

Implikasi Amandemen UUD 1945 Terhadap Pergeseran Kekuasaan Kehakiman

Ahmadi¹

Abstrak:

Penelitian ini berjudul “*Implikasi Amandemen UUD 1945 Terhadap Pergeseran Kekuasaan Kehakiman*”. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui pergeseran kekuasaan kehakiman di Indonesia setelah UUD 1945 diamandemen. Metode penelitan hukum normatif. Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali berimplikasi pada berbagai hal terutama kekuasaan kehakiman mengalami pergeseran dengan lahirnya mahkamah konstitusi yang diberi kewenangan untuk melaksanakan sebagian kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Mahkamah Agung bukan lagi satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan yudikatif. Reformasi konstitusi pada akhirnya melahirkan “negara baru” yang konstitusinya lebih memadai dan lebih menjamin tercapainya suatu Negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum.

Kata Kunci : Amandemen, UUD 1945, Pergeseran Kekuasaan Kehakiman, Sistem Hukum

Abstract

The study is titled "Implications of the 1945 Amendments Against Judicial Power Shift". This study was conducted to determine the shift of judicial power in Indonesia after the 1945 amendment. Normative legal research methods. 1945 changes four times has implications for a variety of things, especially the judicial power has shifted to the birth of the constitutional court is given the authority to carry out the judicial power in part. Judicial Commission as a body to supervise the implementation of the judicial power. The Supreme Court is no longer the only state institution which perform the function of judicial power. Constitutional reform eventually gave birth to "new country" whose constitution is more adequate and better ensure the achievement of a democratic constitutional state or a democratic state based on law.

Key Words: Amendment, 1945, Judicial Power Shift.

Pendahuluan

Eksistensi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Indonesia adalah suatu kemutlakan yang harus dipenuhi sebagai pondasi utama dalam menata sistem kehidupan bangsa dan negara. Pada mulanya UUD 1945 telah mampu meletakkan dasar-dasar utama yang diperlukan dalam menata berbagai aspek kehidupan, baik itu dasar negara, wilayah negara, warga negara maupun sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sejarah keberlangsungan sebagai negara dimulai dengan

¹ Dosen Jurusan Syariah STAIN Sultan Qaimuddin Kendari.

pengesahan UUD dan pembentukan lembaga-lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan dalam negara, seperti eksekutif, legislatif maupun yudikatif, meskipun diawal-awal kemerdekaan masih sangat terbatas. Perjalanan panjang UUD 1945 sebagai Konstitusi mengalami pergeseran dan dinamika yang sangat rumit yang mengakibatkan perubahan pula pada sistem penyelenggaraan negara, misalnya pergantian Konstitusi dari UUD 1945 ke Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS 1949-1950), UUD RIS ke Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950-1959), dan dari UUDS kembali ke UUD 1945 sejak 1959 sampai dengan 1999.

Setelah rezim orde baru mengalami kegagalan dalam menata sistem kehidupan kenegaraan, maka orde reformasi menjadi harapan baru dalam memperbaiki pengaturan tata kelola negara, pemerintahan dan masyarakat. Undang-Undang Dasar 1945 menjalani fase baru dengan lahirnya kesepakatan untuk melakukan perbaikan konstitusi melalui Amandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945 dilakukan sebagai ikhtiar untuk memenuhi tuntutan rakyat sekaligus membentuk konstitusi modern yang lebih demokratis, elegan dan fleksibel serta dapat menjawab tantangan zaman. Dinamika perubahan yang terjadi dalam masyarakat dan menyentuh berbagai bidang kehidupan, mengharuskan dilakukannya reformasi konstitusi. Hal itu secara ketatanegaraan dipandang sebagai keharusan hukum karena reformasi disegala bidang terutama dibidang hukum hampir mustahil dilakukan jika amandemen UUD 1945 tidak dilakukan.

Hukum nasional harus terbangun secara demokratis dan nomokratis dalam arti harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat luas melalui prosedur dan mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel². Penekanan reformasi pada bidang hukum tersebut dirasakan sangat mendesak karena pelaksanaan dan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana amanah UUD 1945. Kekuasaan secara sentralistik harus diakhiri untuk dapat mengatasi kompleksitas masalah-masalah hukum³. Atas kenyataan tersebut, maka penataan atau perbaikan secara mendasar terhadap sistem hukum dan peradilan dilakukan dengan

² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, cet. 2 (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011) h. 50.

³ Selama kurang lebih 30 tahun, Sentralisasi dan konsentrasi kekuasaan hanya terpusat pada pemerintah. Ketika perkembangan kompleksitas permasalahan yang timbul dalam masyarakat makin meningkat bersamaan dengan itu pula organisasi negara justru berkembang makin birokratis dan memusat kekuasaan ditangan seorang presiden. Hal tersebut menjadi penyebab utama pelemahan sistem yang menimbulkan tumbuh suburnya manipulasi dan penyalahgunaan wewenang sehingga membentuk karakter kolektif yang kemudian disebut Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

mengamandemen pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan sistem hukum dan peradilan, agar mendapat respon hukum secara positif. Penataan itu tidak saja bersifat *institutional reform* maupun bersifat *instrumen/procedural reform*, tetapi juga berkaitan dengan personalitas dan budaya kerja aparat peradilan serta perilaku hukum masyarakat sebagai keseluruhan (*ethical and cultural reform*)⁴.

Reformasi hukum dan Peradilan menjadi poin penting dalam rumusan amandemen UUD 1945. Aspirasi untuk memperkuat kemandirian kekuasaan kehakiman semakin meningkat yang secara bersamaan berkembang pula aspirasi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja kekuasaan kehakiman. Hal ini menjadi lazim pada setiap negara bahwa untuk melakukan perubahan terutama *konstitutional reform* sangat dipengaruhi oleh dinamika politik yang kadang-kadang sesaat dan bersifat jangka pendek, sehingga dibutuhkan kejernihan pemikiran untuk membentuk hukum dasar yang lebih kuat dan komprehensif. Penataan pada aspek pembentukan hukum menjadi sangat mendasar karena berkaitan dengan kelembagaan, fungsionalisasi dan mekanisme dalam memutuskan peraturan hukum. Di sektor ini melibatkan dimensi politik yang sangat tajam karena pertarungan fungsi antar lembaga tinggi negara tetap terjadi. Pada sisi lain ditekankan pada terciptanya keseimbangan dalam pelaksanaan sistem hukum yang terkontrol, dengan memberikan wewenang kepada badan peradilan untuk melakukan *judicial review in constitutional cases*⁵.

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dalam hampir setengah abad dinakhodai oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan lainnya yang secara kelembagaan bersifat hierarakis. Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh sebuah mahkamah agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang⁶, menjadi perhatian serius dan dikaji secara mendalam untuk melembagakan fungsi-fungsi hukum yang dirasakan amat diperlukan. Atas dasar itulah sehingga pelembagaan fungsi dan kekuasaan kehakiman lain diwujudkan dalam bentuk institusionalisasi.

Perubahan atas UUD 1945 yang sudah dilaksanakan sebanyak empat kali bukan merupakan formalitas belaka tetapi merupakan bagian dari substansi yang harus dilaksanakan dalam kehidupan bernegara, sehingga memiliki implikasi yang sangat fundamental. Perubahan itu

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cet. 2 (Yogyakarta : FH UII, 2005) h. 215.

