

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi sebagai konsep ketatanegaraan dalam penggunaannya sebagai ideologi negara mempunyai banyak makna dan nama, hal ini disebabkan karena banyaknya implementasi nilai-nilai demokrasi yang seolah-olah menjadi obsesi masyarakat di dunia. Meluasnya minat untuk menegakan demokrasi terutama dikalangan negara-negara dunia ketiga sejak awal abad 20 menunjukkan bahwa partisipasi rakyat yang besar dalam pengambilan keputusan politik adalah sesuatu hal yang sangat didambakan.¹ Hal ini dapat dilihat pada penggunaan kata demokrasi dalam system ketatanegaraan Uni Soviet yang disebutnya sebagai demokrasi soviet atau di Indonesia yang pada awal kemerdekaanya menggunakan istilah demokrasi terpimpin yang setelah itu pada masa “orde baru” berubah menjadi demokrasi pancasila. Padahal istilah demokrasi menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people* (kata yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa)² dan dari penggunaan istilah demokrasi pada kedua Negara tersebut berdasarkan catatan sejarah yang telah ada, di dua Negara tersebut sama sekali tidak menunjukkan keterlibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan yang

¹ Sumali, Reduksi *kekuasaan Eksekutif*, Malang, UMM Pres, 2002, Hal 15.

² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta, Fh.UII Press, 2003, hal 140.

dilakukan pemerintah dan demokrasi hanyalah menjadi slogan pemerintah untuk menarik simpati rakyat saja.

Sehubungan dengan adanya hasil penelitian dari UNESCO pada tahun 1949 yang menyatakan bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan Negara di dunia karena dianggap sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua system organisasi politik dan social yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of political and social organizations advocated by influential proponents*),³ maka adalah wajar jika Indonesiapun menjadikan demokrasi sebagai sistem ketatanegaraannya.

Dalam system ketatanegaraan kita, beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional tidaklah dapat disangkal lagi, dimana dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen hal ini terdapat dalam pasal 1 ayat 3 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan bukan atas kekuasaan belaka dan menggunakan sistem konstitusional dimana pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolut.⁴

Bagi Bagir Manan, demokrasi di Indonesia hanya bisa ditegakan dengan cara menerapkan secara konsisten pandangan negara hukum, yaitu dengan menerapkan pemerintahan yang konstitusional, dengan pembatasan terhadap pemerintah melalui

³ S.I Benin dan R.S. Peters, *Principles Of Political Thought*, New York, Collier books, 1964 hal 393.

⁴ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Ikrar Mandiri Abadi, hal 106.

sebuah konstitusi,⁵ lebih lanjut mengenai konstitualisme ini Dahl dalam pernyataannya mengatakan bahwa “ *sebuah konstitusi yang dirancang dengan baik akan membantu lembaga demokrasi tetap bertahan hidup, sedangkan konstitusi yang dirancang secara serampangan akan ikut menyebabkan runtuhnya lembaga demokrasi.*”⁶

Berdasarkan catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani kuno “*politeia*” dan perkataan bahasa Latin “*constitution*” yang juga berkaitan dengan “*jus*”.⁷ Dalam pengertian yang sederhana, konstitusi adalah suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi.

Dalam pengertiannya sebagai sebuah organisasi, pada umumnya sebuah negara selalu mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar, bahkan di negara yang tidak mempunyai konstitusi secara tertulispun seperti Inggris dan Israel tetap memiliki aturan-aturan yang tumbuh menjadi konstitusi. Mengenai Inggris dan Israel, Philip hood dan Jackson mempunyai pendapat sendiri tentang konstitusi yang berlaku di ke-dua negara tersebut “*a body of law, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and the regulate the relations of the various state organ and the private citizen.*”⁸ Konstitusi Inggris itu menurutnya

⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung, 2007, Mizan Media Umum, hal 115.

⁶ *Ibid.*

⁷ Jimly Ashidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal 3.

⁸ Sebagaimana dikutip oleh Jimly Ashidiqie dalam O. Hood Philips, *Constitutional and Administrative Law*, 7 ed, sweet and Maxwell. London, 1987, hal 5.

adalah suatu bangun aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan-hubungan diantara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*,⁹ yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Terkait dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Dalam hubungan ini, konstitusi dianggap sebagai *constituent act*, bukan produk peraturan legislatif yang biasa (*ordinary legislative act*). *Constituent power* mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ

⁹ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, Blackstone Press Ltd., London, 1997, hal. 3

pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi. Seperti dikatakan oleh Bryce, konstitusi tertulis merupakan

“ The instrument in which a constitution is embodied proceeds from a source different from that whence spring other laws, is regulated in a different way, and exerts a sovereign force. It is enacted not by the ordinary legislative authority but by some higher and specially empowered body. When any of its provisions conflict with the provisions of the ordinary law, it prevails and the ordinary law must give way”¹⁰.

Dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hirarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perUndang-Undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. oleh sebab itu pula, konstitualisme seperti dikemukakan Friedrich didefinisikan sebagai " *“an institutionalized system of effective, regularized*

¹⁰ Jimly Ashidique Loc.Cit hal 151.

restraints upon governmental action (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan tertatur terhadap tindakan-tindakan pemerintah).¹¹

Hakikat konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain. Sehingga arti konstitusi sangat penting sebagai pemberi pegangan dan memberi batas sekaligus dipakai sebagai pegangan dalam mengatur bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.

Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan hukum ketatanegaraan Indonesia, dimana setiap Undang-Undang yang secara struktur berada dibawahnya haruslah sesuai dengan tujuan dari Undang-Undang Dasar 1945, hal ini sejalan dengan pendapat yang diungkapkan oleh Hans Kelsen dan Hans nawiasky dalam teori *Stufenbau da Recht* dan *Staats fundamental Norm*, yang artinya hukum dikonsepsikan sebagai proses konkretisasi yang dinamis, mulai dari norma tertinggi sampai ke norma yang paling rendah. Tata atau tertib hukum terdiri dari norma-norma yang berjenjang, tersusun secara piramidal, dan yang berpuncak pada norma dasar, dan ke-dua teori diatas dipakai dalam system ketatanegaraan Indonesia, maka yang menjadi norma dasar (*Grundnorm*) nya adalah UUD 1945.

Semenjak pemberlakuannya kembali pada tanggal 5 juli 1959, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami beberapa perubahan dan salah satu perubahan UUD dilakukan dengan amandemen. Dari sejarah ketatanegaraan Indonesia dapat

¹¹ *Ibid*, lihat juga dalam Friedrich, C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963, hal, 217.

diketahui bahwa UUD yang berlaku telah beberapa kali berganti, yaitu dari UUD 1945, kemudian diganti UUD RIS 1949, lalu berganti dengan UUD sementara 1950, dan akhirnya kembali ke UUD 1945 hingga amandemennya yang ke-empat sampai sekarang.¹²

Datangnya era reformasi yang ditandai dengan jatuhnya pemerintahan presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 membuka peluang bagi dilakukannya reformasi konstitusi setelah mengalami fase “sakralisasi UUD 1945” selama pemerintahan Orde Baru. Dalam perkembangannya reformasi konstitusi menjadi salah satu tuntutan berbagai kalangan, termasuk para pakar/akademisi hukum tata negara dan kelompok mahasiswa, yang kemudian diwujudkan oleh MPR melalui empat kali perubahan (1999-2002).

Salah satu agenda besar dalam reformasi adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas, kekuasaan kehakiman yang diinginkan adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka lepas dari pengaruh badan negara yang lain, atau pemerintah, atau pihak manapun yang akan mempengaruhi dalam melaksanakan wewenangnya. Segala bentuk campur tangan, baik langsung atau tidak langsung terhadap kekuasaan kehakiman dilarang.¹³

Pada masa reformasi, berdasarkan UUD yang telah diamandemen, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum keadilan (pasal 24 ayat (1)), kemudian ayat (2) menegaskan

¹² Miriam *budiarjo*, *Loc.cit*, hal 195

¹³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, F.H UII pers, Jogjakarta, hal 44.

bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-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.

Sejarah berdirinya Mahkamah Konstitusi diawali dengan perubahan ketiga UUD 1945 dalam pasal 24 ayat (2), pasal 24C dan pasal 7B yang disahkan pada 9 november 2001¹⁴. Dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan mahkamah agung menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam pasal III aturan peralihan UUD 1945 hasil perubahan ke-empat. DPR dan pemerintah kemudian membuat rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian secara bersama mensyahkan berlakunya Undang-Undang No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 agstus 2003 dan disahkan oleh presiden pada hari itu juga, Dua hari kemudian, pada tanggal 15 agustus 2003, presiden mengambil sumpah jabatan para hakim konstitusi di istana negara pada tanggal 16 agustus 2003.

