



**PENALARAN HUKUM
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
YANG DIUJI LEBIH DARI SEKALI
(Studi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003–2010)**

TESIS

Diajukan kepada Universitas Indonesia guna memenuhi
sebagian syarat untuk mencapai gelar
Magister dalam Ilmu Hukum

**RAFIUDDIN
0906581555**

**Program Studi Ilmu Hukum
Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Indonesia
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : RAFIUDDIN
NPM : 0906581555

Tanda tangan : 

Tanggal : 28 Juni 2012.

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : RAFIUDDIN

NPM : 0906581555

Program Studi : HUKUM TATA NEGARA

Judul Tesis : PENALARAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIUJI LEBIH
DARI SEKALI
(Studi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003–2010)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Dr. FATMAWATI, S.H., M.H.

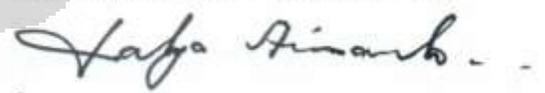
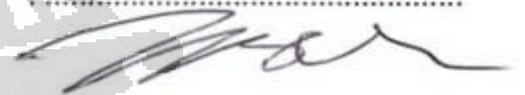
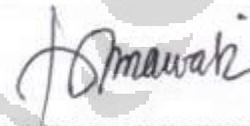
Pembimbing/Penguji

HERU SUSETYO, S.H., LL.M, M.Si.

Ketua Sidang/Penguji

Prof. Dr. SATYA ARINANTO, S.H., M.H.

Penguji



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 28 Juni 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : RAFIUDDIN
NPM : 0906581555
Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM
Departemen : TATA NEGARA
Fakultas : HUKUM
Jenis Karya : TESIS

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**PENALARAN HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIUJI LEBIH DARI SEKALI (STUDI
ATAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TAHUN 2003–2010)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta
Pada tanggal: 28 Juni 2012
Yang menyatakan



(RAFIUDDIN)

KATA PENGANTAR

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terbilang masih baru. Lembaga negara ini muncul setelah Indonesia mengalami reformasi. Sebagai produk reformasi, Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan hukum ketatanegaraan yang pada masa sebelumnya luput dari perhatian penentu kebijakan. Salah satu persoalan yang sudah cukup lama dirasakan sebagai kebutuhan dalam hukum ketatanegaraan Indonesia adalah adanya pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Uji konstitusionalitas undang-undang itulah kini yang menjadi salah satu kewenangan penting Mahkamah Konstitusi.

Dalam menjalankan kewenangan menguji undang-undang, Mahkamah Konstitusi dibekali dengan hukum acara. Di antara ketentuannya mengatur agar materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak diuji lagi. Namun dalam kenyataannya terdapat beberapa ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan, ada yang diputus berbeda dari putusan sebelumnya. Namun demikian, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi relatif bisa diterima oleh masyarakat. Kenyataan inilah yang menarik perhatian penulis untuk mengetahui alasan hukum dilakukannya pengujian kembali serta penalaran hukum putusan-putusannya.

Setelah melalui penelitian dalam waktu yang cukup panjang, tesis dengan judul “Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali (Studi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003–2010)” ini selesai dikerjakan. Meskipun tesis ini jauh dari sempurna, namun penulis sangat bersyukur

kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat memanfaatkan waktu menulis tesis di sela-sela kesibukan lain. Rasa syukur ini bukan saja karena beban penulisan tesis telah hilang, tetapi lebih dari itu, karena tesis adalah tugas pamungkas yang menentukan selesainya kuliah pada program pascasarjana.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak baik selaku individu maupun lembaga yang telah memberi kontribusi atas penyelesaian tugas akhir perkuliahan ini, utamanya kepada Dr. Fatmawati, S.H., M.H. sebagai pembimbing, Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. sebagai penguji, dan Heru Susetyo, S.H., LL.M, M.Si. sebagai penguji.

Selain itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada guru-guru penulis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terutama Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H., Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., Prof. Dr. Benjamin Husein, M.A., Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., Prof. Dr. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., Prof. Dr. Valerine J.L.K, S.H., M.A., Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H., RM Andri G. Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D., Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A., Dr. R. Bambang Prabowo Soedarso, S.H., MES., Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si., Dr. Tri Hayati S.H., M.H., dan Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada para pimpinan di Mahkamah Konstitusi, terutama kepada Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U. (Ketua Mahkamah Konstitusi), Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H. (Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi), Prof. Dr. Harjono, S.H., MCL. (Hakim Konstitusi), Dr. H.M. Akil Mochtar, S.H., M.H. (Hakim Konstitusi), Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H. (Hakim Konstitusi), Dr. Muhammad Alim, S.H., M.Hum. (Hakim Konstitusi), Dr. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum (Hakim Konstitusi), Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H. (Hakim Konstitusi), Dr. Anwar Usman, SH.,

MH. (Hakim Konstitusi), Janedjri M. Gaffar (Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi), dan Kasianur Sidauruk, S.H., M.H. (Panitera Mahkamah Konstitusi).

Ucapan terima kasih juga penulis tujukan kepada para pejabat struktural Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, antara lain Pak Budi Ahmad Djohari, Pak Mulyono, Pak Noor Sidharta, Pak Rubiyo, Pak Poniman, Pak Sigit, Ibu Yani, dan Pak Edy Santoso.

Tentu saja rasa terima kasih juga penulis ucapkan kepada teman-teman berdiskusi, antara lain Abdul Ghoffar Husnan, M. Syukri Asy'ari, Budi Hari Wibowo, Sahlul Fuad, Miftakul Huda, Imam Choirul Muttaqin, M. Aziz Hakim, Fajar Laksono, Irfan Nurrachman, Mardian Wibowo, Luthfi Widagdo, Nur Rosihin Ana, Bisariyadi, Pan Mohamad Faiz, Ery Satria, Abdullah Yazid, Nallom Kurniawan, Helmi Kasim, Abdul Rahman, Dhian Deliani, Henry Subagio, Endang Sri Melanie, dan Donny Yuniarto.

Tak terlupakan pula terima kasih juga penulis ucapkan kepada kedua orang tua penulis dan segenap anggota keluarga yang telah memberi motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini, terutama Kak Syaifuddin Munis, Kak Sunarsi, Kak Sumiyati, istri tercinta Muayati, serta si kecil Faris Aufal Aiadi.

Jakarta, Juni 2012

Penulis

ABSTRAK

Nama : Rafiuddin
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul : Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali (Studi atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003–2010).

Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yakni langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Oleh karena itu, terkait dengan putusan pengujian konstiusionalitas undang-undang berlaku ketentuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 60 UU MK, yaitu terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali. Namun dalam praktiknya terdapat beberapa ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan, ada yang diputus berbeda dari putusan sebelumnya. Meski demikian, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi relatif bisa diterima oleh masyarakat. Hal ini menjadi menarik untuk diketahui, alasan hukum apa yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian kembali undang-undang yang pernah diuji serta metode penalaran hukum apa yang digunakan dalam putusan-putusannya. Melalui metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan komparatif, tesis ini menjelaskan dua hal. Pertama, alasan hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang sudah pernah diuji. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perbedaan alasan permohonan menjadi alasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menguji kembali undang-undang yang pernah diuji. Dalam tesis ini, perbedaan alasan permohonan diketahui melalui perbandingan antara perkara yang diputus terdahulu dengan perkara yang diputus kemudian. Kedua, metode penalaran hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi menggunakan metode penalaran hukum yang tidak selalu sama dalam memutus perkara yang satu dengan perkara yang lain. Tesis ini memberikan perbandingan metode penalaran antara ketentuan yang diuji terdahulu dengan ketentuan yang diuji kemudian. Selain itu, diperbandingkan pula penggunaan masing-masing metode penalaran hukum terhadap perkara-perkara yang diuji dan diputus lebih dari sekali oleh Mahkamah Konstitusi secara keseluruhan.

Kata Kunci:

Penalaran hukum, Putusan Mahkamah Konstitusi, pengujian undang-undang.

ABSTRACT

Name : Rafiuddin
Study Program : Constitutional Law
Title : Legal Reasoning of Constitutional Court Decisions in the Review of Law which is Reviewed More than Once (Study on the Constitutional Court Decisions Year 2003–2010).