⁵ Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali dirubah oleh MPR*, (Jakarta : UI Press, 2004) h. 120.

⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999)

bukan merupakan akhir dari berbagai permasalahan hukum yang tengah terjadi tetapi upaya untuk mengatasi secara sistemik terhadap permasalahan hukum yang mendera segenap bangsa. Permasalahan hukum terutama dimensi ketatanegaraan baru timbul seiring disahkannya UUD 1945 versi Amandemen khususnya pada sisi pembentukan hukum dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

Mengkaji tentang seluk beluk Konstitusi khususnya Undang-undang Dasar 1945 merupakan ranah yang cukup kompleks, disebabkan karena perkembangan pemikiran umat manusia mengalir begitu cepat, dan juga dinamika masalah konstitusi menjadi masalah semua negara-negara di dunia. Permasalahan utama dalam penelitian ini dititikberatkan pada implikasi hukum yang ditimbulkannya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

Kerangka Konseptual

1. Teori Amandemen Konstitusi

Secara garis besar pemahaman atas teori Amandemen Konstitusi dapat diketahui dengan dua pendekatan yakni Amandemen Konstitusi sebagai landasan formal hukum dan Amandemen Konstitusi sebagai suatu metode normatif atau mekanisme substantif. Sebelum diuraikan kedua pendekatan tersebut, terlebih dahulu secara sekilas diuraikan tentang terminologi konstitusi. Dalam beberapa penyebutan istilah sering berbeda-beda antara lain; constitution (Inggris), costituer (perancis), contitutio (latin) verfasung (belanda), tetapi yang cukup penting disini adalah bahwa konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*⁷. Perbedaan pemaknaan tersebut, diakibatkan oleh kenyataan adanya konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Dalam pemahaman modern Undang-Undang Dasar merupakan salah satu bentuk konstitusi yang tertulis. Meskipun demikian, dapat difahami bahwa konstitusi maupun Undang-undang Dasar adalah hukum tertinggi dalam setiap negara yang memuat keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar (*droit constitutionnelle*) bernegara baik yang tertulis maupun tidak tertulis⁸.

Pertama, amandemen konstitusi sebagai landasan formal hukum. Sebagai landasan formal hukum, konstitusi merupakan jenjang tertinggi hukum positif dan karenanya ia tidak dapat di atur oleh norma lain kecuali konstitusi itu sendiri. Konstitusi yang dimaksud disini adalah konstitusi tertulis, maka dalam hal ini konstitusi diartikulasikan sebagai pengertian material yakni memahami konstitusi sebagai norma-norma

⁷ Moh. Koesnardi dan Harmayli Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. III (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bhakti, 1983), h. 64

⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2006), h. 48

atau sekumpulan norma positif yang mengatur penciptaan norma-norma hukum umum. Konstitusi dalam arti positif selalu dirumuskan dalam dokumen-dokumen⁹.

Sebagai landasan formal hukum, Konstitusi tidak hanya memuat norma-norma yang mengatur penciptaan norma hukum umum tetapi juga mengandung regulasi terhadap norma yang dapat ditinjau atau tidak dengan prosedur khusus dan persyaratan yang lebih ketat serta lembaga yang bersifat khusus. Dalam pandangan sosiologi politik Konstitusi harus mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan, unsur-unsur hukum dari konstitusi harus dibangun atas norma-norma yang hidup dalam masyarakat sehingga menjadi kesatuan kaidah hukum, dan konstitusi dalam perspektif hukum positif dituangkan dalam suatu naskah tertinggi dalam suatu negara.

Kedua, Amandemen Konstitusi sebagai metode normatif atau Mekanisme Substantif. Pada bagian ini Konstitusi memiliki peran yang sangat mendasar untuk mengatur secara tertib siklus hukum secara memadai. Metode normatif yang diberlakukan harus dapat memenuhi keperluan atas penyelesaian masalah-masalah hukum yang dihadapi dalam kurun waktu yang panjang. Dalam tatanan hukum modern, regulasi konstitusi atas legislasi menetapkan pula organ-organ yang memiliki kewenangan untuk menciptakan norma-norma hukum umum. Organ-organ tersebut memiliki kekuasaan untuk menyerap aspirasi yang subsatansinya menjadi tolak ukur perlu atau tidaknya norma itu dimasukan sebagai norma dasar.

Dalam konteks sejarah konstitusi Indonesia, sangat diyakini bahwa norma dasar yang dibentuk pada awal kemerdekaan (naskah UUD 1945) memang dimaksudkan bersifat sementara. Bung karno pada suatu hari menyatakan bahwa UUD 1945 adalah '*revolutie grondwet* dan '*UUD Kilat*', yang nantinya keadaan sudah normal dengan sendirinya akan diganti dengan UUD yang lebih sempurna.¹⁰ Dengan demikian, amandemen UUD 1945 menjadi sangat diperlukan pada suatu kurun waktu agar terjasi integrasi yang utuh antara yang tersurat dalam nilai kehidupan sosial yang nyata dengan rumusan serta semangat hukum yang terkandung dalam teks secara tersirat. Metode normatif atau mekanisme normatif digunakan dalam rangka menyerap aspirasi norma dalam masyarakat dan mengkovsikannya dalam bentuk aturan dasar. Pelaksanaannya dilakukan dengan mempertegas mekanisme yang utuh

⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, diterjemahkan Raisul Muttaqin, cet. VII (Bandung : Nusa Media, 2010), h. 244.

¹⁰ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : Prapantja, 1959), h. 105.

agar dapat mengandung unsur substansi sebagai nilai dasar orientik, hal ini sangat berkaitan erat dengan ketepatan pemahaman *subtilitas Intelligendi* dan ketepatan penjabaran *subtilitas explicandi*¹¹.

2. Teori *Stufanbau* Hanskelsen-Nawiasky)

Teori *stufanbau* atau ada juga yang menyebutnya *stufenbau des rechts* atau *stufanbautheory* yang menopang munculnya sistem hierarki perundang-undangan merupakan salah satu teori penting Hanskelsen dari beberapa teori yang telah dikemukakannya seperti teori *reine rechtslehre* dan teori *grundnorm*¹². Khusus tentang teori *grundnorm* memiliki keterkaitan erat dengan teori *stufanbau*, karena keduanya mengemukakan masalah Perundang-undangan. Teori *Grundnorm* melihat dan mengklasifikasi berbagai norma-norma dan menetapkan suatu norma sebagai norma tertinggi yang memiliki kekuatan mengikat. Teori ini dimaksudkan untuk mengasumsikan bahwa norma dasar sangat abstrak dan bermuatan perintah bahwa seseorang itu berperilaku sebagaimana yang ditetapkan dalam konstitusi¹³.

