional review* Perppu terhadap UUD.

Disisi lain, penambahan kewenangan MK dalam melakukan *constitutional review* Perppu terhadap UUD sejatinya memberikan implikasi terhadap keseimbangan pembagian kekuasaan dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisiil. Hal ini disebabkan bahwa secara *original intent*, Perppu sendiri merupakan produk yang dibuat oleh Presiden dalam kegentingan yang memaksa.⁹ Dimana dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa ketika Presiden ingin menerbitkan Perppu, maka Perppu harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR untuk dapat diberlakukan menjadi sebuah UU. Dalam hal yang demikian, telah terdapat mekanisme pengujian politik (*political review*) dalam internal DPR mengenai materi muatan dari sebuah Perppu.¹⁰ Penambahan kewenangan MK dalam melakukan *constitutional review* Perppu kepada UUD sejatinya akan menderogasi kewenangan konstitusional DPR yang diberikan oleh UUD NRI 1945 untuk dapat menilai kelayakan sebuah Perppu agar dapat disahkan menjadi sebuah UU.¹¹

Lebih lanjut, Perubahan informal UUD NRI 1945 oleh Hakim Konstitusi yang dituangkan melalui putusan MK merupakan langkah yang tidak tepat apabila

⁹ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Prof. Mahmud M.D dalam *dissenting opinion* Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, h.27.

¹¹ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa : “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”

dikaitkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam hal ini karena UUD NRI 1945 memiliki kedudukan sebagai *supreme law* yang dijadikan sebagai rujukan dalam setiap penyelenggaraan negara.¹² Dalam konteks yang demikian, maka tindakan hakim dalam melakukan interpretasi terhadap Konstitusi pun juga tidak dapat bertentangan dengan apa yang menjadi substansi dalam UUD NRI 1945.

Pandangan tersebut melahirkan sebuah isu hukum mengenai tepat atau tidaknya perubahan UUD NRI dilakukan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks yang lebih spesifik, sebagaimana nantinya juga akan dijawab dalam penulisan ini adalah sejauh mana sebuah interpretasi Hakim Konstitusi dapat dikatakan sebagai upaya perubahan informal terhadap Konstitusi dan apakah hal tersebut menjadi sangat mendesak untuk diterapkan di Indonesia.

Diluar dari isu tersebut, praktek perubahan informal UUD NRI 1945 di Indonesia juga dapat ditemukan pada praktek ketatanegaraan yang berkembang di Indonesia. Salah satu contohnya adalah melalui proses penyampaian pidato presiden mengenai hasil kerja lembaga-lembaga negara di hadapan MPR yang sama sekali tidak terdapat pengaturan secara tekstual dalam substansi yang terkandung dalam UUD NRI 1945.¹³ Dalam hal ini UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tekstual praktek ketatanegaraan tersebut, akan tetapi dalam implementasinya praktek ketatanegaraan tersebut selalu konsisten dilaksanakan setiap tahun pada tanggal 16 Agustus.

¹² Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹³ Aida Mardatillah, *Loc., cit.*

Kemudian daripada itu, kesulitan dalam proses amandemen formal dalam pasal 37 UUD NRI 1945 ini dipandang menjadi penghambat bagi UUD untuk dapat hidup dan bertumbuh sesuai dengan dinamika permasalahan yang ada didalam sebuah negara (*The Living Constitution*). Hal demikian dapat dibuktikan dari wacana perubahan kelima UUD NRI 1945 yang belum juga menemukan titik terang. Apabila UUD NRI 1945 tidak mampu bertumbuh dan berkembang sesuai dengan dinamika permasalahan dalam negara, maka UUD NRI 1945 menjadi kehilangan eksistensinya sebagai *supreme law* atau hukum tertinggi dalam negara.

Disisi lain, perdebatan mengenai penerapan amandemen informal UUD NRI 1945 memberikan sebuah dilema yang lebih mendalam.¹⁴ Hal demikian disebabkan karena tidak adanya tolak ukur secara jelas dalam menentukan bahwa amandemen informal yang diterapkan pada UUD NRI 1945 akan berkesesuaian dengan asas dan prinsip hukum Negara Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulisan ini akan melakukan kajian lebih mendalam terkait dengan mekanisme dan praktik amandemen informal Konstitusi di Indonesia. Sehingga akan dapat memberikan gambaran mengenai mampu atau tidaknya mekanisme amandemen informal Konstitusi mewujudkan UUD NRI 1945 yang hidup atau justru mendelegitimasi UUD NRI 1945.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka ditemukan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