Constitutional Court is conferred with the Authority at the first and final level of which the decision is final to review law against the 1945 Constitution. The final nature of Constitutional Court Decision is confirmed in the Elucidation of Article 10 Paragraph (1) Law No. 24 Year 2003 on Constitutional Court (CC Law) which is legally binding after being announced and no other legal remedies can be pursued. Therefore, in relation to the decision on the constitutionality review of law article 60 of CC Law applies which says application for repeated review against material content of sub articles, articles, and/or parts of law which have been reviewed can not be re-filed. But in practice there are several provisions of law which are reviewed more than once by the Constitutional Court. Even some are decided differently from the previous ones. However, Constitutional Court decisions relatively can be accepted by the public. It becomes interesting to find out what legal reasons used by the Constitutional Court in conducting re-review of laws which have been previously examined and what methods of legal reasoning applied in its decisions. Through juridical normative research method with comparative approach, this thesis explains two things. First, legal reasons used by the Constitutional Court in reviewing a law that has been previously examined. The result of this research shows that the difference in the reasons of the petition serves as legal reasons for the Constitutional Court to review again the law that has been reviewed. In this thesis, the different reasons of the petition are identified by comparing the cases decided earlier and the ones decided later. Second, methods of legal reasoning of the Constitutional Court decision in the review of law that has been formerly examined. Result of this research denotes that Constitutional Court applied methods of legal reasoning which are not always the same in deciding one case and another. This thesis provides comparison of methods of reasoning between legal provisions reviewed earlier and the ones reviewed later. Besides, the application of each method of legal reasoning in cases reviewed and decided more than once by the Constitutional Court as a whole is also compared.

Key words:

Legal reasoning, Constitutional Court Decision, judicial review of law.

DAFTAR ISI

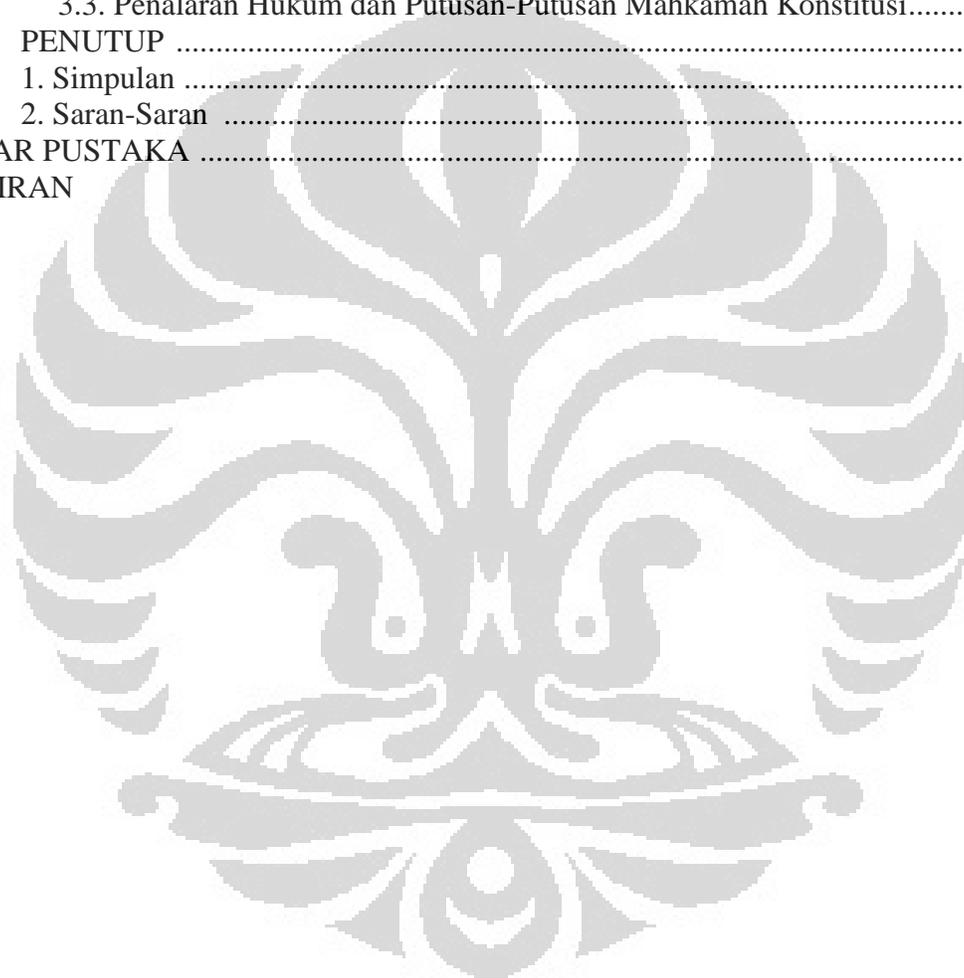
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Pokok Permasalahan	9
3. Tujuan Penelitian	9
4. Manfaat Penelitian	10
5. Kerangka Teori	10
5.1. Teori Supremasi Konstitusi	10
5.2. Teori Pengujian Konstitusionalitas	13
5.3. Teori <i>Judicial Activism</i>	16
5.4. Teori Penalaran Hukum	18
6. Kerangka Konsep	27
7. Metode Penelitian	29
8. Sistematika Penulisan	31
BAB 2 TINJAUAN UMUM TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI	34
1. Sekilas Sejarah Mahkamah Konstitusi	34
1.1. Tahap Gagasan	35
1.2. Tahap Perumusan	39
1.3. Tahap Institusionalisasi	42
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi	44
2.1. Pengujian Undang-Undang	44
2.2. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara	47
2.3. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum	49
2.4. Pembubaran Partai Politik	52
2.5. Mengadili Proses Impeachment Presiden atau Wakil Presiden	54
3. Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi	57
3.1. Jenis-Jenis Pengujian	58
3.2. Pemohon	62
3.3. Pihak-Pihak Terkait	66
4. Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi	68
4.1. Jenis Putusan	68
4.2. Kekuatan Hukum Putusan	72
4.3. Akibat Hukum Putusan	74
BAB 3 PENGUJIAN KEMBALI UNDANG-UNDANG YANG PERNAH DIUJI	

	DENGAN AMAR PUTUSAN SAMA	78
	1. Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi dan Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi	78
	1.1. Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	78
	1.2. Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	84
	1.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	92
	2. Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya	104
	2.1. Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	104
	2.2. Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	111
	2.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	117
BAB 4	PENGUJIAN KEMBALI UNDANG-UNDANG YANG PERNAH DIUJI DENGAN AMAR PUTUSAN BERBEDA	123
	1. Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada	123
	1.1. Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	123
	1.2. Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	127
	1.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	135
	2. Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah	140
	2.1. Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	140
	2.2. Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	145
	2.3. Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	149
	2.4. Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	152
	2.5. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	156

3.	Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua	165
3.1.	Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	165
3.2.	Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	170
3.3.	Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	181
BAB 5	PENALARAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEMUTUS PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIUJI LEBIH DARI SEKALI	190
1.	Penalaran Hukum Putusan Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali dengan Amar Putusan Sama	190
1.1.	Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi	190
1.1.1.	Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	190
1.1.2.	Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	194
1.1.3.	Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi	196
1.2.	Pengujian Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi	199
1.2.1.	Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	199
1.2.2.	Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	201
1.2.3.	Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi	205
1.3.	Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya	208
1.3.1.	Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	208
1.3.2.	Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian	

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	211
1.3.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya	213
2. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali dengan Amar Putusan Berbeda	216
2.1. Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada	216
2.1.1. Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	216
2.1.2. Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	220
2.1.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada	223
2.2. Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah	227
2.2.1. Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	227
2.2.2. Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	230
2.2.3. Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	233
2.2.4. Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	235
2.2.5. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah	238
2.3. Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua	244
2.3.1. Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	244
2.3.2. Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	247
2.3.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum	

Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua	250
3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali	253
3.1. Penafsiran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali	254.
3.2. Konstruksi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali	269
3.3. Penalaran Hukum dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi.....	273
BAB 6 PENUTUP	276
1. Simpulan	276
2. Saran-Saran	279
DAFTAR PUSTAKA	282
LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 12 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	98
Tabel 2	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	98
Tabel 3	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999	121
Tabel 4	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	138
Tabel 5	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	161
Tabel 6	Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008	185
Tabel 7	Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 12 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	198
Tabel 8	Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002	207
Tabel 9	Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999	215
Tabel 10	Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	226
Tabel 11	Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	243
Tabel 12	Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008	252

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) *juncto* Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 10 Ayat (1) UU MK yakni langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Oleh karena itu, terkait dengan putusan pengujian undang-undang berlaku ketentuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 60 UU MK, yaitu terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji,

tidak dapat dimohonkan pengujian kembali. Dengan berpegang pada dua ketentuan tersebut menjadi jelas bahwa sifat final putusan Mahkamah Konstitusi mengandung pengertian bahwa selain tidak ada kemungkinan untuk menempuh upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, juga tidak perlu ada pengujian yang kedua kali terhadap materi muatan undang-undang yang telah diuji di Mahkamah Konstitusi.

Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang membolehkan pengujian kembali terhadap materi muatan undang-undang yang sudah pernah diuji apabila permohonannya menggunakan alasan berbeda. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 42 PMK No. 06/PMK/2005 yang mengatur sebagai berikut:¹

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam UU yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Terlepas dari ketentuan ayat (1) di atas, permohonan pengujian UU terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.