Teori *stufanbau* Kelsen digunakan untuk mendeteksi lapisan hukum dan tingkatannya dalam rangka menyusun ketertiban hukum berdasarkan kekuatan mengikatnya. Hal ini menjadi sangat penting dalam menata sistem hukum terutama bagi negara hukum. Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi¹⁴. Hierarki dalam tata susunan perundang-undangan tidak saja dapat dibedakan dan diintegrasikan dalam konteks jenisnya tetapi juga melibatkan institusional sebagai konsekuensi *responsibility* atas pembentukan hukumnya. Berdasarkan teori *stufanbau* Kelsen ini, oleh muridnya Hans Nawiasky mempertajam pandangan tentang jenjang tata norma tersebut yakni *staatsfundamentalnorm*, *staatsgrundgesetz*, *formellgesetz* sampai pada *verordnung und autonomesatzung*¹⁵. Dalam perspektif tersebut teori *stufanbau* dan teori *grundnorm* menjadi tepat dan signifikan untuk

¹¹ Metode penyerapan yang biasa digunakan dalam ilmu hukum adalah penyerapan gramatikal, historik, sistematik, teleologis, otentik, interdisipliner dan multidisipliner.

¹² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian sosiologis dan filosofis)*, (Jakarta : PT. Gunung Agung, 2002) h. 273.

¹³ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006) h. 17.

¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Jogyakarta : Kanisius, 1998) h. 25.

¹⁵ Lihat, A. Hamid Attamimi, *Peranan Kpeutusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta : Disertasi Pada Program Pascasarjana FHUI, 1999) h. 287.

menganalisis implikasi hukum amandemen undang-undang dasar terhadap pembentukan sistem hukum.

3. Prinsip Pemisahan Kekuasaan

Dalam konteks Indonesia pemegang kedaulatan atau sering disebut *sovereignty* adalah rakyat karena sistem yang dipilih dalam negara kesatuan republik Indonesia adalah sistem kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Menurut Jimly Asshiddiqie ada tiga konsep dasar ajaran yang dianut oleh Indonesia yakni ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Ketiga konsep ajaran tersebut harus ditelaah secara seksama yang manakah diantara ketiga konsep tersebut yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran negara kita¹⁶. Secara kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat dapat di organisasikan melalui dua pilihan sistem yakni *separation of power* atau *distribution/devision of power*. Dalam prinsip sistem *separation of power*, pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan negara dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*cheks and balances*)¹⁷. Dalam pengalaman penerapan sistem kekuasaan pada masa UUD 1945 sebelum perubahan dengan jelas menganut prinsip *devision of power*, prinsip ini meletakkan pembagian kekuasaan secara vertikal berdasarkan tata susunan negara. Tetapi prinsip ini bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang membutuhkan keseimbangan antar cabang kekuasaan baik secara internal maupun eksternal. Kekuasaan kehakiman sebagai satu cabang kekuasaan negara harus menganut prinsip-prinsip yang elegan dan demokratis, sebab pelaksanaan kekuasaan kehakiman meliputi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang diwujudkan melalui badan peradilan. Oleh karenanya prinsip sistem Pemisahan kekuasaan menjadi penting guna mengukur secara ilmiah dan normatif atas pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagai implikasi dari reformasi konstitusi melalui amandemen UUD 1945.

Perubahan atau amandemen konstitusi tidak serta merta dilakukan dalam segala hal. Meskipun suatu konstitusi memiliki dinamika dan mengharuskan terjadinya perubahan tetapi tetap disandarkan pada prosedur yang benar dan konstitusional. Titik Triwulan Tutik menyatakan adanya perubahan konstitusi didasarkan atas klasifikasi konstitusi kedalam yang *rigid* dan yang *fleksibel*¹⁸. Mudah atau tidaknya suatu perubahan konstitusi menjadi perhatian tersendiri dalam studi hukum tata

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta : Ikhtiar Baru van-hoeve, 1994) h. 59.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *format...Op Cit*, h. 35.

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op Cit*, h. 55

negara. Telaah mengenai tipologi konstitusi dikaitkan oleh para ahli dengan sifat *rigid* atau *fleksibelnya* suatu naskah undang-undang dasar menghadapi tuntutan perubahan. Jika suatu konstitusi mudah diubah maka konstitusi tersebut disebut bersifat *fleksibel*, tetapi jika sulit mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut *rigid* atau kaku¹⁹. Semua konstitusi tertulis memiliki prosedur perubahannya tetapi sulit atau mudahnya perubahan itu dapat dilakukan sangat tergantung pada muatan ketentuan undang-undang dasar itu sendiri²⁰. Poin yang paling menentukan dalam hal perubahan undang-undang dasar ini adalah bunyi dan semangat ketentuan prosedur perubahan dalam undang-undang dasar itu sendiri. *Rigid* atau *fleksibelnya* tipe suatu konstitusi untuk di amandemen sangat ditentukan oleh prosedur dan mekanisme perubahannya. Mengenai sifat rigiditas suatu konstitusi K.C.Wheare mengatakan bahwa sifat rigiditas suatu konstitusi bergantung pada jumlah penghalang formal *legal obstacles* untuk mengubah konstitusi tersebut. Artinya apabila konstitusi itu berisi penghalang-penghalang formal untuk mengubah dan oleh karena itu sulit diubah dan memang jarang diubah maka konstitusi itu disebut rigid. Sebaliknya apabila suatu konstitusi tidak berisi penghalang-penghalang formal sehingga mudah dirubah dan sering diubah sesuai kebutuhan Negara, konstitusi tersebut tergolong konstitusi yang fleksibel²¹. Berdasarkan pemetaan teoritik berkaitan dengan tipologi konstitusi dalam hal perubahannya, maka C. F. Strong dalam kajian hukum tata negara dan ilmu politik mengatakan perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan 4 (empat) perubahan, yakni : 1. *By ordinary legislative, but under certain restrictions* ; 2. *By the people through of referendum*; 3. *By a major of all units of a federal state*; 4. *By special convention*²².

1. By Ordinary Legislative, But Under Certain Restrictions

Perubahan konstitusi menurut system ini dilakukan oleh lembaga legislatif yang didasarkan tiga jalan²³, yakni :

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005) h. 55

²⁰ Kondisi teks pengaturan dalam undang-undang dasar itu dikaitkan dengan tingkat abstraksi perumusannya ataupun dengan rinci tidaknya norma aturan dalam konstitusi itu dirumudkan, Jika undang-undang dasar tersebut hanya memuat garis besar ketentuan yang bersifat umum, maka konstitusi itu juga kadang-kadang disebut soepel dalam arti lentur dalam perubahannya maupun penafsirannya. Makin ringkas susunan suatu undang-undang dasar, makin umum dan abstrak perumusannya maka makin soepel dan fleksibel penafsiran undang-undang dasar itu sebagai hukum dasar.

²¹ Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, (Bandung : Eresca, cet, II, 1993), h. 155

²² Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994) h. 37

²³ Titik Triwulan Tutik, *Op. cit*, h. 56.

- Untuk dapat mengubah konstitusi, dalam sidang harus dihadiri oleh paling sedikit dua pertiga atau empat perlima dari seluruh jumlah anggota (*fixed quorum of members*); dan keputusan tentang perubahan baru apabila usul-usul perubahan disetujui oleh suara terbanyak (dua pertiga anggota *legislative* yang hadir);
- Sebelum perubahan dilakukan, lembaga perwakilan rakyat dibubarkan, kemudian diadakan pemilu yang baru; dan lembaga perwakilan rakyat yang baru inilah (sebagai konstituante) yang kemudian melakukan perubahan terhadap konstitusi ;
- Untuk merubah konstitusi dua lembaga perwakilan rakyat (bicameral sistem; DPR-MPR) melakukan sidang gabungan sebagai satu badan. Keputusan perubahan konstitusi sah apabila disetujui dengan suara terbanyak dari anggota-anggotanya.

