BAB. I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penafsiran konstitusi dilakukan sepanjang sejarah negara Indonesia melalui berbagai pengujian konstitusional (*constitutional review*) atas peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945. Namun demikian, penafsiran konstitusi atas teks UUD 1945 yang sama ternyata tidak hanya melahirkan satu sistem ketatanegaraan yang bercorak tunggal, melainkan terbentuk beberapa sistem dengan corak yang berbeda (Simorangkir, 1984:238; Suny, 1986; Asshidiqie, 1994). Perbedaan corak itu di antaranya dapat dilihat dari kekuatan pembatasan oleh hukum secara relatif terhadap kekuasaan serta derajat kebebasan warga negara yang kemudian menghasilkan dua sistem ketatanegaraan dengan corak yang berbeda, yakni sistem *demokrasi* dan *otokrasi* (Kelsen, 1974:283-284; Duverger, 1987:6-15; Hagopian, 1978:127-128).

Banyak faktor yang dapat menyebabkan terjadinya perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut, seperti adanya faktor politik, sosial, kebudayaan ataupun kepemimpinan. Tetapi, dalam kaitan dengan UUD 1945 sebagai sebuah konstitusi tertulis, perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut disebabkan pula oleh adanya penafsiran yang berbeda terhadap makna demokrasi yang terkandung dalam UUD 1945. Hampir semua pemerintahan yang berkuasa di Indonesia mengguna-kan demokrasi dengan makna yang berbeda-beda untuk memberi legitimasi konstitusional atas sistem ketatanegaraan yang dibangunnya. Demokrasi merupakan tema sentral dalam UUD 1945, sehingga semua pemerintahan di Indonesia berupaya mewujudkan nilai-nilai demokrasi dengan cara memberikan penafsiran atas makna demokrasi yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut. Dengan perbedaan latar belakang, tantangan,

serta dinamika yang dihadapi oleh masing-masing pemerintahan, upaya mewujudkan demokrasi tersebut telah melahirkan penafsiran atas demokrasi yang berbeda satu sama lain.

Oleh karena itulah, sepanjang masa berlakunya UUD 1945 pernah dikenal adanya berbagai sistem ketatanegaraan dengan menggunakan sebutan demokrasi untuk menamakan sistem yang dibangunnya. Pada masa awal kemerdekaan dan masa-masa revolusi kemerdekaan dikenal adanya sistem *demokrasi parlementer* – atau dikenal juga sebagai sistem *demokrasi liberal* – yang beroperasi antara tahun 1945-1949. Sistem demokrasi parlementer ini berkembang setelah sebelumnya pernah berlaku dalam waktu singkat suatu pemerintahan yang bersifat diktator-konstitusional di bawah pimpinan Presiden Soekarno.

Setelah masa revolusi kemerdekaan berkembang sistem *Demokrasi Terpimpin* yang digagas dan dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno antara tahun 1959-1967. Setelah Demokrasi Terpimpin ambruk dan muncul masa modernisasi-pembangunan, berkembang sistem *Demokrasi Pancasila* yang dibangun oleh pemerintahan Orde Baru pimpinan Presiden Soeharto sejak 1967 hingga 1998. Terakhir, berkembangnya tuntutan demokratisasi selepas pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 ternyata tidak melepaskan pula kehendak untuk menafsirkan makna demokrasi yang terkandung di dalam UUD 1945 yang akhirnya mendorong terjadinya proses amandemen atas UUD 1945 oleh MPR.

Baik secara konsepsional maupun operasional, berbagai sistem ketatanegaraan yang terbentuk berdasarkan UUD 1945 tersebut ternyata tidak seluruhnya bercorak demokratis, tetapi juga bercorak otokratis. Sistem Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila dikenal sebagai pemerintahan otokratis, sedangkan semasa berlaku demokrasi parlementer-liberal banyak dipandang sebagai periode yang sangat

demokratis. Hal itu menunjukkan, bahwa upaya mewujudkan demokrasi dengan cara menafsirkan makna demokrasi dalam UUD 1945 ternyata tidak otomatis melahirkan sistem ketatanegaraan yang demokratis, melainkan dapat juga melahirkan sistem ketatanegaraan yang otokratis. Secara teoretis, kenyataan itu menimbulkan persoalan mengenai penyebab terjadinya perbedaan makna yang dihasilkan dari penafsiran atas makna demokrasi yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut.

Seiring dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi yang dibentuk berdasarkan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945, maka muncul pula kebutuhan akan adanya penafsiran konstitusi yang dapat mewujudkan sistem demokrasi di Indonesia. Hal itu disebabkan karena Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk melakukan pengujian konstitusional yang aktivitas utamanya berupa penafsiran konstitusi (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945). Sesuai dengan Penjelasan Umum UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, keberadaan Mahkamah Konstitusi sendiri berfungsi untuk menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, sehingga penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi harus dapat menjamin terbentuknya sistem ketatanegaraan yang demokratis di Indonesia.

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 konstitusional 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. Dalam kaitan itulah, penelitian pada tahun kedua ini secara khusus memusatkan perhatian pada penafsiran konstitusi dengan meneliti pola-pola yang

berkembang dalam pengujian konstitusional baik oleh lembaga yudisial setelah amandemen UUD 1945, yaitu oleh Mahkamah Konstitusi, yang selanjutnya pola-pola penafsiran konstitusi itu akan digunakan untuk mengetahui implikasi penafsiran atas UUD 1945 terhadap perkembangan demokrasi di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga diharapkan dapat diperoleh model penafsiran konstitusi yang menjamin terwujudnya sistem ketatanegaraan demokrasi di Indonesia.

B. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana terdeskripsi pada paragrap-paragrap terdahulu, maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

Atas dasar itu, penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab dua permasalahan pokok, yakni :

1. Bagaimanakah perspektif serta pola penafsiran atas UUD 1945 yang dilakukan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam masalah dasar negara, struktur ketatanegaraan, dan HAM?
2. Bagaimanakah bekerjanya perspektif serta pola penafsiran tersebut sehingga dapat berimplikasi pada pembentukan sistem ketatanegaraan yang bercorak demokrasi di Indonesia ?