¹⁴ Reijer Passchier, *Informal Constitutional Change*, Disertasi pada Program Doktoral Fakultas Hukum Universitas Leiden, Belanda, 2017, h.1. (Selanjutnya disebut Reijer Passchier I)

1. Praktik Penyelenggaraan Amandemen Informal Konstitusi di Indonesia sebelum dan sesudah amandemen ke-IV UUD NRI 1945.
2. Amandemen informal UUD NRI 1945 : Perwujudan sebuah Konstitusi yang hidup (*The Living Constitution*) atau pelemahan terhadap Konstitusi.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan dari penelitian hukum ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis praktek amandemen informal Konstitusi di Indonesia, mekanisme serta faktor-faktor yang dapat menyebabkan amandemen informal Konstitusi terjadi, dan mengapa amandemen informal dapat dijadikan alternatif perubahan Konstitusi diluar amandemen formal.
2. Menganalisis keterkaitan antara mekanisme amandemen informal UUD NRI 1945 terhadap upaya mewujudkan Konstitusi yang hidup (*The Living Constitution*), dampaknya terhadap sifat Konstitusi dan sistem pemerintahan di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran serta sumbangsih ilmu pengetahuan bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia berkaitan dengan konsep amandemen informal Konstitusi, faktor-faktor yang dapat menyebabkan amandemen informal Konstitusi bagaimana pengaruhnya terhadap UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi dan dampaknya bagi sistem pemerintahan di Indonesia

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagi seluruh civitas akademisi serta praktisi hukum maupun Pemerintah Negara Indonesia mengenai konsep amandemen informal Konstitusi dan apakah tepat apabila Indonesia melakukan amandemen informal Konstitusi terhadap UUD NRI 1945.

1.5 Metoda Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum (*Legal Research*). Dalam penelitian hukum, hasil penelitian yang hendak dicapai adalah apakah aturan peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan memiliki kesesuaian dengan prinsip hukum yang merefleksikan nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁵ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka penulis hendak meneliti kesesuaian antara konsep amandemen informal Konstitusi, yakni mekanisme amandemen diluar ketentuan amandemen formal yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 terhadap asas-asas dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku di Indonesia.

Selain itu, kebenaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini ialah kebenaran koherensi yang mendasarkan sebuah kebenaran terhadap kesesuaian antara sesuatu yang hendak dicapai.¹⁶ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka penulis mendasarkan sebuah kebenaran penelitian ini terhadap nilai atau aturan yang ada dan kemudian di ditarik

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2011, h.10.

¹⁶ *Ibid.*, h.33.

sebuah benang merah untuk dapat menerapkan adanya *ius constituendum* dalam bentuk amandemen informal Konstitusi tanpa menyimpang dari asas-asas dan prinsip-prinsip yang dianut oleh negara Indonesia

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mencari *ratio legis* serta dasar ontologies dari lahirnya sebuah undang-undang¹⁷ Dengan pendekatan ini, penulis dapat menemukan *ratio legis* beserta dasar ontologies lahirnya ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945 tentang ketentuan amandemen formal Konstitusi kemudian ditemukan relevansinya dengan penerapan amandemen informal Konstitusi di Indonesia.

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk mempelajari pengertian-pengertian, doktrin-doktrin, maupun asas-asas hukum yang memiliki kaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi.¹⁸ Dengan pendekatan ini, penulis dapat mencapai pengertian-pengertian, doktrin-doktrin, maupun asas-asas hukum yang memiliki kaitan dengan

¹⁷ *Ibid*, h.134

¹⁸ *Ibid*,.

isu amandemen informal Konstitusi dalam rangka mewujudkan Konstitusi yang Hidup (*The Living Constitution*).

Pendekatan Kasus (*case approach*) digunakan untuk mencari dan menganalisis kasus-kasus yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang berkorelasi dengan isu hukum yang sedang dihadapi.¹⁹ Dengan pendekatan ini, penulis dapat mencari putusan-putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan dengan isu amandemen informal Konstitusi

Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*) digunakan untuk melakukan perbandingan hukum antara sistem ketatanegaraan dalam sebuah negara ke sistem ketatanegaraan dalam sebuah negara lain. Merujuk pada pendapat Gutteridge, perbandingan hukum dapat didefinisikan sebagai sebuah metode untuk dapat mengkomparasi sebuah norma dalam sebuah negara dengan norma dalam negara lain.²⁰ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, penulis akan melakukan perbandingan hukum terhadap pelaksanaan amandemen informal Konstitusi di beberapa negara lain yaitu Amerika Serikat dan Jerman. Dari perbandingan hukum tersebut, penulis mencoba melakukan analisa terhadap makna dan konsep amandemen informal konstitusi sekaligus