2. *By the People Through of Referendum*

Perubahan konstitusi melalui cara ini memerlukan adanya keterlibatan secara umum dan langsung dari rakyat sebagai suatu kehendak. Keputusan rakyat melalui pendapat ini dapat dilakukan melalui *referendum, plebisit, atau popular vote*²⁴. Perubahan konstitusi melalui referendum ini memiliki cara dan corak yang berbeda-beda pula penerapannya pada setiap negara, namun demikian referendum dilakukan dengan terlebih dahulu membuat rancangan perubahan yang dilakukan oleh badan tertentu yang diberi kewenangan untuk melakukan perubahan konstitusi.

3. *By a Mayor of All Units of a Federal State*

Perubahan konstitusi model seperti ini hanya dapat dilakukan pada negara-negara yang berbentuk federal atau negara serikat²⁵. Pada prinsipnya negara federal itu dibentuk oleh negara-negara bagian sebagai penyangganya sedangkan konstitusinya pun dibuat dalam bentuk perjanjian (traktat) antar negara-negara bagian tersebut, maka dalam hal perubahan konstitusinya memerlukan persetujuan secara mutlak dari negara-negara bagian. Persetujuan tersebut dapat dilakukan oleh rakyat masing-masing negara bagian melalui lembaga perwakilan rakyat.

4. *By Special Convention*

Perubahan melalui mekanisme seperti ini, dapat dilakukan bila untuk mengubah suatu konstitusi mengharuskan dibentuknya suatu badan khusus²⁶. Perubahan Undang-Undang Dasar melalui cara konvensi

²⁴ *Log. Cit.*

²⁵ *Ibid*, h. 56

²⁶ Badan khusus dimaksud adalah lembaga *ad hoc* yang baru yang secara khusus untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi atau undang-undang dasar. Badan tersebut diluar dari konteks legislatif maupun dewan konstituante. Misalnya saja dalam sejarah tata negara kita pernah terjadi pada tahun 1950 saat Undang-Undang Dasar Sementara

(konvensi ketatanegaraan) bila tak ada jalan selain metode konvensi untuk melakukan amandemen konstitusi, sebab adakalanya suatu konstitusi tidak mengatur secara konkrit tata cara melakukan perubahan terhadapnya, sebagaimana pada bahasan didepan konstitusi seperti itu diklasifikasi sebagai konstitusi yang rigid.

Mengkaji secara lebih mendalam masalah yang berkaitan dengan amandemen konstitusi, pendapat lain yang berhubungan dengan hal tersebut dapat disimak pendapat yang dikemukakan oleh K.C. Wheare, bahwa cara mengubah konstitusi dapat dilakukan dengan empat (4) cara, yakni 1. *Some Primary Forces*; (2). *Formal Amendment*; (3). *Judicial Interpretation* dan (4). *Usages and customs*²⁷.

1. *Some Primary Forces*

Some Primary Forces adalah cara pengubahan konstitusi yang dilakukan atau terjadi oleh sebagian besar rakyat suatu negara yang merupakan kekuatan-kekuatan yang berpengaruh atau dominan dalam kehidupan Negara yang bersangkutan, atau oleh golongan-golongan yang kuat di dalam masyarakat.

2. *Formal Amendment*

Formal Amandemen adalah suatu metode perubahan konstitusi dalam suatu Negara yang ditempuh melalui penerapan perubahan Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan secara normatif dalam undang-Undang Dasar itu sendiri. Cara ini akan benar-benar menjadi terwujud dan sah apabila seluruh rangkaian ketentuannya dipenuhi secara keseluruhan barulah amandemen dapat dilakukan terhadap konstitusi.

3. *Judicial Interpretation*

Judicial Interpretation adalah perubahan konstitusi yang dilakukan atau melalui penafsiran berdasarkan hukum. Penafsiran dalam rangka perubahan konstitusi dilakukan dengan tetap berdasarkan pada tatacara yang normative, dimana penafsiran tidak dilakukan secara personal hakim ataupun pakar hukum tetapi dilakukan secara kelembagaan dan harus termuat dalam suatu naskah tambahan misalnya melalui penjelasan terhadap suatu pasal atau ayat tertentu dalam materi Konstitusi.

4. *Usages and Costums*

Pendapat ini memberi posisi yang sangat urgen pada aspek kebiasaan dan adat istiadat (tradisi ketatanegaraan) untuk menjadi alat perubahan konstitusi. Dalam konteks ini dapat kita melihat tradisi ketatanegaraan di Indonesia, misalnya Pidato Presiden setiap tanggal 16

1950 akan dirubah maka dibentuk sebuah badan khusus yang dinamakan *Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar*.

²⁷ Sumbodo Tikok, *Op. cit.*, h. 158

Agustus di depan sidang paripurna DPR-MPR. Dalam kaitannya dengan konstitusi dapat dijelaskan proses perubahan konstitusi melalui mekanisme penggantian bahkan dalam sejarah hanya dilakukan melalui sebuah dekrit presiden (dekrit presiden Soekarno 5 juli 1959).

Berkenaan dengan prosedur perubahan konstitusi dalam praktek beberapa negara menunjukkan bahwa sesungguhnya terdapat tiga (3) tradisi amandemen terhadap Undang-Undang Dasar/Konstitusi yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya²⁸. *Pertama*, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi undang-undang dasar dengan langsung memasukkan (insert) materi perubahan itu kedalam naskah undang-undang dasar²⁹. *Kedua*, kelompok negara yang terbiasa melakukan perubahan atau amandemen undang-undang dasar dengan cara penggantian naskah undang-undang dasar. Kelompok negara-negara seperti ini melakukan perubahan secara total dimana naskah konstitusi diganti dengan naskah yang baru. Praktek seperti ini pada umumnya dilakukan oleh negara-negara yang sistem kehidupan politiknya masih belum mapan. Bahkan sistem demokrasi yang diterapkan masih bersifat *trial and error*. Dalam sisi lain juga dipengaruhi oleh tingkat perkembangan ekonomi suatu negara yang masih relatif miskin. Kebanyakan negara-negara tersebut baru mulai berkembang, terutama negara-negara di benua asia dan afrika. Namun pada dasarnya tradisi perubahan melalui penggantian konstitusi dianggap tidak ideal, karena sangat dipengaruhi oleh kondisi yang memaksa³⁰. *Ketiga*, kelompok ketiga, yakni negara-negara yang menganut paham perubahan konstitusi dengan memisahkannya dari konstitusi asli. Perubahan konstitusi dilakukan dengan melakukan penambahan materi dengan tidak

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, h. 53

²⁹ Dalam kelompok ini terdapat berbagai Negara yang melakukan amandemen dengan system insert seperti Republik Perancis, Jerman, Belanda dan beberapa Negara lainnya di benua Eropa. Konstitusi Perancis misalnya telah dilakukan perubahan beberapa kali dengan pembaruan materi yang dimasukkan kedalam naskah asli pada article 3 dan article 4 serta article 53-2 pada Juli 1999 lalu. Pada tahun 1962 juga pernah dilakukan penambahan article mengenai ketentuan pemilihan presiden secara langsung dan juga mengenai pertanggungjawaban tindak pidana oleh pemerintah di tahun 1993. Keseluruhan materi amandemen tersebut langsung dimasukkan kedalam teks asli konstitusi yang biasa disebut dengan konstitusi 1958.