Sejak tahun 2003 hingga tahun 2010, Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengujian terhadap 166 undang-undang.² Dari jumlah tersebut terdapat lima kasus di mana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang diuji lebih dari sekali dengan pemohon yang berbeda-beda. Berdasarkan inventarisasi terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang telah peneliti lakukan, dari lima kasus materi

¹ Pasal 42 Ayat (1) dan (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

² <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> (diakses tanggal 1 November 2010).

muatan yang diuji lebih dari sekali itu terdapat dua kasus di mana perkara yang diputus terdahulu dan perkara yang diputus kemudian amar putusannya sama, yakni permohonan ditolak. Sementara pada tiga kasus selebihnya, terdapat perbedaan amar putusan antara perkara yang diputus terdahulu dengan perkara yang diputus kemudian, ada yang ditolak dan ada pula yang dikabulkan.

Adapun dua kasus pengujian kembali materi muatan undang-undang yang pernah diuji sebelumnya dengan amar putusan yang sama adalah sebagai berikut.

Pertama, pengujian terhadap ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk melakukan intersepsi dan ketentuan yang melarang KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap tersangka pelaku tidak pidana korupsi. Kewenangan KPK melakukan intersepsi diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan: "Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang: a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan." Sementara ketentuan yang melarang KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap tersangka pelaku tidak pidana korupsi terdapat dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan: "Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi." Dua ketentuan ini telah diuji dua kali, yaitu dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedua perkara tersebut, amar putusan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon.

Kedua, pengujian terhadap ketentuan mengenai cakupan tindak pidana korupsi dan hukumannya. Ketentuan ini dimuat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan sebagai berikut:³

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal ini telah diuji dua kali oleh Mahkamah Konstitusi, yakni dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Baik dalam pengujian yang pertama maupun yang kedua, majelis hakim konstitusi memutus dengan amar putusan menolak permohonan pemohon.

Selain dua kasus pengujian kembali materi muatan undang-undang dengan amar putusan yang sama tersebut masih terdapat tiga lagi kasus pengujian materi muatan undang-undang yang diuji lebih dari sekali dengan amar putusan berbeda. Perbedaan amar putusan

³ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

antara perkara yang diputus terdahulu dengan perkara yang diputus kemudian tentu berpengaruh pada konstitusionalitas ketentuan yang diuji. Ketentuan yang sebelumnya sudah dinyatakan konstitusional kemudian bisa menjadi tidak konstitusional dan bisa juga menjadi konstitusional bersyarat. Adapun tiga kasus pengujian kembali materi muatan undang-undang yang pernah diuji sebelumnya dengan amar putusan yang berbeda sebagai berikut.

Pertama, pengujian terhadap ketentuan yang tidak memberikan peluang bagi calon perseorangan atau calon independen untuk menjadi kontestan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada). Larangan bagi calon independen untuk berlaga dalam pilkada ini diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik." Ketentuan ini telah diuji dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perkara yang disebut pertama, amar putusan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon, sedangkan dalam perkara yang disebut terakhir, amar putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon.

Kedua, pengujian terhadap ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua periode. Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini terdapat dalam Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan: "Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah

menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.” Ketentuan ini telah diuji di Mahkamah Konstitusi sebanyak empat kali, yaitu dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pengujian yang pertama, Mahkamah Konstitusi memutuskan dengan amar putusan menolak permohonan pemohon, sedangkan dalam pengujian yang kedua amar putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon. Selanjutnya, untuk pengujian yang ketiga dan keempat, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon.

Ketiga, pengujian terhadap ketentuan mengenai cara pembagian sisa kursi dalam penghitungan tahap kedua terkait dengan perolehan suara partai-partai politik dalam Pemilu Legislatif. Pembagian kursi tahap kedua ini diatur dalam Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan:

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Ketentuan ini telah diuji dua kali oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Amar putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk pengujian yang pertama, sedangkan untuk pengujian yang kedua Mahkamah Konstitusi memutuskan dengan amar putusan mengabulkan permohonan pemohon.

Dari penjelasan di atas tampak bahwa Mahkamah Konstitusi telah melakukan *judicial activism* dengan memberikan peluang bagi pengujian kembali materi muatan suatu undang-undang yang sudah pernah diuji sebelumnya dengan persyaratan tertentu yang dipandang sesuai dengan kebutuhan hukum di lapangan. Hal ini dimungkinkan karena baik di dalam undang-undang maupun UUD 1945 tidak terdapat ketentuan yang secara tegas dan rinci yang menerangkan dalam keadaan bagaimana suatu norma yang telah diuji konstitusionalitasnya tidak dapat diuji kembali serta bagaimana keterikatannya pada putusan terdahulu. Sehubungan dengan adanya *judicial activism* tersebut, tentu menjadi sesuatu yang menarik untuk digali pijakan-pijakan hukum apa yang menjadi dasar bagi Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan pengujian undang-undang yang sudah pernah diuji sebelumnya, terlebih lagi jika putusan yang dijatuhkan kemudian berbeda dari putusan terdahulu.

Peneliti membatasi diri untuk tidak mengkaji pertentangan norma dengan mempersoalkan keabsahan Pasal 42 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 di hadapan Penjelasan

Pasal 10 Ayat (1) dan Pasal 60 UU MK, sebab tanpa PMK pun Mahkamah Konstitusi, karena kedudukannya, dapat mengesampingkan ketentuan dalam undang-undang. Peneliti justru lebih tertarik untuk mendalami alasan-alasan hukum yang melandasi diperbolehkannya pengujian kembali materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji sebelumnya dengan dua alasan. Pertama, secara teoretis, Mahkamah Konstitusi adalah *negative legislator*⁴ dalam pengertian dapat membatalkan berlakunya suatu norma undang-undang. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan yang setara dengan undang-undang. Kedua, secara faktual, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam perkara pengujian undang-undang, sejauh ini berlaku secara efektif di tengah-tengah masyarakat. Artinya, masyarakat menilai bahwa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kebutuhan hukum mereka, atau sekurang-kurangnya, penalaran hukum putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dapat diterima oleh masyarakat.

Penerimaan masyarakat terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tentu tak bisa dilepaskan dari metode penalaran hukum yang dipilih oleh Mahkamah Konstitusi. Cukup banyak tersedia metode penalaran hukum yang dapat digunakan oleh hakim dalam memutus persoalan hukum, namun hanya dengan penggunaan metode yang tepatlah suatu penalaran hukum dapat menjustifikasi putusan hukum dengan baik. Berkenaan dengan hal ini, menjadi penting kiranya untuk menemukan metode penalaran hukum apa yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara-perkara pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali melalui penelusuran terhadap pendapat-pendapat hukum yang dikemukakan Mahkamah Konstitusi.

⁴ Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2007), hal. 269. Kelsen menyebut adanya dua organ legislatif yang saling berkebalikan, yaitu *positive legislator* (parlemen) dan *negative legislator* (Mahkamah Konstitusi). Meskipun belakangan ini ada kalangan yang tidak setuju dengan predikat Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, namun bukan berarti yang ditolak adalah posisi Mahkamah Konstitusi sebagai *legislator*, melainkan sifat *negative*-nya.

Penelusuran terhadap metode penalaran hukum putusan Mahkamah Konstitusi ini boleh jadi akan membuka ruang perdebatan mengenai kesesuaian antara hasil identifikasi dengan apa yang benar-benar menjadi pendirian Mahkamah Konstitusi. Namun, sebagai kegiatan ilmiah, penelitian ini memperlakukan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sebagai data atau teks yang sudah menjadi milik umum sehingga terbuka untuk penelitian ilmiah. Merujuk pendapat Karl R. Popper, setiap pengetahuan yang sudah diumumkan akan masuk ke dalam dunia pengetahuan obyektif. Pengetahuan tersebut akan menjadi teks yang otonom dan tidak lagi dapat dimonopoli oleh pihak yang semula menggagas dan mengeluarkannya.⁵

2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, terdapat beberapa persoalan yang menarik untuk didalami lebih lanjut, yaitu:

1. Apa alasan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji kembali materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji konstitusionalitasnya?
2. Metode penalaran hukum apa yang digunakan hakim konstitusi dalam memutus perkara pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang diuji lebih dari sekali?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan di atas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁵ Sebagaimana dikutip oleh Ignas Kleden dalam Ignas Kleden, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan* (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. xii.

1. Untuk menemukan alasan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menguji kembali materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji konstusionalitasnya.
2. Untuk mengetahui metode penalaran hukum hakim konstitusi dalam memutus perkara pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang diuji lebih dari sekali.