Sebagaimana telah diutarakan dalam paragraph sebelumnya, kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam dunia peradilan Indonesia merupakan salah satu akibat dari reformasi, sebagai pengemban tugas terlaksananya reformasi yaitu terlaksananya kekuasaan kehakiman yang bebas, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang

¹⁴ Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik Sejarah Pemerintahan dan Ketatanegaraan*, Yogyakarta, 2009, hal 167

yang dalam pasal 10 ayat (1) point (a) Undang-Undang No 24 tahun 2003¹⁵ disebutkan bahwa “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*” dimana dari pengertian ini dapat kita artikan Mahkamah Konstitusi berkewajiban menjaga agar Undang-Undang yang berada di bawahnya tetap sinkron dengan UUD 1945, atau dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie salah satu tugas Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *the guardian of the constitution*¹⁶.

Sehubungan dengan fungsi Mahkamah Konstitusi tersebut, lahirnya Undang-Undang sebagai produk demokrasi atau produk dari kehendak orang banyak yang dalam mekanisme pembentukannya telah dibahas dan disetujui secara bersama oleh DPR dan Presiden, maka berarti Undang-Undang yang bersangkutan telah mencerminkan kehendak politik mayoritas rakyat yang diwakili oleh DPR dan aspirasi rakyat pemilih presiden yang mendapat dukungan mayoritas suara dalam pemilihan umum. Namun demikian suara mayoritas rakyat yang tercermin dalam Undang-Undang tidaklah identik dengan suara seluruh rakyat yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar, atau dalam kata lain suara mayoritas tidak selalu identik dengan suara keadilan dan kebenaran konstitusi. Hal ini senada dengan pernyataan

¹⁵ Undang-Undang No.24 tahun 2003.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hal 322.

A.M Fatwa bahwa yang mutlak dari konstitusi adalah keberlakuannya, yakni terlepas dari soal baik dan jelek atau benar dan salah.¹⁷

Kehadiran Mahkamah Konstitusi telah banyak memberi sumbangan bagi penyehatan sistem ketatanegaraan dan hukum kita.¹⁸ Diantara yang perlu diberi catatan khusus tentang kemajuan ketatanegaraan adalah *performance*, *eksistensi*, dan prestasi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif baru. Pada masa lalu banyak sekali Undang-Undang yang dibuat secara sepihak oleh pemerintah (dan fungsi DPR hanya sebagai (*rubber stamp*) tanpa bisa dibatalkan meski isinya diindikasikan kuat melanggar UUD. Perubahan atas Undang-Undang yang bermasalah pada masa lalu hanyalah dapat dilakukan melalui *legislative review* yang dalam praktiknya sangat ditentukan oleh pemerintah, Pendapat ini dapat diperkuat dengan melihat dalam contoh kejadian pada perubahan RUU penyiaran tahun 1997 dimana pada saat itu perumusannya sudah diperdebatkan dalam waktu yang cukup lama di DPR hingga pada akhirnya pemerintah dan DPR menyetujuinya untuk diundangkan, akan tetapi begitu disampaikan kepada presiden dan dimintakan penandatanganinya ternyata presiden menolak dan meminta RUU itu untuk dibahas kembali untuk diubah sebagian isinya agar sesuai dengan kehendak presiden.

Dengan adanya keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi, maka implikasinya adalah apabila ada Undang-Undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dimintakan *Judicial Review* oleh

¹⁷ Am Fatwa, Potret *Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kompas hal IV.

¹⁸ Mahfud M.D, *Perluakah Amandemen Kelima UUD 1945*, Jakarta, Raja Grafindo Persada hal 46.

Mahkamah Konstitusi (pengujian Undang-Undang) untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD1945 atau dinyatakan *inkonstitusional* sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dapat dikemukakan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara cukup produktif dan independen dalam mengeluarkan putusan-putusannya dan sangat mendukung terlaksananya kehidupan ketatanegaraan yang demokratis.