³⁰ Negara Indonesia memiliki pengalaman tersebut pada tahun-tahun awal kemerdekaan, dimana akibat situasi politik dan keamanan dalam negeri sedang mengalami keterpurukan sehingga dengan terpaksa undang-undang Dasar 1945 harus diganti dengan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) pada tahun 1949 s/d 1950. Lalu kemudian dengan alasan yang sama UUD RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) berlaku sejak tahun 1950 s/d 1959. Terakhir UUD 1945 kembali diberlakukan dengan mengganti UUDS 1950 dengan alasan ketatanegaraan yang sama.

menghapus teks asli undang-undang dasar. Praktek tersebut mengakibatkan penamaan terhadap konstitusi mengalami perubahan, yaitu dengan sebutan amandemen kesatu, kedua, ketiga dan seterusnya. Keaslian undang-undang dasar tetap utuh terjaga, namun demikian kebutuhan akan perubahan-perubahan mendasar tidak dapat dinafikan sehingga diperlukan penambahan naskah tersendiri. Prosedur seperti ini dipelopori oleh negara-negara demokrasi yang sudah cukup mapan seperti Amerika Serikat. Negara Indonesia juga menganut prosedur perubahan seperti ini, karena dianggap cukup ideal untuk mengakomodir kehendak rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah dilakukan sebanyak empat amandemen sejak tahun 1999 s/d 2002.

Metode Penelitian

Penelitian ini dikategorikan sebagai jenis penelitian hukum normatif dimana objek penelitian terpusat pada asas-asas hukum dan sistem hukum. Dalam pengkajiannya dilakukan terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terkait dengan masalah yang sedang diteliti baik yang bersifat primer maupun yang bersifat sekunder. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan atau *statute approach*, pendekatan ini sangat signifikan dalam menelaah aspek-aspek hukum dan implikasi mengenai pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Objek penelitian ini diarahkan pada penelaahan terhadap dokumen-dokumen atau bahan-bahan hukum primer, seperti naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang telah di amandemen khususnya pasal yang berkaitan erat dengan sistem pembentukan hukum dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman dan bahan-bahan hukum sekunder, yakni rancangan amandemen UUD, jurnal hukum, buku-buku hukum dan sebagainya yang bersifat informasi masalah hukum yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.^{31,32} Bahan-bahan tersebut di atas kemudian difokuskan pada data-data khusus, yakni :

- Norma dasar yaitu Naskah pembukaaan UUD 1945.
- Peraturan dasar yaitu materi UUD 1945
- Peraturan Perundang-undangan, yakni UU yang berkaitan erat dengan masalah dalam penelitian ini.
- Hasil-hasil penelitian dan hasil karya dari kalangan hukum.
- Bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya³³.

³¹ Syamsuddin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 90.

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 13.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2007), h.52.

Temuan Penelitian dan Diskusi

Perubahan terhadap materi Undang Undang Dasar 1945, berimplikasi sangat luas terutama dalam kehidupan kenegaraan. Implikasi tersebut tidak hanya pada kebijakan, fungsi dan peran serta kedudukan lembaga-lembaga negara. Tetapi perubahan tersebut telah membangun suatu tata kelola kenegaraan yang baru, sehingga membentuk suatu sistem penyelenggaraan negara yang baru. Pada bagian tertentu amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mereformasi kedudukan dan fungsi kursial beberapa organ utama negara, tetapi pada bagian lain UUD 1945 hasil perubahan berkehendak untuk membentuk suatu lembaga negara yang baru dengan kewenangan yang baru pula. Perubahan yang berakibat pada terjadinya pergeseran kekuasaan tidak saja terjadi dalam lingkup kekuasaan legislatif dan eksekutif, tetapi lebih fantastis lagi upaya reformasi yang dilakukan oleh UUD 1945 pada sektor kekuasaan yudikatif. Memulai pembahasan tentang pemetaan pergeseran kekuasaan kehakiman di Indonesia terlebih dahulu dikemukakan secara sekilas keberadaan kekuasaan kehakiman dibawah patron UUD 1945 yang asli.

1. Kekuasaan Yudikatif sebelum Amandemen UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan mengatur kekuasaan kehakiman dalam BAB IV Pasal 24 yang terdiri dari 2 (dua) ayat dan pasal 25 serta poin di penjelasan UUD 1945 yang menyinggung tentang kemandirian kehakiman. Pengaturan ini memuat suatu hal yang sangat bersifat umum. Sebagai suatu cabang kekuasaan yang sangat luas membutuhkan pengaturan dan jaminan secara lebih memadai terutama didalam UUD 1945. Jika dibandingkan dengan cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif maka cabang kekuasaan kehakimanlah yang sangat tidak detail diatur di dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 hanya memuat suatu pendelegasian pengaturan tentang kehakiman yaitu melalui Undang-Undang. Isi atau materi UUD 1945 sebelum perubahan yang berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman adalah sebagai berikut ;

Pasal 24 ayat (1) dan (2) ;

- 1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan Kehakiman menurut Undang-Undang.
- 2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Pasal 25 berbunyi; “syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang. Penjelasan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 24 dan 25 menyatakan; “kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.

Dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman hanya terdiri dari satu organ tunggal yakni Mahkamah Agung dengan segudang kewenangan yang hanya diberikan dalam sebuah Undang-Undang biasa. Dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman ada beberapa perangkat perundang-undangan yang menopang dalam praktek penyelenggaraan kekuasaannya antara lain ;

1. Undang-Undang No. 13 tahun 1965 tentang Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan Mahkamah Agung.
 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) No. III/MPR 1978
 3. Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- Ketentuan tersebut di atas, Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang masih diberlakukan hingga saat ini dengan berbagai revisinya yang telah dilakukan sebanyak dua (2) kali pada tahun 2004 dan tahun 2009 setelah UUD 1945 di amandemen. Jika kita menelaah isi Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dapat beberapa pengaturan dasar yang semestinya diatur dalam konstitusi tetapi justru diatur dalam Undang-Undang yang dicampur teknis yudisial dalam sebuah perundang-undangan yang sederajat. Secara fundamental ada beberapa hal yang menjadi kekuasaan kehakiman tetapi belum ditetapkan dalam konstitusi sebagai bagian dari kedudukan maupun kewenangan Mahkamah Agung sebagai satu-satunya organ negara yang mewarisi kekuasaan kehakiman, yakni³⁴ ;
- Tentang Independensi Yudisial hanya diatur dalam penjelasan UUD 1945
 - *Judicial Review* terhadap produk perundang-undangan (belum diatur)
 - Penyelesaian Sengketa antar Lembaga-Lembaga Negara (belum diatur)
 - Prosedur Pembubaran Partai Politik (belum diatur)
 - Penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum (belum diatur)
 - Pelaksanaan *Impeachment* (belum diatur)
 - Pengangkatan dan pemberhentian Hakim dimonopoli oleh Presiden.

