

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Reformasi, mempunyai agenda banyak hal. Perubahan konstitusi Indonesia atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah salah satu dari banyak hal. Semangat untuk mengubah atau mengamandemen UUD 1945 membunyah pada waktu reformasi. Sebuah mitos yang menganggap UUD 1945 mengalami “sakralisasi” akhirnya terbantahkan dengan adanya reformasi. Terjadinya reformasi, UUD 1945 yang “disakralkan” mengalami *desakralisasi*.¹ Banyak yang kemudian meyakini bahwa perubahan UUD 1945 adalah salah satu berkah reformasi. Bahkan sebagian kalangan ada yang menganggap bahwa perubahan UUD 1945 merupakan anak kandung reformasi. Rentang waktu dari Tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan dan perubahan tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan mengenai aturan dasar bernegara yang muaranya adalah membawa perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan benegara.

Perubahan pertama UUD 1945 disahkan dalam sidang umum MPR RI pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR merupakan upaya penyempurnaan aturan dasar guna lebih

¹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.3

memantapkan usaha pencapaian cita-cita proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam empat kali perubahan itu, materi UUD 1945 yang asli telah mengalami perubahan besar-besaran dan dengan perubahan materi yang dapat dikatakan sangat mendasar. Secara substantif, perubahan yang telah terjadi atas UUD 1945 telah menjadikan konstitusi proklamasi itu menjadi konstitusi yang baru sama sekali, meskipun tetap dinamakan sebagai Undang-undang dasar 1945.² Melalui amandemen empat kali itulah reformasi konstitusi dilaksanakan. Bagi Indonesia, reformasi konstitusi tersebut adalah agenda paling mendasar dalam proses transisi menuju demokrasi. Sebab, transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului oleh perubahan fundamental dalam aturan konstitusi yang memberikan dasar bagi berbagai agenda demokrasi lainnya.³ Akhirnya, reformasi konstitusi berhasil dilaksanakan walaupun sampai saat ini hasil dari reformasi konstitusi masih mengundang perdebatan teoritis mengenai materi muatan yang seharusnya diatur di dalam UUD 1945.

Terlepas dari perdebatan teoritis mengenai materi muatan yang ideal, tuntutan perubahan UUD 1945 pada era reformasi merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan UUD 1945. Sikap politik pemerintah waktu itu kemudian diperkukuh dengan dasar hukum Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak untuk tidak melakukan Perubahan UUD 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011, hlm. 48

³ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 193

Salah satu terobosan nyata itu bisa melihat realitas konstitusi Indonesia saat ini, melalui amandemen sebanyak empat kali secara fundamental memang telah mengubah aturan dasar berbangsa dan bernegara. Salah satunya adalah penegasan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Hal tersebut tertuang didalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel). Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dan penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan dijalankan oleh hukum, *nomos*.⁴

Prinsip supremasi hukum yang dianut oleh negara ini, praktis membawa konsekuensi berbagai hal terutama dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi.⁵ Artinya bahwa UUD 1945 saat ini merupakan pemimpin tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implikasi dari hal tersebut, UUD 1945 harus menjadi pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh warga negara Indonesia. Karena UUD 1945 sebagai pedoman dalam penyelenggaraan

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..., Op.Cit.*, hlm. 57

⁵ *Ibid.*, hlm.127

kehidupan berbangsa dan bernegara, maka UUD 1945 harus dijaga wibawanya dari segala aspek yang dapat melecehkannya.

Kemudian, muncul-lah lembaga baru—Mahkamah Konstitusi—lembaga peradilan ketatanegaraan yang dimaksudkan untuk menjaga dan mengawal wibawa konstitusi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menjamin agar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan. Karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut dengan penjaga konstitusi (*the guardians of the constitution*).⁶ Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. UUD 1945 merupakan puncak dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan di Indonesia. Konsekuensi dari itu adalah tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945.