Akan tetapi berkaitan dengan produktifitas yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus pengujian (*judicial review*) tercatat ada beberapa putusan yang kontroversial, diantaranya adalah putusan Mahkamah Konstitusi dengan No. 066/PUU II/2004 yang menguji konstitusionalitas Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 4 UU No. 1 Tahun 1987 Tentang Kamar Dagang dan Industri (Kadin) dinyatakan bahwa Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tidak mempunyai kekuatan mengikat dan menolak permohonan pengujian terhadap Pasal 4 UU No. 1 Tahun 1987. Putusan yang menyebabkan Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tidak memiliki kekuatan mengikat tersebut merupakan sebuah penafsiran yang berbeda dari para pembuat UU (*wetgever*). *Wetgever* menginginkan MK hanya menguji konstitusionalitas UU yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945, yaitu setelah 19 Oktober 1999 (amandemen pertama). Putusan tersebut menimbulkan perbedaan penafsiran konstitusi antara *wetgever* (DPR) dan MK. Sementara itu menurut Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk UU. UU sendiri menurut Ilmu PerUndang-Undangan adalah

penjabaran dari pasal-pasal UUD 1945. Oleh karenanya, UU merupakan dokumentasi legal yang menafsirkan maksud dari pasal-pasal UUD 1945.

Kemudian Dalam perkara No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstitusionalitas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945, Hakim konstitusi memberikan penafsiran terhadap makna hakim yang dicantumkan Pasal 24 B ayat (1) UUD 1945. MK dalam amarnya tidak memasukkan Hakim Konstitusi sebagai bagian dari kata ‘hakim’ dalam ketentuan Pasal 24 B UUD 1945. Sebaliknya menurut putusan MK tersebut Hakim Agung merupakan bagian dari Pasal 24 B UUD 1945. Dan menurut pendapat dari Mahfud M.D dengan ini Mahkamah Konstitusi melanggar azas *nemo iudex in causa yaitu* asaz yang melarang memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan dirinya sendiri.

Putusan MK dengan No. 2-3/PUU-V/2007 mengenai uji konstitusionalitas Pasal 80 Ayat (1), Pasal 80 Ayat (2) Huruf (a), Pasal 80 Ayat (3) Huruf (a), Pasal 81 Ayat (3) Huruf (a), Pasal 82 Ayat (10) Huruf (a), Pasal 82 Ayat (2) Huruf (a) dan Pasal 82 Ayat (3) Huruf (a) dari UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, yang mengatur mengenai Tindak Pidana Mati (*death penalty/capital punishment*). Pada perkara ini MK menafsirkan teks Pasal 28 A dan Pasal 28 I UUD 1945 dengan memberikan pengertian lain dari *original intent* pasal-pasal tersebut.

Pasal 28 A berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”

Pasal 28 I Ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”

Terhadap ‘hak untuk hidup’ yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun tersebut MK memberikan tafsiran berdasarkan ketentuan Pasal 28 J Ayat (2) yang berbunyi:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”

Selanjutnya, MK berpendapat bahwa hukuman mati merupakan pembatasan yang ditetapkan UU No. 22 Tahun 1997 demi menegakkan ketertiban umum. MK memberikan *textual meaning* terhadap ketentuan Pasal 28 A dan 28 I tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang berarti Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran konstitusi yang tidak keluar dari original meaning.

Tiga putusan yang disebutkan diatas mempunyai perbedaan penafsiran yang dilakukan oleh para hakim Mahkamah Konstitusi, dimana menurut Douglas E. Litowitz perbedaan perspektif penafsiran ini terkait dengan posisi pembaca/penafsir terhadap sistem hukum yang merefleksikan secara paralel suatu teks hukum – yang dalam hukum ketatanegaraan adalah teks UUD. Dalam hal posisi pembaca/penafsir berada di dalam teks/sistem hukum dan melakukan penafsiran dengan mengacu ke

dalam teks maka disebut perspektif internal. Sebaliknya dalam hal sudut pandang penafsiran dilakukan oleh penafsir dari luar teks/sistem hukum disebut perspektif eksternal.¹⁹

Atas dasar itu, keperluan akan adanya model penafsiran konstitusi yang menjamin terwujudnya sistem ketatanegaraan yang demokratis menjadi sangat penting. Dengan adanya model penafsiran tersebut, maka penafsiran konstitusi pada pengujian konstusional oleh Mahkamah Konstitusi ataupun lembaga berwenang lainnya akan memiliki pola atau pedoman yang relatif jelas sehingga putusan yang dihasilkannya dapat dipastikan memiliki implikasi pada terbentuknya sistem ketatanegaraan yang demokratis.

Berdasarkan hal inilah maka penulis mencoba untuk meninjau lebih jauh melalui penulisan skripsi dengan judul: “*Mahkamah Konstitusi dan konstitualisme (Studi tentang pengembangan demokrasi dalam putusan Mahkamah Konstitusi)*”.