4. Manfaat Penelitian

Sebagai kegiatan ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum ketatanegaraan Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi.
2. Dapat memberi sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya mengenai teori-teori di bidang hukum konstitusi.
3. Dapat menjadi acuan bagi Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengembangan hukum di bidang peradilan konstitusi.

5. Kerangka Teori

5.1. Teori Supremasi Konstitusi

Kedudukan konstitusi dalam negara mengalami perubahan dari zaman ke zaman. Di beberapa bagian benua Eropa, pada masa peralihan dari negara feodal monarki ke negara nasional demokrasi, konstitusi yang menjadi alat bagi penguasa kemudian secara berangsur-angsur berubah menjadi alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan

penguasa.⁶ Selanjutnya, kedudukan konstitusi bergeser dari sekadar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat dari kesewenang-wenangan penguasa menjadi senjata rakyat untuk mengakhiri kekuasaan mutlak dan sepihak golongan penguasa dalam sistem monarki⁷ serta membangun tata kehidupan baru atas dasar kepentingan bersama.

Bentuk nyata dari berakhirnya kekuasaan mutlak dan sepihak golongan penguasa tersebut adalah adanya pembatasan atau pengaturan kekuasaan dan penghormatan hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi.⁸ Kedua muatan tersebut menjadi ciri dari sebuah konstitusi modern dan menjadi landasan bagi munculnya paham konstitusionalisme.⁹ Artinya, dalam sebuah negara modern yang konstitusional tidak akan lagi ditemui kekuasaan yang tak terbatas dan penistaan terhadap hak asasi manusia.

Salah satu konsensus yang bisa menjamin tegaknya negara konstitusional, sebagaimana diungkapkan Jimly Asshiddiqie, adalah adanya kesepakatan tentang *rule of law*¹⁰ sebagai landasan penyelenggaraan kehidupan negara. Kesepakatan ini sangat prinsipil mengingat setiap negara membutuhkan adanya suatu keyakinan bersama bahwa setiap tindakan yang akan dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara harus memiliki dasar aturan main yang ditentukan bersama. Dengan adanya kesepakatan tentang sistem aturan

⁶ Penjelasan mengenai dinamika peralihan dari negara feodal monarki ke negara nasional demokrasi di Eropa dapat dilihat dalam Alan Frederick Hattersley, *A Short History of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1930), hal. 120–140.

⁷ Dokumen perjanjian seperti *Magna Charta* (1215) merupakan salah satu bukti dari adanya pergeseran kedudukan konstitusi. Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 72.

⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hal. 15.

⁹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hal. 383.

¹⁰ Selain *rule of law*, menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat dua kesepakatan lain, yaitu kesepakatan mengenai tujuan atau cita-cita bersama dan kesepakatan mengenai bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan. Cita-cita bersama mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang harus hidup di tengah kemajemukan. Adapun bentuk institusi-institusi ketatanegaraan berkenaan dengan bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengaturnya, hubungan antarorgan negara, dan hubungan antara organ-organ negara dengan warga masyarakat. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konpres, 2005), hal. 25-28.

main, konstitusi dapat dijadikan sebagai pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu. Tanpa ada kesepakatan *rule of law*, kata Asshiddiqie, konstitusi tidak akan berguna karena hanya akan menjadi kertas dokumen mati.¹¹

Kesepakatan yang tertuang dalam konstitusi merupakan keputusan politik tertinggi. Oleh karena memiliki legitimasi politik yang sangat tinggi, konstitusi mempunyai derajat supremasi dalam suatu negara. Supremasi konstitusi, menurut K.C. Wheare, diperoleh karena konstitusi mengekspresikan kehendak rakyat dan dibuat oleh badan tertinggi yang berhak mengatasnamakan rakyat.¹² Untuk lebih jelasnya, Wheare menjelaskan sebagai berikut.¹³

Just as, in the legal sphere, the logical argument for a Constitution's being supreme law was supplemented by the argument that the people, either directly or through a constituent assembly, is a supreme law-giver, so also in the moral sphere it is sometimes argued that a Constitution commands obligation because it expresses the will of the people. What the people has laid down is binding upon every individual.

Derajat supremasi yang dimiliki oleh konstitusi harus pula dipahami dalam wilayah tertib hukum suatu negara.¹⁴ Konsekuensinya adalah seluruh pengaturan hukum dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara harus sesuai dengan ketentuan konstitusi. Menurut Asshiddiqie, konstitusi merupakan hukum paling tinggi dan paling fundamental karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum lainnya.¹⁵ Oleh karena konstitusi menjadi sumber legitimasi dan landasan hukum tertinggi dalam suatu negara, tentu diperlukan suatu jaminan agar ketentuan-ketentuannya tidak disimpangi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

¹¹ *Ibid.*

¹² K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1975), hal. 63.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Rajagrafindo, 2005), hal. 61.

¹⁵ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme.... op.cit.*, hal. 23.

Untuk memberikan jaminan pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam konstitusi, A.V. Dicey memandang perlu digunakannya suatu instrumen hukum.¹⁶ Di dalam negara modern, jaminan bahwa ketentuan konstitusi akan diselenggarakan sesuai dengan jiwa dan teksnya diatur mengikuti sistem pemerintahan yang dianut. Karena penetapan sebuah konstitusi memiliki konteks ruang dan waktu, jiwa dan teksnya dapat dipelihara melalui penafsiran. Penafsiran konstitusi dapat dilakukan oleh parlemen,¹⁷ peradilan,¹⁸ atau sebuah dewan¹⁹ yang dibentuk secara tersendiri.

5.2. Teori Pengujian Konstitusionalitas

Salah satu konsekuensi dari supremasi konstitusi adalah adanya peradilan konstitusi yang dapat menguji konstitusionalitas norma peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Gagasan pengujian konstitusionalitas di sebuah peradilan konstitusi yang kemudian mewujud nyata menjadi Mahkamah Konstitusi itu pertamakali dikemukakan oleh Hans

¹⁶ Dicey melihat ada tiga instrumen yang mempengaruhi kepatuhan terhadap konstitusi, yaitu ancaman pemecatan (delegitimasi jabatan), opini publik, dan sanksi hukum. Dua yang disebut pertama potensial untuk diabaikan oleh pejabat penyelenggara negara. Sedangkan yang disebut terakhir tidak dapat diabaikan dalam sebuah negara hukum. Lihat A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi) diterjemahkan oleh Nurhadi* (Bandung: Nusamedia, 2007), hal. 472.

¹⁷ Negara-negara yang menganggap parlemen sebagai badan tertinggi seperti Inggris dan Belanda memposisikan parlemen sebagai satu-satunya badan yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional sekaligus menjaga supaya seluruh undang-undang dan peraturan-peraturan lain senantiasa bersesuaian dengan ketentuan-ketentuan konstitusional. Parlemen menjadi satu-satunya lembaga yang boleh mengubah atau membatalkan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1992), hal. 105.

¹⁸ Badan yudikatif diberi kewenangan untuk mengoreksi peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi. Pada beberapa negara, wewenang pengawalan konstitusi tersebut diberikan kepada Mahkamah Agung seperti di Amerika Serikat, India, dan Italia. Sementara di beberapa negara lain kewenangan itu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi seperti di Austria, Jerman, Indonesia dan negara-negara demokrasi baru lainnya. Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konpress, 2005), hal. 40-46

¹⁹ Pengawalan terhadap supremasi konstitusi juga dilakukan oleh sebuah lembaga negara bernama Dewan Konstitusi. Lembaga ini terdapat di Perancis dan beberapa negara bekas jajahannya. Lembaga Dewan Konstitusi dipilih sebagai model karena negara-negara tersebut menganut supremasi parlemen sehingga tidak mungkin menyerahkan koreksi konstitusionalitas kepada badan yudikatif, melainkan dengan cara memberi koreksi terhadap rancangan hukum yang dibuat oleh parlemen. *Ibid*, hal. 70-74.

Kelsen.²⁰ Hal ini berkaitan erat dengan teori hierarki norma hukum yang dikembangkan oleh Kelsen.

Menurut Kelsen, hukum merupakan suatu hierarki mengenai hubungan normatif, bukan hubungan sebab akibat.²¹ Hubungan antara norma hukum yang mengatur pembentukan norma dengan norma lainnya digambarkan sebagai hubungan antara norma superior dengan norma inferior.²² Norma tertinggi (*grundnorm*) dalam tangga hierarki norma diduduki oleh konstitusi. Oleh sebab itu, jika ada peraturan perundang-undangan yang dipandang tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi dapat diuji konstiusionalitasnya dalam peradilan konstitusi.