Dengan komposisi fungsi dan organ pelaksana kekuasaan kehakiman yang dimiliki secara tunggal oleh Mahkamah Agung, mengakibatkan sulitnya tercapai apa yang diamanatkan oleh para Pendiri bangsa terutama para penyusun UUD 1945 yaitu Negara yang berdasarkan hukum. Pada sisi penyelenggaraan tiga (3) cabang kekuasaan negara tidak berjalan dengan baik dalam arti tidak memiliki prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis yang salah satunya konstitusi harus menjamin pelaksanaan kekuasaan negara secara seimbang dan terawasi (*checks and balances*).

³⁴ Denny Indrayana, *Op. Cit.*, h. 382.

Oleh karena itu selalu berpotensi bahkan terjerumus dalam pencampuran kewenangan antara lembaga-lembaga negara, sehingga potensi penyalahgunaan kekuasaan sangat terbuka.

2. Kekuasaan Yudikatif setelah Amandemen Ketiga UUD 1945

Sejak reformasi konstitusi berhasil dilakukan cabang kekuasaan kehakiman menjadi bagian penting yang tidak luput mendapat perhatian serius guna melakukan reformasi dibidang yudisial. Hal itu terakomodasi melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dilaksanakan dalam kurun waktu September sampai dengan November 2001. Reformasi konstitusi dalam bidang yudisial tersebut dimuat dalam batang tubuh UUD 1945 pada BAB IX tentang kekuasaan kehakiman yang terdiri dari pasal 24, 24A, 24B, 24C dan pasal 25. Reformasi yudisial pada prinsipnya tidak saja berkaitan dengan kekuasaan kehakiman tetapi konstitusi memiliki ruang yang lebih fundamental untuk memposisikan hukum dalam perkembangan penyelenggaraan negara. Berbagai literatur utama dalam reformasi yudisial dapat dilihat secara konkrit dalam teks Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan. Materi perubahan ketiga UUD 1945 salah satu yang sangat krusial adalah masuknya penambahan 1 (satu) ayat pada pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum' yang sebelumnya hanya dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945. Disamping itu diluar konteks kelembagaan reformasi yudisial juga dapat dilihat dari masuknya secara eksplisit dalam batang tubuh UUD 1945 mengenai 'Independensi Hakim', prinsip ini juga sebelumnya hanya terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Secara komprehensif reformasi yudisial dan berbagai implikasinya dalam pengelolaan negara dapat dilihat rangkaian perubahan materi pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman³⁵.

1) Mahkamah Agung

Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman setelah Amandemen Undang – Undang Dasar 1945, secara Konstitusional juga mengalami perubahan –

³⁵ Lihat, Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 sesudah Empat Kali Dirubah Oleh MPR*, (Jakarta : UI Press, 2004), h. 100-103. Pasal-pasal berkenaan dengan kekuasaan kehakiman yang berimplikasi pada pergeseran kekuasaan kehakiman adalah Pasal 24 terdiri dari 3 (tiga) ayat mengatur tentang prinsip independensi dan imparial hakim serta kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung sekaligus Badan-badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi, pasal 24A terdiri dari 5 (lima) ayat yang mengatur tentang wewenang Mahkamah agung dan syarat dasar hakim agung, pasal 24B terdiri dari 4 (empat) ayat yang mengatur tentang kewenangan dan keanggotaan Komisi Yudisial, pasal 24C terdiri dari 6 (enam) ayat yang mengatur tentang mahkamah konstitusi dan kewenangannya serta keanggotaannya, dan pasal 25 yang memberikan delegasi kepada Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut berkenaan dengan teknis pelaksanaan kekuasaan kehakiman.

perubahan mendasar dan cenderung lebih komprehensif. Secara fungsional, kekuasaan kehakiman lebih mendapat penguatan dari perubahan UUD 1945. hal itu dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) yang secara tegas menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas Hukum³⁶. ketentuan ini mencerminkan kedudukan hukum dan pemegang kekuasaan kehakiman menjadi lebih kuat. Perubahan lainnya yang sangat fantastik adalah semakin diperkuatnya reformasi yudisial dengan memasukkan secara eksplisit prinsip independensi Kehakiman kedalam Ketentuan UUD 1945 khususnya pada perubahan ketiga, yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 24 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Kekuasaan Kehakiman merupakan Kekuasaan yang Merdeka Untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan Keadilan”³⁷. Lembaga Mahkamah Agung merupakan lembaga tertinggi yang membawahi empat lengkungan peradilan lainnya, yakni peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Meskipun secara administratif dan latar belakang sejarahnya, peradilan umum berada dibawah Departemen Kehakiman, Peradilan Agama berada dibawah Departemen Agama, Peradilan Militer berada dibawah pengendalian Organisasi Militer. Hal itu mencerminkan bahwa Mahkamah Agung adalah puncak perjuangan Keadilan bagi setiap warga negara³⁸. Pada Pasal 24A ayat (1,, 3 dan 4) hasil perubahan secara tegas merinci kewenangan, mekanisme pengangkatan Hakim Agung dan struktur Kepemimpinan dalam lembaga Mahkamah Agung, yang sebelumnya tidak disebut secara tegas³⁹. menurut Jimly Asshiddiqie, disamping itu dapat pula diatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk memberikan pendapat hukum atas permintaan Presiden ataupun lembaga tinggi Negara lainnya. Hal ini dianggap perlu, agar Mahkamah Agung benar – benar dapat berfungsi sebagai rumah keadilan bagi siapa saja dan lembaga mana saja yang memerlukan pendapat hukum mengenai suatu masalah yang dihadapi⁴⁰. Pasca Perubahan Konstitusi, potensi

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945* (amandemen ketiga), Pasal 1 ayat (3)

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945* (amandemen ketiga), Pasal 24 ayat (1)

³⁸ Jimly Asshiddiqie III, *Op. Cit*, hlm. 85

³⁹ Pasal 24A ayat (1) dinyatakan bahwa ; Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat Kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan undang-undang. Ayat (3) dinyatakan bahwa ; Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan Persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden. Ayat (4) berbunyi ; Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Hakim Agung.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie III, *Op. Cit*, hlm. 88-89

intervensi Presiden terhadap kekuasaan kehakiman khususnya Mahkamah Agung sudah diminimalisir. Misalnya saja kekuasaan untuk memberikan Grasi dan Rehabilitasi sekarang dibatasi oleh saran-saran Mahkamah Agung; kekuasaan Presiden untuk memberikan Abolisi dan Amnesti dibatasi oleh pertimbangan-pertimbangan DPR⁴¹. Presiden hanya diberi Kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR⁴²; Presiden hanya memiliki kekuasaan terbatas dalam mengesahkan Hakim Agung, karena nama-nama calonnya harus terlebih dahulu diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan; dan Presiden harus berbagi kekuasaan dengan Mahkamah Agung dan DPR dalam mengangkat kesembilan hakim pada Mahkamah Konstitusi⁴³. Pada pokoknya keberadaan Mahkamah Agung memiliki peran yang lebih kuat dalam melaksanakan kekuasaan Kehakiman, jika dibandingkan dengan kekuasaan kehakiman yang diberikan padanya dimasa Undang-Undang Dasar 1945 belum diamandemen.