¹⁹ Owen M. Fiss, “*Objectivity and Interpretation*,” *Stanford Law Review* Vol. 34: 739, April 1982, hlm. 20-34.

B. Perumusan masalah.

Berdasarkan dengan latar belakang di atas, maka dalam penulisan ini, penulis memberikan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah metode penafsiran konstitusi yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian konstiusionalitas Undang-Undang?
2. Apakah putusan Mahkamah Konstitusi mengakomodir adanya pengembangan demokratisasi di Indonesia?

C. Pembatasan masalah.

1. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 066/PUU II/2004 yang menguji konstiusionalitas Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 mengenai uji konstiusionalitas UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2 -3/PUU-V/2007 mengenai uji konstiusionalitas Pasal 80 Ayat (1), Pasal 80 Ayat (2) Huruf (a), Pasal 80 Ayat (3) Huruf (a), Pasal 81 Ayat (3) Huruf (a), Pasal 82 Ayat (10) Huruf (a), Pasal 82 Ayat (2) Huruf (a) dan Pasal 82 Ayat (3) Huruf (a) dari UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, yang mengatur mengenai Tindak Pidana Mati (death penalty/capital punishment).

D. Tujuan penelitian.

Pada dasarnya setiap penelitian dalam penulisan hukum mempunyai tujuan agar nantinya penelitian ini lebih terarah dan mencapai sasaran.

- Untuk mendeskripsikan dan memahami gambaran serta penjelasan yang nyata tentang Bagaimana penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap makna pengujian konstiusional Undang-Undang ?
- Untuk mengetahui model penafsiran apa yang digunakan oleh hakim Mahkamah Konstitusi dalam rangka menegakan demokrasi yang berlaku di Indonesia.

E. Landasasan teori.

Sejarah pengujian (*judicial review*) dapat dikatakan dimulai sejak kasus Marbury versus Madison ketika Mahkamah Agung Amerika Serikat dipimpin oleh John Marshall pada tahun 1803.²⁰ Sejak itu, ide pengujian UU menjadi populer dan secara luas didiskusikan dimana-mana. Ide ini juga mempengaruhi sehingga ‘*the fouding fathers*’ Indonesia dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 mendiskusikannya secara mendalam. Adalah Muhammad Yamin yang pertama sekali mengusulkan agar MA diberi kewenangan untuk “membanding Undang-Undang”, demikian istilah Muhammad Yakim ketika itu.²¹ Akan tetapi, ide ini ditolak oleh

²⁰ Jimly Ashidique, dalam makalah *Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum*, pada www.pemantauperadilan.com diakses pada tanggal 7 juni 2010

²¹ Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 26 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, hal.295. Muhammad Yamin mengusulkan agar

Soepomo karena dinilai tidak sesuai dengan paradigma yang telah disepekatkan dalam rangka penyusunan UUD 1945, yaitu bahwa UUD Indonesia itu menganut sistem supremasi MPR dan tidak menganut ajaran '*trias politica*' Montesquieu, sehingga tidak memungkinkan ide pengujian UU dapat diadopsikan ke dalam UUD 1945.²²

Namun, sekarang, setelah UUD 1945 mengalami perubahan empat (4) kali, paradigma pemikiran yang terkandung di dalamnya jelas sudah berubah secara mendasar. Sekarang, UUD 1945 tidak lagi mengenal prinsip supremasi parlemen seperti sebelumnya. Jika sebelumnya MPR dianggap sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang mempunyai kedudukan tertinggi dan dengan kekuasaan yang tidak terbatas,²³ maka sekarang setelah Perubahan Keempat UUD 1945 MPR itu bukan lagi lembaga satu-satunya sebagai pelaku kedaulatan rakyat.²⁴ Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka di samping MPR, DPR dan DPD sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang legislatif, kita harus pula memahami kedudukan Presiden dan Wakil Presiden juga sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang eksekutif dengan

“Mahkamah Agung melakukan kekuasaan kehakiman dan membanding Undang-Undang supaya sesuai dengan hukum adat, hukum Islam (Syari’ah) dan dengan Undang-Undang Dasar dan melakukan aturan pembatalan Undang-Undang, pendapat Balai Agung disampaikan kepada Presiden yang mengabarkan berita itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dalam perdebatan, ketiga norma pengukur itu ditegaskan lagi oleh Muhammad Yamin, yaitu: “Undang-Undang Dasar, atau hukum adat, atau syari’ah”.