Pengujian konstiusionalitas peraturan perundang-undangan di lembaga peradilan (*judicial review*) pertamakali diperkenalkan oleh John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, pada tahun 1803 dalam kasus *Marbury versus Madisson*.²³ *Judicial review* itu menuai kontroversi selain karena peristiwa serupa belum terjadi dan tidak diatur ketentuannya, juga karena dilakukan oleh hakim secara sepihak (di luar permintaan pemohon). Menanggapi kontroversi itu John Marshall malah menekankan perlunya *judicial review* karena

²⁰ C. Thornhill, *Political Theory in Modern Germany: An Introduction* (Cambridge: Wiley-Blackwell, 2000), hal. 64.

²¹ Hans Kelsen, *General Theory... op.cit.*, hal. 123-124.

²² Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta, Kanisius, 2007), hal. 41-51.

²³ Secara kronologis, kasus *judicial review* ini bermula dari kekalahan Presiden *incumbent* John Adams oleh Thomas Jefferson dalam pemilihan umum presiden. Dalam masa peralihan untuk serah terima kekuasaan ke Thomas Jefferson, John Adams membuat keputusan-keputusan penting menjelang tengah malam untuk menyelamatkan teman-teman dekatnya, termasuk Menteri Sekretaris Negara, John Marshall, diangkat menjadi Ketua Mahkamah Agung.

Beberapa dari orang-orang yang diangkat John Adam, termasuk William Marbury, ternyata tidak sempat memperoleh salinan surat pengangkatannya karena presiden segera berganti. Surat-surat tersebut ditahan oleh James Madison selaku Menteri Sekretaris Negara yang baru. Atas dasar penahanan surat-surat tersebut, maka Marbury dkk. mengajukan tuntutan langsung ke Mahkamah Agung yang dipimpin oleh John Marshall agar menerbitkan *writ of mandamus* atau perintah pengadilan kepada Menteri Sekretaris Negara untuk menyerahkan surat-surat pengangkatan tersebut.

Mahkamah Agung menyatakan bahwa permintaan Marbury agar Mahkamah Agung mengeluarkan *writ of mandamus* sebagaimana ditentukan oleh *Judiciary Act 1789* tidak dapat dibenarkan karena ketentuan *Judiciary Act* tersebut bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat. Sebagai konsekuensinya, undang-undang tersebut dibatalkan. Lihat William H. Rehnquist, *The Supreme Court: How It Was, How It Is* (New York: William Morrow, 1989), hal. 99-114.

tiga alasan. Pertama, hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi sehingga kalau ada undang-undang yang bertentangan dengannya, hakim harus berani membatalkan undang-undang itu. Kedua, konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada lembaga yang bisa melakukan pengujian konstiusionalitas agar konstitusi tidak diselewengkan. Ketiga, hakim tidak boleh menolak perkara, termasuk bila ada perkara pengujian konstiusionalitas sebuah undang-undang.²⁴

Pengujian konstiusionalitas peraturan perundang-undangan perlu dilembagakan selain karena tiga alasan yang dikemukakan oleh John Marshal tersebut, Mahfud MD menambahkan satu alasan lagi, yakni karena peraturan perundang-undangan adalah produk politik yang tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik pembuatnya.²⁵ Bukan sesuatu yang mustahil sebuah peraturan perundang-undangan dibuat hanya didasari oleh kepentingan politik. Hasil penelusuran sejarah dan analisis terhadap produk hukum di Indonesia yang dilakukan oleh Mahfud menunjukkan bahwa watak produk hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Kelompok penguasa dapat membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan sikap politik mereka sendiri yang belum tentu sejalan dengan konstitusi yang sedang berlaku.²⁶

Dengan adanya pengujian konstiusionalitas, suatu undang-undang, selain terjaga keselarasannya dengan konstitusi juga terpelihara fungsi-fungsinya. Fungsi undang-undang di dalam negara hukum modern, menurut Hamid S. Attamimi, bukan hanya memberi bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, tetapi juga merupakan

²⁴ Sebagaimana dikutip Mahfud MD dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hal. 37.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajagrafindo, 2009), hal. 348.

instrumen utama untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita negara.²⁷

5.3. Teori *Judicial Activism*

Adalah suatu kenyataan bahwa tindakan Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, John Marsall, yang melakukan *judicial review* dalam kasus Marbury versus Madison pada tahun 1803 telah menciptakan tradisi baru dalam dunia peradilan. Terbukti dewasa ini banyak sekali negara yang memberikan kewenangan *judicial review* kepada lembaga peradilan. Keberanian John Marshall menyimpangi hukum acara peradilan merupakan sikap aktif seorang hakim yang sebenarnya menjadi pantangan bagi lembaga peradilan.²⁸

Sikap aktif lembaga peradilan sebagaimana terjadi dalam kasus Marbury versus Madisson pada gilirannya menjadi wacana yang kemudian dikenal dengan *judicial activism*.²⁹ Faham ini telah banyak dianut terutama di negara-negara dengan tradisi hukum *common law* dan di beberapa negara dengan tradisi hukum *civil law*. Wacana *judicial activism* pertamakali dimunculkan oleh Arthur Schlesinger Jr dalam majalah *Fortune* pada tahun 1947. Dalam artikelnya, Schlesinger membuat klasifikasi profil sembilan hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat menjadi tiga karakteristik: pertama, kelompok hakim aktivis yang terdiri atas Hakim Black, Douglas, Murphy, dan Rutlege; kedua, kelompok hakim *restraint* yang terdiri

²⁷ A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia; Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman," (Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992), hal. 8

²⁸ Lihat Ragnhildur Helgadóttir, *The Influence of American Theories on Judicial Review on Nordic Constitutional law* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), hal. 127-129.

²⁹ Frederick P. Lewis, *The Context of Judicial Activism: The Endurance of The Warren Court Legacy in a Conservative Age* (Lanham MD: Rowman and Littlefield, 1999), hal. 8.

atas Hakim Frankfurter, Jackson, dan Burton; dan ketiga, kelompok tengah yang terdiri atas Hakim Reed dan Ketua Mahkamah Vinson.³⁰

Judicial activism dipahami sebagai proses pengambilan putusan pengadilan melalui pendekatan berbeda. Letak perbedaannya dengan pendekatan konvensional lebih pada filosofi pengambilan keputusan di mana hakim dapat menggunakan pandangan pribadinya tentang suatu kebijakan publik di samping mempertimbangkan faktor-faktor lain untuk memandu pengambilan putusan. Inti dari *judicial activism* adalah bahwa hakim menggunakan kekuatan diskresinya baik dalam hal menafsir konstitusi maupun dalam melakukan uji-coba suatu cara penemuan hukum tertentu. Menurut Christopher Wolfe, *judicial activism* merupakan evolusi dari *judicial review* dalam sejarah peradiban Amerika Serikat. Untuk lebih jelasnya, Wolfe menulis sebagai berikut.³¹

Judicial activism may be defined in terms of either the relation of a judicial decision to the Constitution or the manner in which judges exercise what is conceded to be a broadly political, discretionary power. The definition on which I place the greater emphasis will be dissatisfying to most contemporary constitutional scholars, who subscribe to different conceptions of the nature of judicial power and of the evolution of judicial review in American history.

Sebagai hasil evolusi dari *judicial review*, menjadi jelas bahwa *judicial activism* terinspirasi dari makna filosofis penafsiran konstitusi yang memandang bahwa konstitusi bukan sekadar katalog peraturan hukum, melainkan lebih sebagai pernyataan prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional yang harus dijalankan. Inilah makna konstitusi yang hidup (*living*

³⁰ Lihat Craig Green, "An Intellectual History of Judicial Activism" dalam *Emory Law Journal*, Vol. 58, 2009, hal. 1200.

³¹ Christopher Wolfe, *Judicial Activism: Bulwark of Freedom or Precarious Security?* (Boston: Rowman & Littlefield, 1997), hal. 31.

constitution),³² yaitu suatu konstitusi yang dapat diinterpretasikan secara dinamis sesuai dengan kebutuhan dan semangat perubahan di dalam masyarakat.