2) Mahkamah Konstitusi

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, tidak saja membawa perubahan kekuasaan pada lembaga-lembaga negara yang sudah ada, tetapi juga berhasil menetapkan keharusan adanya pembentukan Lembaga Negara Baru. Salah satu lembaga baru hasil dari Perubahan ketiga UUD 1945 adalah pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung. Meskipun negara-negara lain didunia telah terlebih dahulu mengenal Mahkamah Konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan mereka. Bagi bangsa Indonesia, hal ini merupakan suatu fenomena yang baru dalam sistem ketatanegaraan. Dalam perubahan Ketiga sebagaimana dimaksud di atas, ketentuan mengenai hal ini terdapat pada pasal 24 ayat (2) dinyatakan “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah *Mahkamah Konstitusi*”. Keberadaan lembaga ini disertai dengan beberapa kewenangan yang juga dianggap baru dalam sistem bernegara di Indonesia. Secara umum Mahkamah Konstitusi memiliki tanggung jawab yang sangat besar karena tugas dan kewenangannya menyangkut eksistensi konstitusi negara, yakni UUD 1945. Kekuasaan-kekuasaan

⁴¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945* (amandemen pertama), Pasal 14 ayat (1 dan 2)

⁴² *Ibid*, (amandemen ketiga), Pasal 24B ayat (3)

⁴³ *Ibid*, (amandemen ketiga), Pasal 24C ayat (3)

konstitusional yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi menyumbang banyak bagi terbentuknya sistem *checks and balances* yang lebih memadai. Tim Lindsey berpendapat bahwa “ Mahkamah Konstitusi yang baru berpotensi mengubah secara radikal hubungan antara Yudikatif dan Lembaga Legislatif, serta menciptakan sebuah sistem kontrol baru terhadap tindak tanduk para pembuat hukum dan lembaga Kepresidenan”. Salah satu kewenangan krusial yang baru diberikan adalah kewenangan untuk melakukan peninjauan *Judicial Review* terhadap produk-produk undang-undang, sesuatu yang tidak diatur sebelumnya⁴⁴. Mencermati ketentuan Pasal 24C, secara umum dapat dirinci kedudukan, struktur dan beberapa kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan sebagian Kekuasaan Kehakiman⁴⁵, antara lain ;

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

Ketentuan Perubahan UUD 1945 tersebut, jika dilihat dalam aspek kepentingannya, maka sangat erat kaitannya dengan kelangsungan kehidupan kenegaraan berdasarkan hukum. Pembentukan Mahkamah Konstitusi yang di amanahkan oleh UUD 1945 ini, memberi arti yang sangat signifikan bagi penegakkan kekuasaan kehakiman. Jika dibandingkan dibandingkan dengan reformasi lembaga legislatif dan

⁴⁴ Denny Indrayana, *Op. Cit*, hlm. 383

⁴⁵ *Ibid*, (amandemen ketiga), Pasal 24C ayat (1,2,3,4 dan 5)

eksekutif, reformasi struktural yang dilakukan terhadap lembaga Yudikatif lebih komprehensif. Membakukan kedua lembaga baru yakni Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kedudukan Mahkamah Konstitusi setara dengan Mahkamah Agung, tetapi dengan yurisdiksi yang berbeda. Pembagian pelaksanaan kekuasaan Kehakiman dengan keputusan untuk membentuk Lembaga baru adalah satu solusi yang lebih elegan ketimbang memberi kekuasaan kepada Mahkamah Agung, mengingat begitu beratnya beban tugas yang diembannya dengan penumpukan tugas dan tanggung jawabnya. Ditambah lagi dengan akutnya masalah korupsi di tubuh Mahkamah Agung dengan tingkat peradilan yang ada di bawahnya. Hal ini menarik perhatian banyak kalangan untuk meninjau ulang pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Dalam konteks lain keprihatinan akan integritas badan-badan peradilan yang ada, merupakan salah satu alasan kunci dibalik pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Konstitusional reform telah membawa perubahan mendasar dalam menyelenggarakan cabang kekuasaan kehakiman, penyederhanaan fungsi dan kewenangan mahkamah agung, dan lahirnya mahkamah konstitusi disertai berbagai kewenangannya dengan level yang sederajat dengan mahkamah agung serta komisi yudisial, berimplikasi pada pergeseran kekuasaan kehakiman dimana mahkamah agung tidak lagi berdiri tunggal tetapi sudah lahir mahkamah konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman pula dengan yurisdiksi berbeda. Hal tersebut semakin memantapkan struktur pelaksana kekuasaan kehakiman secara lebih komprehensif karena menganut prinsip-prinsip *Separation of Power* (pemisahan kekuasaan dibidang kehakiman) sebagai perwujudan dari cita-cita Negara hukum yang demokratis, atau sebaliknya Negara demokrasi yang berdasarkan hukum.

Kesimpulan

Reformasi konstitusi yang ditempuh melalui amandemen terhadap materi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan pilihan elegan oleh para pengambil keputusan di Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang mandat konstitusi untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut berlangsung selama kurang lebih empat (4) tahun sejak 1999-2002 yang menghasilkan pula empat (4) tahap amandemen. Berbagai temuan yang peneliti jumpai dalam proses penelitian ini berlangsung, banyak hal yang terjadi dimasa itu yang dijelaskan dalam beberapa risalah. Data-data yang ditemukan telah pula disajikan dalam bentuk naratif mulai bab pendahuluan sampai pada bab pembahasan utama dari inti penelitian ini. Oleh karena itu secara garis besar dapat ditarik suatu kesimpulan antara lain :

1. Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan negara baru yang memiliki konstitusi secara permanen dengan penataan kelembagaan Negara yang lebih baik dari sebelumnya.
2. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi tertulis dan hukum dasar tertinggi bagi Negara Indonesia. Secara materil Undang-Undang Dasar 1945 dengan jelas mengatur sendiri tentang perubahannya sekaligus memberi kedudukan hukum yang kuat bagi perubahannya serta prosedur yang harus dilakukan untuk merubahnya. Dengan demikian secara teoritik-normatif Undang – Undang Dasar 1945 menganut asas *fleksibilitas* atau dengan kata lain disebut sebagai konstitusi yang bersifat fleksibel.
3. Perubahan terhadap materi pada pasal-pasal yang berkenaan dengan cabang kekuasaan negara, khususnya kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif berimplikasi pada pergeseran fungsi dan kewenangan masing-masing organ negara. Sebelum amandemen prinsip sentralisasi kekuasaan berada ditangan seorang Presiden, bahkan seorang kepala eksekutif diberi kewenangan legislasi atau Presiden dibawah UUD 1945 yang asli memiliki kekuasaan legislatif disamping kekuasaan eksekutif yang melekat pada kelembagaannya. Dengan perubahan UUD 1945 tersebut Prinsip sentralisasi kekuasaan berganti dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan kekuasaan legislatif berpindah pada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam konteks ini implikasi hukum terhadap amandemen UUD 1945 berdampak pada lahirnya pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yakni cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif sehingga pembentukan hukum dalam hal ini undang-undang yang semula merupakan kekuasaan eksekutif berganti menjadi kekuasaan legislatif.
4. Amandemen UUD 1945 memberikan dampak yang cukup positif terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Paling tidak reformasi dibidang yudisial tersebut berdampak pada, *pertama* semakin memantapkan ide Negara hukum karena dimasukkan sebagai tambahan ayat ketiga pasal 1 UUD 1945, *kedua* penguatan integritas Hakim dengan masuknya poin tentang kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka sebagaimana Pasa 24 ayat (1), *ketiga* lahirnya organ Negara yang baru untuk mengemban sebagian fungsi kekuasaan kehakiman yang tidak menjadi kewenangan mahkamah agung yakni mahkamah konsitusi dan juga lahirnya komisi yudisial untuk menjamin pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap hakim. Oleh karena itu, terjadi pergeseran kekuasaan kehakiman yang semula dilaksanakan tunggal oleh mahkamah agung akibat