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ Ahmad Andrian F., “Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)”, <https://belapendidikan.com/pendekatan-perbandingan/>, 11 Januari 2017, h.1, diakses pada tanggal 12 September 2021.

untuk mengetahui dampak pelaksanaan amandemen informal konstitusi terhadap penyelenggaraan sistem pemerintahan dalam sebuah negara.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam hal ini terdiri dari segala jenis aturan dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan RI dan putusan hakim yang berkorelasi dengan isu hukum yang sedang diteliti yakni amandemen informal Konstitusi di Indonesia. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas buku-buku, kamus-kamus, dan jurnal-jurnal hukum.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan dan pengkajian bahan hukum yang pertama dilakukan dengan cara dengan mengumpulkan seluruh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperlukan. Dimana setelah dilakukan pengumpulan terhadap bahan hukum tersebut, baru selanjutnya dilakukan mengeliminasi dan mengidentifikasi bahan hukum primer dan sekunder yang meliputi peraturan perundang-undangan, teori atau pendapat ahli hukum, buku-buku hukum, jurnal hukum dan/atau sumber lain yang meliputi artikel berita dalam bentuk cetakan atau elektronik sesuai dengan isu hukum yang sedang diteliti.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan cara interpretasi atau penafsiran dan melakukan studi pustaka terhadap hasil interpretasi tersebut. Interpretasi dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum yang penulis gunakan dalam melakukan penelitian terhadap isu hukum yang dihadapi.²¹ Adapun interpretasi yang digunakan adalah interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.

Interpretasi gramatikal digunakan dengan cara menafsirkan atau menjelaskan makna dari sebuah ketentuan undang-undang dengan menguraikannya berdasarkan bahasa, susunan kata, dan/atau bunyinya.²² Melalui interpretasi gramatikal, maka penulis dapat menafsirkan sebuah peraturan perundang-undangan berdasarkan bahasa dari aturan tersebut. Sementara interpretasi sistematis digunakan dengan cara menafsirkan sebuah peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan lain secara logis.²³

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Pembahasan dalam penulisan ini nantinya akan penulis bagi kedalam 4 (empat) bab, yang sistematikanya adalah sebagai berikut:

- a. Bab I : berisikan penjabaran lebih lanjut mengenai latar belakang dan rumusan masalah dari isu yang sedang dikaji, tujuan penulisan ini dilakukan, metodologi dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2008, h. 169.

²² *Ibid.*, h.171

²³ *Ibid.*, h.172

Bab I ini akan menjadi gambaran awal sekaligus pintu masuk yang digunakan untuk memahami secara umum sebelum nantinya benar benar masuk kedalam topic pembahasan.

- b. Bab II : berisikan penjabaran dan uraian mengenai kajian teoritik dan praktik empiris yang berlaku di Indonesia atau negara lain berkaitan dengan isu hukum yang sedang dikaji yakni amandemen informal Konstitusi. Penulisan bab ini bertujuan untuk dapat menemukan teori teori hukum atau praktik empiris lainnya yang dapat digunakan untuk mendukung dan menguatkan argumentasi hukum yang penulis bangun dalam tulisan ini.
- c. Bab III : berisikan pembahasan serta penjabaran lebih lengkap atas 2 (dua) rumusan masalah yang penulis sudah susun dalam bab I. Pada bab ini penulis akan melakukan analisa mengenai tepat atau tidaknya penerapan amandemen informal Konstitusi di Indonesia dijadikan solusi dalam mewujudkan UUD NRI 1945 yang hidup. Selain itu, penulis juga akan menganalisa apakah ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945 mengenai prosedur formal perubahan Konstitusi benar benar merupakan penghambat bagi Konstitusi untuk dapat bertumbuh dan berkembang sesuai dengan dinamika permasalahan yang ada.
- d. Bab IV : Bab ini merupakan bagian terakhir dalam proses pembahasan penulisan ini. Didalamnya akan ditemukan adanya kesimpulan dari jawaban atas 2 (dua) rumusan masalah yang telah disusun beserta saran yang dapat dijadikan acuan dalam mewujudkan adanya Konstitusi yang hidup menurut pandangan penulis.