5.4. Teori Penalaran Hukum

Penalaran hukum merupakan proses kegiatan akal budi para pengemban hukum seperti hakim, pembuat undang-undang, pengacara, dan ahli hukum dalam berusaha melakukan penemuan hukum. Dalam konteks penalaran hukum oleh hakim, Martin P. Golding, memberi pengertian luas dan pengertian sempit. Dalam pengertian luas, penalaran hukum mencakup suasana kebatinan seorang hakim dalam mengolah akal budinya dengan mengerahkan gagasan, keyakinan, prediksi, perasaan, dan emosinya untuk membuat putusan. Sedangkan dalam pengertian sempit, penalaran hukum adalah argumentasi hukum yang dibangun oleh hakim untuk menjustifikasi putusan yang dibuatnya. Argumentasi hukum ini sebisa mungkin memuat alasan-alasan hukum yang dapat diterima oleh para pihak yang berperkara, para pengemban hukum, dan masyarakat luas, serta mengedepankan kepentingan umum.³³

Penalaran hukum dalam pengertian argumentasi hukum dipandang perlu sekaligus memiliki arti penting karena tidak semua persoalan yang dihadapkan kepada hakim sudah tersedia jalan hukumnya. Sebagaimana dikemukakan oleh B. Arief Sidharta, kegiatan berpikir seorang hakim dalam upaya menemukan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yakni berpikir

³² Kalangan pendukung konsep *living constitution* ini sangat beragam, namun secara umum dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori. Pertama, kategori pragmatis, yang menyatakan bahwa penafsiran konstitusi yang didasarkan pada pandangan-pandangan lama (*outdated views*) sudah tidak dapat diterima lagi sebagai sebuah kebijakan, oleh karenanya dibutuhkan pola penafsiran yang bersifat evolutif. Kedua, kategori intensi, yang menyatakan bahwa para perumus konstitusi telah secara khusus merumuskan naskah konstitusi dengan menggunakan terminologi yang luas dan fleksibel dengan maksud untuk menciptakan suatu dokumen yang dinamis dan “hidup”. Lihat Jed Rubenfeld, *Revolution by Judiciary: The Structure of American Constitutional Law* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), hal. 10.

³³ Martin Philip Golding, *Legal reasoning* (Toronto: Broadview Press, 2001), hal. 1.

aksiomatis dan berpikir problematis.³⁴ Berpikir aksiomatis berangkat dari kebenaran-kebenaran yang sudah tidak diragukan lagi sehingga cukup mudah untuk sampai pada kesimpulan yang mengikat. Berpikir aksiomatis diperlukan untuk menemukan landasan dan pembenaran atas suatu pendapat dengan memperhatikan kesalingterkaitan antara persoalan hukum dengan ketentuan hukum, dan antara ketentuan hukum yang satu dengan ketentuan hukum lainnya. Berbeda halnya dengan kegiatan berpikir problematis yang dilakukan oleh hakim ketika tidak menemukan kebenaran pasti. Dalam berpikir problematis, persoalannya bukan lagi bagaimana menemukan dasar hukum, melainkan bagaimana menemukan alasan hukum yang paling dapat diterima.³⁵

Meskipun argumentasi hukum identik dengan kegiatan berpikir problematis, namun tidak berarti setiap kegiatan berpikir problematis dapat dikualifikasi sebagai penalaran hukum. Oleh sebab itu, Shidarta memberi bingkai penalaran hukum sebagai kegiatan berpikir problematis yang memperhatikan stabilitas dan prediktabilitas putusan yang mengacu kepada sistem hukum positif.³⁶ Dengan perkataan lain, ada rambu-rambu dan metode yang harus diperhatikan oleh hakim ketika melakukan penalaran hukum. Dalam hal ini, Shidarta menjelaskan sebagai berikut.³⁷

.... penalaran hukum adalah kegiatan berpikir problematis dari subjek hukum (manusia) sebagai makhluk individu dan sosial dalam lingkaran kebudayaannya. Sekalipun demikian, penalaran hukum tidak mencari penyelesaian ke ruang-ruang yang terbuka tanpa batas. Ada tuntutan bagi penalaran hukum untuk juga menjamin stabilitas dan juga prediktabilitas dari putusannya dengan mengacu kepada sistem hukum positif. Demi kepastian hukum, argumentasi yang

³⁴ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hal. 163.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan* (Bandung: CV Utomo, 2006), hal. 156.

³⁷ *Ibid.*

dilakukan harus mengikuti asas penataan ini, sehingga putusan-putusan itu (misalnya antara hakim yang satu dengan hakim yang lain dalam mengadili kasus serupa) relatif terjaga konsistensinya (asas *similia similibus*).

Dalam melakukan penalaran hukum, selain dituntut memperhatikan bangunan sistem hukum positif, hakim juga harus memperhatikan hukum penalaran. Secara sederhana, hukum penalaran merupakan hukum silogisme yang dikenal sebagai cara menemukan kebenaran logis dengan memperhatikan kebenaran antara premis dan konklusi. Memang harus diakui bahwa silogisme saja tidak cukup dalam kegiatan penalaran hukum karena premis-premis hukum bukanlah sesuatu yang terberi (*not given*), melainkan harus diciptakan. Aturan hukum sebagai premis mayor selalu memerlukan kualifikasi dalam konteks kenyataan faktual yang konkrit. Terlebih lagi jika dihadapkan pada kenyataan bahwa dinamika kehidupan selalu memunculkan situasi hukum baru seiring perkembangan zaman.³⁸ Walaupun demikian, berpikir secara silogistik tetap dipandang sebagai instrumen penting bagi hakim untuk mendapatkan kesimpulan yang rasional. Dalam hukum penalaran, kesimpulan yang rasional harus ditunjang oleh premis yang juga rasional sehingga dengan demikian tidak terjadi kesesatan di dalamnya. Dalam konteks penalaran hukum, pentingnya meletakkan premis yang rasional ini dinyatakan oleh Aleksander Peczenik sebagai berikut:³⁹

... legal reasoning is supported by reasonable premises. A reasonable premise is not falsified and not arbitrary. A premise is thus reasonable if, and only if, the following conditions are fulfilled:

- 1. The premise is not falsified.*
- 2. The hypothesis is not to a sufficiently high degree corroborated that this premise does not logically follow from a highly coherent set of premises.*

³⁸ Lihat Bernard Arief Sidharta, *op.cit.*, hal. 165–166.

³⁹ Aleksander Peczenik, *On Law and Reason* (New York: Springer, 2009), hal. 131.

Penalaran hukum dapat terjebak dalam kesesatan hukum manakala terdapat kesesatan pada premis yang dihadirkan.⁴⁰ Dalam upaya menghindari terjadinya kesesatan hukum, hakim perlu menggunakan metode tertentu dalam melakukan penalaran hukum. Penalaran hukum dapat dilakukan melalui metode penafsiran hukum dan metode konstruksi hukum. Penafsiran hukum perlu dilakukan oleh hakim manakala terdapat norma ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas atau kabur. Sedangkan konstruksi hukum dilakukan oleh hakim ketika menghadapi kekosongan hukum. Untuk mengisi kekosongan hukum itu hakim bisa menggunakan metode analogi, metode penyempitan hukum dan metode *a contrario*.⁴¹

5.4.1. Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum dilakukan untuk memperoleh kejelasan norma hukum. Menurut Ronald Dworkin, kegiatan menafsir memiliki dua pengertian. Pertama, menafsir berarti mencoba memahami sesuatu dengan cara tertentu. Di sini penafsir mencoba menemukan motif atau maksud dari apa yang tergambar dalam pernyataan, tulisan, atau lukisan, pada saat kesemua itu dibuat. Kedua, menafsir berarti menghadirkan obyek yang ditafsirkan secara akurat sebagaimana adanya, bukan sebagaimana yang diinginkan oleh penafsirnya.⁴² Dalam konteks penafsiran hukum, Dworkin menekankan perlunya bagi seorang penafsir hukum menggunakan metode tertentu untuk menemukan motif atau maksud dari sang pembuat hukum. Dengan melihat ketentuan hukum sebagai apa adanya, penafsir hukum dituntut untuk

⁴⁰ Secara garis besar, kesesatan terjadi karena persoalan semantik dan persoalan relevansi. Kesesatan semantik disebabkan oleh adanya ambiguitas makna kata atau adanya peluang tafsir ganda pada suatu kalimat. Sementara kesesatan relevansi terjadi karena konklusi tidak memiliki hubungan logis dengan premis. Dalam melakukan penalaran hukum, kesesatan hukum bisa terjadi karena ketidakpahaman (paralogis), bisa pula terjadi karena adanya unsur kesengajaan yang digunakan untuk menyesatkan pihak lain (sufisme). Lihat Philipus M. Hadjon dan Titiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hal. 15.

⁴¹ Lihat Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum* (Bandung: Alumni, 2008), hal. 52–53. Lihat pula Sudikno Mertokusumo dan A. Pilto, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 21.

⁴² Ronald Dworkin, *Law's Empire* (London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986), hal. 54.

menggali kehendak sebenarnya dari pembuat hukum, bukan justru melekatkan nilai-nilai yang diyakininya secara pribadi pada rumusan hukum yang telah diciptakan oleh pembentuknya.⁴³

Dalam kegiatan penafsiran hukum, terdapat banyak metode penafsiran yang diintrodusir oleh para ilmuwan hukum. Dari sekian banyak penemuan metode penafsiran hukum itu sebenarnya terdapat beberapa metode yang tumpang tindih atau yang satu hanya merupakan pengembangan dari yang lain. Adapun beberapa metode penafsiran hukum yang pokok dan lazim digunakan oleh hakim sebagai berikut.