Kewenangan MK sebagai *the guardians of the constitution* ditegaskan dalam pasal 24C UUD 1945, yaitu bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan yang demikian sering disebut *judicial review*, kewenangan untuk menguji kesahihan produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga pembuat undang-undang. Dari Kewenangan *judicial review* tersebut menimbulkan sebuah kewenangan yang *mutatis mutandis*

⁶ MK-RI, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Cet6, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm.129

(dengan sendirinya) ada, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi.⁷ Sehingga konsekuensinya MK juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*).⁸ Disinilah yang kemudian membuka ruang terjadinya interpretasi konstitusi oleh para hakim. Kewenangan tafsir konstitusi yang berasal dari tafsir hakim tersebut memang tidak terlepas dari upaya untuk memenuhi rasa keadilan. Maka dengan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi (uji konstiusionalitas) tersebut akan terdapat beberapa kemungkinan, salah satunya adalah perubahan informal terhadap konstitusi. Perkara-perkara uji konstiusionalitas UU terhadap UUD 1945 di MK mengakibatkan terjadinya perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, adalah perubahan melalui *judicial interpretation* atau penafsiran pengadilan. Tentu penafsiran pengadilan yang dimaksud adalah interpretasi hakim.

Contoh perubahan UUD 1945 melalui penafsiran pengadilan ialah pada perkara Nomor: 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 merubah secara tidak langsung *text* UUD 1945 itu sendiri. Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa⁹ :

“Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena hendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, ‘serta

⁷ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cet2, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm.83

⁸ Ni'matul Huda dan R.Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.145

⁹ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op cit.*, hlm.6

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’ (*halaman 28 Putusan 008/PUU-II/2004*). Secara *textual* tentu saja terdapat perbedaan yang sangat jauh 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* dari pasal 6 ayat (1) UUD 1945.¹⁰

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 1945.¹¹ Putusan MK tersebut secara tidak langsung telah merubah 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

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 7

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 ”.

Menilik perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali yang dilakukan oleh MPR dan perubahan UUD 1945 melalui penafsiran lembaga peradilan, dilihat dari metode perubahan konstitusi, perubahan oleh MPR tersebut adalah perubahan formal dan perubahan yang dilakukan melalui penafsiran lembaga peradilan (dalam hal ini MK) disebut sebagai perubahan informal. Menurut KC Wheare, ada tiga cara untuk mengubah undang-undang dasar, yaitu : (i) *formal amendment* atau perubahan resmi, (ii) *constitutional convention* atau konvensi ketatanegaraan; dan (iii) *judicial interpretation* atau penafsiran pengadilan.¹² Bagi George Jellinek, perubahan konstitusi pada dasarnya dibagi menjadi dua, yaitu; **pertama**, melalui prosedur formal (*verfassungsanderung*) dan **kedua**, melalui cara-cara informal (*verfassungswandlung*). Perubahan formal adalah perubahan yang mekanismenya telah diatur di dalam konstitusi suatu negara sedangkan 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.¹³

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cet 3, Rajawali Press, Jakarta, 2011, Hlm.116

¹³ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op cit.*, Hlm.30

Sudah jelas bahwa perubahan yang dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali tersebut adalah perubahan formal atau perubahan resmi. Disebut resmi karena perubahan yang dilakukan oleh MPR adalah perubahan yang mekanismenya telah diatur di dalam UUD 1945. Realitas kasus di Indonesia, pernyataan KC Wheare yang mengemukakan bahwa konstitusi dapat berubah secara informal melalui penafsiran hakim, dapat ditemui dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang hasil uji konstiusionalitas produk hukum Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 22 D UUD 1945, DPD memiliki kewenangan legislasi diantaranya berupa kewenangan untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 45. Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D Ayat (1) UUD 1945 telah direduksi/dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..