amandemen UUD 1945 lembaga Negara pelaksana kekuasaan kehakiman menjadi dua (2) mahkamah dan satu (1) komisi yudisial.

Rekomendasi

Pembahasan mengenai implikasi hukum amandemen UUD 1945 terhadap system pembentukan hukum dan pergeseran kekuasaan telah dikaji secara mendalam dan memperoleh nilai-nilai pengetahuan dalam aspek konstitusional, meskipun amandemen UUD 1945 tersebut oleh banyak kalangan menganggap sebagai langkah maju dan lebih baik dan perspektif hukum maupun demokrasi, namun tetap saja memiliki berbagai kelemahan-kelemahan yang sebaiknya diperbaharui secara lebih lengkap dimasa-masa mendatang, antara lain:

1. Undang-undang Dasar 1945 masih perlu diagendakan untuk dilakukan penyempurnaan amandemen, terutama berkaitan dengan sistem pembentukan hukum dalam hal ini undang-undang. UUD 1945 perlu menjamin secara lebih kokoh tentang prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan secara murni, sehingga masing-masing cabang kekuasaan negara yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak saling bercampur baur kewenangan. Misalnya saat ini Presiden masih memiliki kewenangan untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang, yang sesungguhnya menjadi murni kekuasaan legislatif (DPR).
2. Dalam amandemen maupun penyusunan undang-undang harus mengatur secara tegas pola penyerapan aspirasi masyarakat agar lembaga yang berwenang wajib membuka ruang secara nyata bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam perubahan UUD 1945 maupun penyusunan Undang-Undang.
3. Pembentukan organ negara dibidang kekuasaan yudisial khususnya mahkamah konstitusi dan komisi yudisial sebaiknya diregulasikan ulang agar terbuka ruang untuk membentuk badan-badan dibawah organ negara ini pada tingkat Provinsi.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Alrasid , Harun,. *Penetapan UUD dan Perubahan UUD dalam Teori dan Praktek*. Pidato purnabhakti Guru Besar Tetap FHUI. Sabtu 20 Juli 1996. Jakarta : UI Press, 1996.
- Alrasid, Harun *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali dirubah oleh MPR*, (Jakarta : UI Press, 2004).
- Arinanto, Satya,. “ *Perubahan UUD 1945* “ dalam A. Muhammad Asrun, ed., *70 Tahun Ismail Suny : Bergulat dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2000)

- Arinanto, Satya., *Hak Asasi Manusia dalam Transisi politik di Indonesia*, Cet. 2, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005).
- Asshiddiqie, Jimly., *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cet. 2 (Yogyakarta : FH UII, 2005).
- Asshiddiqie, Jimly., *Pergeseran – Pergeseran kekuasaan : (legislative-eksekutif)*, makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang Hubungan antara DPR-Presiden, diselenggarakan Universitas Padjadjaran Bandung, 3 maretn2001.
- Asshiddiqie, Jimly., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005).
- Astawa, I Gde Pantja., *Beberapa Catatan Tentang Perubahan UUD 1945*, dalam Jurnal Denokrasi dan HAM. Vol. 1. No. 4 September – November 2001.
- Indrayana, Denny., *Amandemen Undang – Undnang Dasar 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung : Mizan,Cet. 1,2007).
- Indonesia, Republik., *Perubahan Pertama Undang – Undang Dasar 1945* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999)
- Indonesia, Republik., *Persandingan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta : Lembaga Informasi Nasional, 2002).
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber – Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, cet. 2, 1991).
- Koesnardi, M. & Harmaily Ibrahim., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. V, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI & CV. Sinar Bhakti, 1983).
- Manan, Bagir., *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. I, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003).
- Mansoer, Moh. Tolchah., *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, Cet. 2, (Yogyakarta : Nurcahaya, 1981).
- Mcllwain, Charles Howard., *Constitutionalism : Ancient and Modern* (Edisi Revisi, 1947).
- MD, Moh. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, (Yogyakarta : UII Press, 1999).
- MD, Moh. Mahfud., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, cet. 2 (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011).
- Pena, Tim Prima., *Kamus Ilmiah Populer*. Cet. I, (Surabaya : Gita Media Press, 2006).
- Radjab, Dasril., *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994).
- Reality, Tim., *Kamus Terbaru Bahasa Indonesia*, (Surabaya : Gitamedia Press, T.thn).

- Sartori, Giovanni,. *Comparative Constitutional Engineering ; An Inquiry Into Structure, incentives and outcomes*, (ed. Kedua, 1997).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji., *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007).
- Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2007).
- Soemantri, Sri,. *Prosedur dan system Perubahan Konstitusi*, (Bandung : Alumni, 1979).
- Soemantri, Sri ., *Kedudukan Lembaga – Lembaga dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, Cet. 1 (Jakarta : Sinar Grafika, 1987).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati,. *Ilmu Perundang-undangan ; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*,(Yogyakarta : Kanisius, 1998).
- Suny, Ismail,. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta : Aksara Baru, 1978).
- Syamsuddin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007).
- Taufiqurrahman, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain)*. Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Tikok, Sumbodo,. *Hukum Tata Negara*, (Bandung : Eresca,cet, II, 1993).
- Tutik, Titik Triwulan,. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2006).
- Wheare, K.C,. *Modern Constitutions*, (London : Oxford University Press, 1960).
- Yamin, Mr. Muhammad,. *Naskah Persiapan Undang – Undang Dasar 1945.*, Jilid I, (Jakarta : Penerbit Yayasan Prapanca, 1959).
- B. Majalah dan Internet**
- Suny, Ismail,. *Undang – Undang Dasar 1945 dan Referendum*, karangan ilmiah yang akan dipublikasi dalam Majalah Hukum dan Pembangunan.
- Venter, Francois,. *Constitution Making and the Legitimacy of the constitution* dalam Antero Jyranki (ed), *Nation Constitutions in the era of Integration*, 1999.
- Paine, Thomas, *Constitution Society*, <http://www.constitution.org/tp/rightsman2.htm>, diunduh pada tanggal 9 Maret 2003.