Pertama, penafsiran gramatikal (objektif), yaitu penafsiran menurut bahasa. Penafsiran gramatikal memiliki arti penting karena bahasa merupakan sarana bagi hukum. Peraturan perundang-undangan menggunakan bahasa yang ditulis. Untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan perlu penafsiran supaya mudah dijelaskan dalam bahasa umum sehari-hari. Penafsiran secara gramatikal ini merupakan penafsiran yang paling sederhana.⁴⁴

Dengan metode penafsiran gramatikal, penafsiran atas kata-kata dalam undang-undang dilakukan sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Arti naskah peraturan perundang-undangan dipahami menurut bunyi kata-katanya. Pengungkapan maknanya harus memenuhi standar logis dan mengacu pada bahasa umum yang lazim digunakan sehari-hari oleh masyarakat.⁴⁵

Kedua, penafsiran sistematis (logis), penafsiran yang mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya. Dalam penafsiran sistematis, hukum dilihat oleh hakim sebagai satu kesatuan sistem peraturan. Suatu peraturan perundang-undangan tidak dilihat sebagai peraturan yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari suatu sistem. Hubungan antara

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2009), hal. 57.

⁴⁵ Lihat Charles Grove Haines, *The Role of The Supreme Court in American Government and Politics 1789-1835* (London: Cambridge University Press, 1944), hal. 26.

peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak hanya ditentukan oleh tempat berlakunya, tetapi juga oleh asas-asas yang sama yang menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan itu. Meski demikian, penafsiran sistematis tidak boleh keluar dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara.⁴⁶

Ketiga, penafsiran teleologis (sosiologis), yaitu penafsiran berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Penafsiran teleologis dilakukan dengan terlebih dahulu mencari tujuan suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan ini dianggap lebih penting daripada isi peraturan perundang-undangan yang ada. Penafsiran teleologis hanya bisa dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki tujuan kemasyarakatan.⁴⁷

Dengan melakukan penafsiran teleologis atau sosiologis, hakim dapat mengatasi kesenjangan yang muncul antara sifat positif hukum dan kenyataan hukum yang berkembang. Di sinilah letak pentingnya penafsiran teleologis. Karena sifatnya yang terbuka dalam merespons perkembangan persoalan hukum, penafsiran teleologis atau sosiologis disebut juga sebagai penafsiran kontekstual.⁴⁸

Keempat, penafsiran historis (subjektif), yaitu penafsiran dengan merunut latar belakang perumusan suatu ketentuan hukum tertentu atau sejarah hukumnya. Di sini penafsiran historis hendak memahami konteks sejarah hukum, baik sejarah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan maupun sejarah hukum itu sendiri.⁴⁹ Dengan lain perkataan, ada dua macam penafsiran historis. Pertama, penafsiran menurut sejarah pengaturannya atau sejarah undang-undang. Penafsiran ini mencari maksud dari dibentuknya sebuah undang-

⁴⁶ Lihat Aleksander Peczenik, *op.cit.* hal. 316–317. Lihat juga Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum; Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan* (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal. 86.

⁴⁷ Lihat Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World, Second Edition* (London: Cavendish Publishing, 1999), hal. 270. Lihat pula Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 61.

⁴⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal. 223.

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 60.

undang sehingga kehendak pembentuk undang-undang menjadi sangat menentukan. Kedua, penafsiran menurut sejarah kelembagaan hukumnya. Penafsiran yang demikian ini hendak memahami asal usul munculnya hukum dalam pandangan masyarakat.⁵⁰

Kelima, penafsiran komparatif, yaitu penafsiran dengan cara membandingkan peraturan perundang-undangan pada suatu sistem hukum dengan peraturan perundang-undangan yang ada pada sistem hukum lainnya. Penafsiran komparatif dilakukan dengan cara mencari kesamaan atau ketidaksamaan untuk menemukan penyelesaian persoalan hukum. Penafsiran komparatif dilakukan ketika hakim membutuhkan kejelasan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹ Metode penafsiran komparatif ini biasanya digunakan oleh hakim ketika menangani kasus-kasus yang menggunakan dasar hukum positif yang lahir dari perjanjian internasional. Di luar hukum perjanjian internasional, kegunaan penafsiran komparatif bersifat terbatas.⁵²

Keenam, penafsiran futuristik (antisipatif), yaitu penafsiran dengan mengacu kepada rumusan dalam rancangan undang-undang atau rumusan yang dicita-citakan. Dengan kata lain, penafsiran futuristik merupakan penafsiran yang menggunakan sumber hukum yang belum resmi berlaku. Penafsiran futuristik dilakukan ketika hakim memiliki keyakinan bahwa sebuah rancangan undang-undang pasti akan segera diundangkan.⁵³

5.4.2. Konstruksi Hukum

Selain menggunakan penafsiran hukum, penalaran hukum juga bisa menggunakan konstruksi hukum. Berbeda dengan penafsiran hukum yang digunakan oleh hakim pada saat

⁵⁰ Charles Grove Haines, *op.cit.*, hal. 27.

⁵¹ Peter de Cruz, *op.cit.*, hal. 233.

⁵² Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 69.

⁵³ *Ibid*, hal. 70.

menemui ketentuan hukum yang tidak jelas atau tidak relevan untuk diterapkan, konstruksi hukum digunakan manakala hakim dihadapkan pada situasi kekosongan hukum, yakni tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan ataupun yurisprudensi yang bisa dijadikan dasar untuk menemukan hukum. Dalam keadaan demikian hakim dituntut untuk menggali hingga menemukan hukum yang hidup dan mencerminkan nilai-nilai keadilan di tengah-tengah masyarakat. Tentu saja kegiatan ini tidak mudah dilakukan karena tidak ada standar bakunya. Berdasarkan hati nuraninya, seorang hakim harus memberikan putusan yang seadil-adilnya.⁵⁴

Dalam mengisi kekosongan hukum, hakim harus terlebih dahulu melakukan konstruksi dengan mempertautkan sistem formal dengan sistem materiil hukum. Apabila sistem formal berbeda dengan sistem materiil dalam dasarnya, proses pertautan tak bisa dilakukan. Dalam kondisi demikian hakim harus menyatakan undang-undang tidak mengikat sehingga diperlukan adanya temuan hukum baru.⁵⁵ Dalam melakukan konstruksi hukum, hakim murni menggunakan akalinya. Oleh karena itu, metode yang harus diterapkannya pun menuntut penggunaan logika. Di sinilah hakim memerlukan metode berpikir yang dapat mengantarkannya pada penemuan hukum. Adapun beberapa metode yang lazim digunakan hakim dalam mengkonstruksi hukum sebagai berikut.

Pertama, metode analogi, yaitu pengkonstruksian dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan dengan memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa konkrit atau persoalan hukum yang belum ada pengaturannya. Dengan analogi, peristiwa yang serupa, sejenis, atau mirip dengan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan diperlakukan sama. Dalam analogi, suatu peraturan khusus dijadikan umum tetapi tidak tertulis kemudian digali asas yang terdapat di dalamnya dan disimpulkan

⁵⁴ Johnny Ibrahim, *op.cit.*, hal. 228.

⁵⁵ Yudha Bhakti Ardhiwisasta, *op.cit.*, hal. 52.

dari ketentuan yang umum itu ke peristiwa atau persoalan yang khusus.⁵⁶ Peraturan umum yang tidak tertulis dalam undang-undang itu diterapkan terhadap peristiwa tertentu yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi mirip atau serupa dengan peristiwa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Kedua, metode penyempitan hukum (*rechtsvervijnings*), yaitu pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan seolah-olah mempersempit keberlakuannya pada suatu peristiwa konkrit sehingga terjadi pengecualian-pengecualian. Penyempitan hukum diperlukan apabila terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang abstrak atau pasif, sehingga jika diterapkan sepenuhnya akan menimbulkan ketidakadilan.

Suatu ketentuan hukum disebut abstrak apabila normanya terlalu luas dan bersifat umum sehingga kalau diberlakukan akan mencakup kepada hal-hal yang tidak ada relevansinya. Ketentuan hukum disebut pasif apabila normanya tidak memiliki akibat hukum.⁵⁸ Oleh karena itu, dalam penyempitan hukum dibentuk pengecualian-pengecualian atau penyimpangan-penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang bersifat umum.⁵⁹

Ketiga, *a contrario*, yaitu pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada suatu peristiwa yang belum ditemukan jalan hukumnya. Ada kalanya suatu peristiwa tidak secara khusus diatur oleh undang-undang, tetapi kebalikan dari peristiwa tersebut diatur oleh undang-undang. Cara menemukan hukumnya ialah dengan pertimbangan bahwa apabila undang-undang menetapkan hal-hal tertentu untuk peristiwa tertentu, maka peraturan itu

⁵⁶ Patrick Nerhot (ed), *Legal Knowledge and Analogy, Fragments of Legal Epistemology, Hermeneutics and Linguistics* (Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, 1991), hal. 73–74.