Permohonan *judicial review* yang diajukan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dikabulkan oleh MK. Dengan adanya putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi tersebut, kini DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU), membahas RUU dalam daftar inventarisasi masalah (DIM), sampai dengan ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas) yang terkait dengan daerah. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa beberapa ketentuan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam putusan tersebut tersinyalir adanya perubahan terhadap makna konstitusi.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam mengenai Perubahan UUD NRI 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-X/2012 telah mengubah UUD 1945?
2. Apa implikasi yuridis dan politis atas putusan tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengubah UUD 1945
2. Implikasi yuridis dan politis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

D. TINJAUAN PUSTAKA

Sejak reformasi, konstitusi Indonesia atau UUD 1945 telah mengalami amandemen atau perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan UUD 1945 telah membawa semangat baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan konstitusi bukanlah hal yang tabu bagi suatu bangsa karena pada dasarnya Konstitusi berfungsi sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, sebagai pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara, sebagai pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara, sebagai pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.¹⁴ Ketika materi muatan itu belum sempurna, maka konstitusi menyediakan prosedur untuk menyempurnakannya yaitu melalui perubahan konstitusi.

Perubahan konstitusi merupakan sesuatu yang menjadi perdebatan panjang, terutama berkaitan dengan hasil-hasil yang diperoleh dari proses

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011, Hlm. 27-28

perubahan itu sendiri. Apakah hasil perubahan itu mengganti konstitusi yang lama ataukah hasil perubahan itu tidak menghilangkan dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konstitusi yang lama. Cara-cara untuk mengubah konstitusi pun juga bermacam-macam. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali oleh lembaga MPR merupakan amandemen formal atau cara perubahan resmi. Disebut resmi karena perubahan yang dilakukan oleh MPR adalah perubahan yang mekanismenya telah diatur di dalam UUD 1945.

Secara teori, amandemen formal merupakan salah satu cara dalam merubah konstitusi. Menurut C.F. Strong, prosedur perubahan konstitusi ada empat macam perubahan,¹⁵ 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—dan ini berlaku dalam negara serikat—yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian;
4. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Pernyataan CF Strong diatas khususnya pada point nomor satu, sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh KC Wheare dalam hal cara perubahan konstitusi. Walau sejalan namun antara keduanya tetap ada perbedaan dalam mengemukakan model-model perubahan konstitusi. Perbedaan cara perubahan konstitusi yang dikemukakan antara Strong dan Wheare tersebut terletak dari dua sudut pandang. Strong melihat terjadinya perubahan konstitusi melalui proses

¹⁵Dahlan Taib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm. 65

yang ditentukan oleh konstitusi itu sendiri, sedangkan Wheare membagi perubahan konstitusi berdasarkan kondisi atau situasi yang menyebabkan terjadinya perubahan konstitusi. Strong juga membatasi perubahan konstitusi tersebut kepada proses formal, namun tidak melihat kondisi luar biasa yang mungkin saja dapat terjadi dalam perkembangan ketatanegaraan.¹⁶

Berkaitan dengan persoalan amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh lembaga legislatif dalam hal ini MPR yang mempunyai wewenang penuh untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945, merujuk pada pernyataan dua ahli konstitusi diatas, jelas bahwa perubahan konstitusi tersebut adalah perubahan resmi atau cara perubahan secara formal.

Dalam amandemen formal sebanyak empat kali tersebut, salah satu substansi pentingnya adalah penegasan Indonesia sebagai negara hukum, yang dirumuskan ke dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Rumusan pasal tersebut dalam konstitusi telah menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

¹⁶ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op cit.*, hlm.50

Paham Negara hukum yang telah konsisten dianut oleh bangsa ini tentu menimbulkan konsekuensi banyak hal, salah satunya adalah mengakui dan memahami bahwa UUD 1945 adalah hukum tertinggi di Republik ini. Dengan hal tersebut harus disadari bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara harus berdasarkan atas hukum dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi (*supreme*) dalam hal penyelenggaraan kekuasaan. Karena UUD 1945 adalah hukum tertinggi maka harus ada yang menjaga dan mengawalinya. Penempatan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi sejalan dengan apa yang telah dikemukakan oleh K.C. Wheare, menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati serta menjamin agar konstitusi itu tidak akan dirusak dan diubah begitu saja.¹⁷ Maka dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945 yang mempunyai tugas untuk menjaga dan mengawal konstitusi. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. UUD 1945 merupakan puncak dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan di Indonesia. Konsekuensi dari itu adalah tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan Konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan negara serta sebagai parameter untuk mencegah negara bertindak sewenang-wenang. Oleh sebab itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman

¹⁷ Ni'matul Huda, *UUD 1945..., Op.Cit.*, hlm. 27

mempunyai peranan yang penting dalam menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam UUD 1945.¹⁸ Mahkamah konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Kelahiran Mahkamah Konstitusi tidak saja membuktikan bahwa Indonesia menganut kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka akan tetapi sekaligus merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum yang demokratis.¹⁹

Salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi berdasarkan pasal 24 C ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*). Dari kewenangan *judicial review* tersebut menimbulkan sebuah kewenangan yang samar atau dengan kata lain menciptakan kewenangan baru, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Oleh karena itu sering dinyatakan bahwa *constitutional court* itu adalah “*the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution.*” Disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutus apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak. Sedangkan disebut sebagai satu-satunya lembaga yang dapat menafsirkan konstitusi dikarenakan kewenangan *judicial review* menciptakan kewenangan tersebut.²⁰ Kewenangan menafsirkan itu timbul dari sebuah tafsir pula bahwa bagaimana bisa melakukan *review* terhadap sebuah undang-undang agar berkesesuaian dengan konstitusi

¹⁸ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, Hlm.3

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 4

²⁰ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op cit.*, Hlm.83

apabila tidak diberi kewenangan memaknai, menafsirkan konstitusi itu sendiri. Artinya kewenangan tafsir konstitusi itu lahir juga dari sebuah penafsiran.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) membuka ruang terjadi interpretasi konstitusi oleh para hakim. Penafsiran oleh lembaga peradilan ketatanegaraan tersebut diberikan melalui kewenangan pengujian produk hukum (*toetsingrecht*) atau *judicial review*. Dengan kewenangan itu maka akan terdapat beberapa kemungkinan, salah satunya adalah perubahan informal konstitusi, sebagaimana telah dikemukakan oleh K.C. Wheare diatas, yaitu melalui *judicial interpretation* atau penafsiran pengadilan. Tentu penafsiran pengadilan yang dimaksud adalah interpretasi hakim.

Kewenangan hakim untuk menafsirkan konstitusi itu timbul dari sebuah tafsir pula bahwa bagaimana bisa melakukan *review* terhadap sebuah undang-undang agar berkesesuaian dengan konstitusi apabila tidak diberi kewenangan memaknai, menafsirkan konstitusi itu sendiri. Artinya kewenangan tafsir konstitusi itu lahir juga dari sebuah penafsiran. Jika ditinjau suasana ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, maka terdapat juga beberapa kemungkinan terjadinya perubahan informal konstitusi, terutama sebagaimana telah dikemukakan oleh Wheare diatas, yaitu melalui interpretasi hakim. Realitas kasus di Indonesia, pernyataan K.C Wheare yang mengemukakan bahwa konstitusi dapat berubah secara informal melalui penafsiran hakim dapat ditemui.

Perubahan yang terjadi di luar ketentuan formal konstitusi yang melibatkan lembaga peradilan juga terjadi dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia pasca perubahan (amandemen) UUD 1945. Perubahan informal konstitusi melalui penafsiran hakim, tersinyalir terjadi di dalam putusan nomor 92/PUU-X/2012 yang membahas mengenai kewenangan DPD. Berdasarkan Pasal 22 D UUD 1945, DPD memiliki kewenangan legislasi diantaranya berupa kewenangan untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 45. Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D Ayat (1) UUD 1945 telah direduksi/dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang nomor 12 tahun tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada akhirnya yang perlu ditekankan, bahwa apapun cara perubahan terhadap konstitusi, setiap warganegara haruslah menjadikan konstitusi sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini didasarkan karena konstitusi memiliki kaitan yang cukup erat dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Konstitusi merupakan media bagi terciptanya kehidupan demokratis bagi seluruh warga negara.

E. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus kajian menelaah putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-X/2012.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-X/2012

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku

literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Inggris – Indonesia; 3) Kamus Istilah Hukum; 4) Ensiklopedia.

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan ada dua yaitu pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Pendekatan konseptual dipilih karena penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sedangkan pendekatan kasus dipilih karena melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini ditinjau dari perspektif teori konstitusi.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.