²² *Ibid.*, hal 303-306.

²³ Sifat MPR yang “tak terbatas” ini, seperti yang tercermin dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan Keempat, dapat dibandingkan dengan sifat kekuasaan pemerintahan negara yang dikatakan “tidak tak terbatas”. Kedudukan MPR itu sebelum diadakan perubahan adalah dalam kedudukan sebagai tempat Presiden bertunduk dan bertanggungjawab.

²⁴ Pasal 1 ayat (2) asli UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini, berdasarkan Perubahan Ketiga Tahun 2001 diubah menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Di samping itu, karena sejak perubahan pertama sampai Keempat, telah terjadi proses pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR,²⁵ maka mau tidak mau kita harus memahami bahwa UUD 1945 sekarang menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mengandaikan adanya hubungan ‘*checks and balances*’ antara satu sama lain. Oleh karena itu, semua argumen yang dipakai oleh Soepomo untuk menolak ide pengujian Undang-Undang seperti tergambar di atas, dewasa ini, telah mengalami perubahan, sehingga fungsi pengujian Undang-Undang itu tidak dapat lagi dihindari dari penerapannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945.

Dengan latar belakang inilah dibentuk Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah untuk menjaga kemurnian dari Undang-Undang Dasar. Sehubungan dengan ini John Hart Elly mengatakan tentang metode penafsiran memperkenalkan sebuah metode penafsiran yang dapat digunakan untuk menafsirkan Undang-Undang, yang berasal dari kritisisme textual, kritisisme textual dibedakan dengan “determinisme tekstual” (*textual determinism*) yang terdapat dalam perspektif internal.²⁶ Dalam konteks itu, perspektif internal mengasumsikan adanya objektivitas. Penafsiran dipandang sebagai proses reproduksi makna yang terdapat dalam teks sehingga hasilnya mengandung dimensi objektivitas. Sifat reproduktif ini

²⁵ Bandingkan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) asli juncto Pasal 20 ayat (1) asli UUD 1945 dengan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1) yang baru hasil Perubahan Pertama Tahun 1999.

²⁶ Owen M. Fiss, *op. cit.*, hlm. hlm. 743 dan 746.

menunjukkan, bahwa pada dasarnya perspektif internal merupakan suatu refleksi ke dalam teks UUD itu sendiri.²⁷

Sebagai tandingan dari metode penafsiran orisinalisme yang hanya menggunakan teks sebagai dasar. Pola penafsiran ini berpangkal pada pandangan, bahwa perwakilan merupakan “*the general themes of the entire constitutional document*”.²⁸ Menurut pandangan ini, konstitusi secara substansial bertujuan untuk melindungi kebebasan. Tetapi, tujuan tersebut dilakukan melalui serangkaian prosedur ketatanegaraan.²⁹ Oleh karena itu, “*the original Constitution was principally dedicated to concerns of process and structure and not to the identification and preservation of specific substantive values.*”.³⁰ Dalam konteks itu, pandangan ini melihat proses dan struktur ketatanegaraan yang dapat melindungi kebebasan tercermin dalam sistem pemerintahan perwakilan (*representative government*). Sistem pemerintahan perwakilan ini erat kaitannya dengan gagasan mayoritarian, sehingga pada dasarnya pemerintahan perwakilan adalah pemerintahan oleh mayoritas.³¹ Inilah yang disebut sebagai demokrasi mayoritarian (*majoritarian*

²⁷ Hart sebagai orang pertama yang mengungkapkan konsep perspektif internal dari suatu sistem hukum mendefinisikan *internal aspect of rules* sebagai “*a reflective critical attitude*” yang menunjukkan adanya sifat reflektif yang terdapat dalam perspektif internal. Hart, H.L.A. “Positivism and the Separation of Law and Morals,” dalam *Harvard Law Review* Vol. 71, 1958, hlm. 55.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 100.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 92.

³¹ *Ibid.*, hlm. 6.

democracy) yang menurut Ely merupakan inti dari seluruh sistem pemerintahan perwakilan.³²

Terdapatnya berbagai macam metode yang diperkenalkan oleh para ahli inilah yang melatarbelakangi penulis ingin melakukan penelitian untuk mencari tahu metode penafsiran manakah yang dapat menunjang proses demokratisasi di Indonesia.

F. Kerangka konseptual.

Penelitian ini menggunakan demokrasi deliberatif dari Jurgen Habermas yang menekankan adanya keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan, adapun penggunaannya disesuaikan dengan penelitian ini.

Ruang Publik yang disyaratkan dalam demokrasi deleberatif Habermas, oleh penulis disamakan dengan Proses peradilan pengujian Undang-Undang di MK, sementara Reasonable diartikan sebagai pendapat para majelis hakim yang mempunyai kesesuaian pola penafsiran yang digunakan, contohnya apabila hakim menggunakan pola penafsiran Originalisme maka Unsur reasonablenya terletak pada kesesuaiannya dengan Undang-Undang Dasar.

Didalam ruang publik tersebut diatas, terdapat tiga proses yang disyaratkan keberadaannya sehingga dapat dikatakan deliberatif, diantaranya adalah sebagai berikut:

- Proses deliberasi artinya sebelum mengambil keputusan perlu melakukan pertimbangan yang mendalam dengan semua pihak yang terkait.

³² *Ibid.*, hlm. 7.

- Reasonable-nya terletak pada kesesuaian pertimbangan dengan Undang-Undang Dasar.
- Sementara syarat Universalitas dikaitkan dengan kebebasan rakyat dalam menyatakan keberatan atas suatu Undang-Undang yang dikeluarkan oleh pemerintah.

G. Manfaat penelitian.

Setiap penelitian pasti mendatangkan manfaat sebagai tindak lanjut dari apa yang telah dirumuskan dalam tujuan penelitian. Adapun manfaat penelitian tersebut yaitu :

1. Manfaat Teoritis.

- a) Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan perbendaharaan pustaka dalam ilmu hukum tata negara.
- b) Memberikan Referensi Terhadap Penelitian Selanjutnya.

2. Manfaat praktis.

- a) Untuk memberikan jawaban terhadap Permasalahan yang di teliti.
- b) Untuk menyelesaikan Penulisan Hukum sebagai syarat wajib bagi setiap mahasiswa dalam meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

H. Metode penelitian.

Menurut Sutrisno Hadi: penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha-usaha yang mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah³³. Pemilihan metode penelitian sangat berpengaruh pada kesempurnaan dari hasil penelitian ini, maka dalam hal ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini didasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan yuridis. Hal ini dikarenakan penulis ingin mengetahui pola-pola penafsiran yang digunakan Mahkamah terkait dengan proses akomodasi nilai-nilai demokrasi sebagaimana yang telah diamanatkan oleh konstitusi.

Dengan demikian dilihat dari aspek metode pendekatan yang digunakan, penelitian ini akan melalui beberapa tahapan kegiatan, yaitu *tahapan pertama* akan dilakukan melalui pendekatan doktrinal, yang terutama dilakukan untuk menginventarisir dan menemukan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi. *Tahapan kedua*, akan dilakukan analisis untuk mengetahui pola-pola penafsiran yang digunakan oleh Mahkamah dalam pengambilan putusan. *Tahapan ke-tiga*, akan dilakukan analisis lebih lanjut mengenai pola-pola penafsiran yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan akomodasi nilai-nilai demokrasi.

³³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hal. 10.

2. Jenis Penulisan

Dilihat dari jenisnya, kajian ini termasuk kedalam penulisan yang bersifat deskriptif, karena bermaksud memberikan gambaran yang selengkap-lengkapya (meskipun tidak tertutup kemungkinan untuk tahapan-tahapan tertentu juga bermaksud untuk memperoleh pemahaman) tentang : dasar filosofis dan tujuan, dari berbagai peraturan mengenai Mahkamah Konstitusi serta pengaturan kepentingan di dalam berbagai peraturan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikative.

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini, hanyalah terbatas pada data sekunder, yang berupa :

- (a) Bahan hukum primer, yang terdiri dari peraturan perUndang-Undangan yang terkait dengan masalah yang dikaji ;
- (b) Bahan hukum sekunder, yang berupa dokumen-dokumen dari, Berupa putusan dari mahkamah.

Kedua bahan hukum itu, akan dikumpulkan dengan metode kepustakaan, yaitu metode pengumpulan data, yang dilakukan dengan cara, mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perUndang-Undangan, dan data-data sekunder yang lain, yang terkait dengan objek yang dikaji.

Adapun instrumen pengumpulan yang digunakan berupa form dokumentasi, yaitu suatu alat pengumpulan data sekunder, yang berbentuk format-format khusus, yang dibuat untuk menampung segala macam data, yang diperoleh selama kajian dilakukan.

4. Metode Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka Dalam penelitian ini analisis akan dilakukan melalui dua tahap :

- a. Tahap pertama akan dilakukan inventarisasi putusan sebagaimana yang telah di tetapkan dalam pembatasan masalah, kemudian dari putusan itu dianalisis dan dicari pola penafsiran yang digunakan mahkamah dalam pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar.
- b. Tahap kedua adalah lanjutan dari tahapan kesatu, dimana pola penafsiran yang telah ditemukan akan dikaitkan dengan sistem dan corak ketatanegaraan yang terbentuk dari pola penafsiran yang digunakan oleh makamah.

I. Sistematika penulisan.

➤ BAB I PENDAHULUAN

Penelitian ini dibagi dari 4 bab, yaitu bab pertama pendahuluan, dua landasan teori, ketiga hasil peelitian dan pembahasan, dan bab ke-empat adalah kesimpulan dan saran.

Pada bab satu, penulis memberikan gambaran umum tentang landasan pemikiran yang melatar belakang penelitian ini dalam sub-bab latar belakang

masalah, kemudia setelah itu penulis merumuskan rumusan masalah yang akan coba dijawab dalam penelitian ini pada sub-bab perumusan masalah, kemudian setelah mendapatkan rumusan masalah, penulis merumuskan tujuan dan manfaat yang ingin dicapai melalui penelitian ini. Kemudian langkah selanjutnya adalah menentukan metode yang akan digunakan dalam penelitian ini, kemudian langkah terakhir adalah menentukan sistematika penelitian yang akan disusun dalam penelitian ini.

➤ BAB II LANDASAN TEORI.

Pada bab ini penulis membaginya menjadi delapan sub bab.

Pada sub bab pertama penulis memberikan tinjauan secara umum mengenai negara yang terdiri dari pengertian negara, sifat-sifat negara, unsur-unsur negara serta tujuan dan fungsi negara.

Pada tinjauan umum yang kedua penulis memberikan gambaran mengenai teori kekuasaan yang berisikan tentang pengertian kekuasaan, sumber-sumber kekuasaan serta otoritas dan legetimasi

Pada sub-bab ketiga penulis memberikan gambaran umum mengenai demokrasi dan demokratisasi yang di dalamnya berisikan tentang pengertian demokrasi, sejarah demokrasi, jenis-jenis demokrasi beserta ciri-ciri dari demokrasi yang ada pada suatu negara dan sisten ketatanegaraan dan demokrasi deleberatif.

Pada sub-bab ke-empat dilanjutkan dengan memberikan gambaran secara umum tentang konstitusionalisme yang berisikan dari pengertian konstitusionalisme, dasar pemikiran konstitusionalisme, dan unsur-unsur dari konstitusionalisme.

Sub-bab ke-lima Tentang Mahkamah Konstitusi, yang didalamnya terdapat sejarah terbentuknya Mahkamah Konstitusi, wewenang Mahkamah Konstitusi, dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga Undang-Undang Dasar.

Pada sub-bab ke- enam mengenai Tinjauan umum mengenai penafsiran Undang-Undang. Akan dijelaskan mengenai pengertian penafsiran konstitusi, jenis-jenis penafsiran dan peran penafsiran dalam penemuan hukum serta metode penafsiran yang dapat mengakomodasi nilai-nilai demokratisasi.

➤ HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.

Pada bab ini akan dibagi kedalam dua sub-pokok bahasan yang masing-masing akan dibagi kedalam pokok bahasan mengenai hasil penelitian dan pembahasan.

- a. Pada sub-bab pertama ini akan dipaparkan hasil penelitian yang terdiri dari pertimbangan majelis hakim Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang, yang kemudian akan di lakukan identifikasi lebih lanjut mengenai metode penafsiran yang digunakan, kemudian setelah itu baru di sinkronkan dengan proses demokratisasi berdasarkan metode penafsiran yang digunakan.
- b. Kemudian sub-bahasan yang kedua adalah mengenai pembahasan. Disini akan dibahas mengenai hasil penelitian yang didapatkan pada sub-bahasan sebelumnya.

➤ BAB IV PENUTUP.

- a. Simpulan

Disini akan dituliskan kesimpulan yang didapatkan oleh penulis berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang ada pada bab-tiga.

b. Saran

Penulis memberikan saran dan kritikan terhadap hasil temuan yang diperoleh, dan dalam hal ini mengenai proses pengembangan demokratisasi dalam putusan MK.