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 67.

⁵⁸ Ahmad Rifai, *op.cit.*, hal. 83.

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 71.

terbatas pada peristiwa tertentu itu dan untuk peristiwa di luarnya berlaku kebalikannya. Metode *a contrario* ini menjelaskan maksud peraturan perundang-undangan didasarkan pada pengertian sebaliknya dari peristiwa konkrit yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang. Apabila suatu peristiwa tertentu diatur, tetapi peristiwa lainnya yang mirip tidak diatur, maka untuk yang terakhir ini berlaku hal sebaliknya.⁶⁰

6. Kerangka Konsep

Penalaran berasal dari akar kata "nalar" yang berarti pertimbangan tentang baik buruk atau akal budi. Dengan demikian "penalaran" berarti cara (perihal) menggunakan akal budi.⁶¹ Karena itu, pengertian penalaran selalu berkaitan dengan suatu cara atau proses berpikir untuk menarik suatu kesimpulan yang berupa pengetahuan.

Istilah "hukum" memiliki banyak pengertian yang diberikan oleh para ahli. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pun memberikan beberapa pilihan arti "hukum", seperti peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah; undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu; dan keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan).⁶² Istilah hukum dalam penelitian ini menggunakan pengertiannya yang umum.

Adapun "penalaran hukum" memiliki pengertian kegiatan akal budi dalam berusaha melakukan penemuan hukum dengan memperhatikan logika hukum, bahasa hukum,

⁶⁰ *Ibid*, hal. 69.

⁶¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan (Online), <http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php> (diakses tanggal 27 Oktober 2010).

⁶² *Ibid*.

penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan kesesatan hukum.⁶³ Dalam penalaran hukum, logika menjelaskan tentang cara berpikir lurus untuk mencapai suatu kebenaran hukum. Bahasa yang digunakan di sini adalah bahasa hukum dan/atau bahasa undang-undang. Penafsiran hukum berusaha mencari maksud dan pengertian yang relevan melalui berbagai pendekatan. Penafsiran hukum dilakukan oleh hakim apabila ditemukan adanya norma kabur. Sementara konstruksi hukum dilakukan manakala terjadi kekosongan norma hukum. Hakim dapat menempuh beberapa metode untuk menemukan hukum yaitu dengan *a contrario*, *per analogiam* (analogi) dan penyempitan hukum. Metode-metode ini juga berguna untuk menghindari terjadinya kesesatan hukum.⁶⁴

Peneliti membatasi pengertian "penalaran hukum" dalam penelitian ini sebagai cara berpikir hakim untuk memperoleh putusan dengan menggunakan metode atau kaedah tertentu terkait dengan penggunaan penafsiran hukum dan konstruksi hukum. Dengan memfokuskan pengertian penalaran hukum pada penafsiran hukum dan konstruksi hukum, tidak berarti peneliti mengabaikan logika hukum, bahasa hukum, dan kesesatan hukum. Bagi peneliti, kegiatan menafsir dan mengkonstruksi sudah pasti menggunakan logika, memperhatikan bahasa, dan menghindari kesesatan.

Putusan merupakan hasil kegiatan budi memahami suatu proposisi sebagai suatu yang pada prinsipnya tak bersyarat, atau memiliki bukti yang memadai, untuk ditegaskan kebenarannya.⁶⁵ Istilah "putusan" dalam penelitian ini dibatasi pengertiannya pada putusan hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara.

⁶³ Lihat I Dewa Gede Atmadja, *Penalaran Hukum (Legal Reasoning), Pengertian, Jenis, dan Penerapannya* (Denpasar: FH Unud, 2006), hal. 22–34.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ J. Sudarminta, *Epistemologi Dasar, Pengantar Filsafat Pengetahuan* (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hal. 98.

Pengertian Mahkamah Konstitusi dalam penelitian ini adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman yang dibentuk berdasarkan perintah Aturan Peralihan Pasal III Perubahan Keempat UUD 1945.⁶⁶ Sesuai dengan namanya, lembaga ini memiliki fungsi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi.

Sementara pengertian istilah pengujian undang-undang dalam penelitian ini dibatasi pada pengujian norma undang-undang terhadap UUD 1945. Karena pengujian undang-undang di sini dilakukan oleh lembaga pengadilan, maka istilah pengujian undang-undang dapat dipertukarkan secara bebas dengan *judicial review*.⁶⁷ Pengujian undang-undang bisa secara materiil dan bisa pula secara formil. Pengujian materiil yaitu pengujian atas materi muatan yang ada dalam sebuah undang-undang, baik berupa ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang. Sedangkan pengujian formil adalah pengujian atas pembentukan undang-undang.⁶⁸

7. Metode Penelitian

7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini akan mengungkap alasan-alasan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menguji kembali beberapa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji konstitusionalitasnya. Dari situ kemudian akan digali lebih lanjut penalaran hukum dalam putusan-putusannya. Oleh sebab itu, tipe penelitian ini

⁶⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 10.

⁶⁷ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hal. 1-2.

⁶⁸ *Ibid*, hal. 58.

adalah yuridis normatif⁶⁹ dengan pertimbangan bahwa persoalan yang diteliti bertitik tolak pada putusan pengujian konstusionalitas undang-undang.

7.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan komparatif.⁷⁰ Dengan pendekatan ini peneliti akan memperbandingkan dua hal. Pertama, perbandingan alasan permohonan melalui pengelompokan kerugian hak konstusional pemohon, isu konstusionalitas yang diusung, dan landasan pengujian antara satu perkara dengan perkara yang lain untuk mengetahui persamaan dan perbedaannya. Dari situ akan diketahui apakah adanya perbedaan alasan permohonan atau adanya suatu sebab lain yang menjadi alasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menguji kembali suatu ketentuan dalam undang-undang. Kedua, perbandingan metode penalaran hukum antara perkara yang diuji terdahulu dengan perkara yang diuji kemudian. Melalui perbandingan ini akan diketahui, metode penalaran hukum apa yang digunakan Mahkamah dalam memutus perkara yang diuji terdahulu dan yang diuji kemudian, serta apakah terjadi perbedaan penalaran atau tidak. Dari perbandingan pula dapat diketahui metode penalaran hukum apa yang banyak digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali.

⁶⁹ Penelitian yuridis normatif, sebagaimana diungkapkan Johnny Ibrahim, dapat diandalkan untuk menghasilkan analisis hukum yang tajam berdasarkan doktrin dan norma-norma yang telah ditetapkan dalam sistem hukum, baik yang telah tersedia sebagai bahan hukum maupun yang masih harus dicari sebagai bahan kajian guna memecahkan masalah hukum faktual. Lihat Johnny Ibrahim, *op.cit.*, hal. 73. Di samping itu, menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum memiliki kekhasan tertentu yang kemudian menjadi identitas tersendiri di hadapan penelitian ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo, 2004), hal. 1-2.

⁷⁰ Pendekatan komparatif merupakan salah satu cara yang digunakan dalam penelitian normatif untuk membandingkan suatu sistem hukum dengan sistem hukum yang lain. Dari perbandingan tersebut akan diperoleh pengetahuan tentang persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaannya. Lihat Sri Mamuji dkk., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 11.

7.3. Bahan Hukum

Sebagai penelitian hukum ilmiah, penelitian ini memerlukan bahan-bahan hukum yang memadai untuk mendukung tercapainya tujuan penelitian. Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagaimana akan peneliti uraikan sebagai berikut.

- a. Bahan primer yakni bahan berupa peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, dan putusan-putusan MK.
- b. Bahan hukum sekunder yakni bahan yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal ilmiah, makalah-makalah di forum-forum ilmiah, dan pendapat para pakar hukum.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

8. Sistematika Penulisan

Berdasarkan uraian di atas, hasil penelitian ini akan dituangkan dalam bentuk tulisan yang sistematis dengan kerangka sebagai berikut.

Bab I yang menjadi pendahuluan penulisan hasil penelitian ini menjelaskan berbagai hal yang menjadi latar belakang masalah penelitian. Permasalahan dalam penelitian ini selanjutnya dipertajam lagi menjadi dua pokok permasalahan yang kemudian menjadi gambaran awal mengenai garis besar pembahasan dalam penulisan ini. Dalam Bab I ini juga peneliti menjelaskan tujuan penelitian dan manfaat penelitian ini. Selain itu, kerangka teori,

kerangka konsep, serta metodologi penelitian juga dikemukakan dalam bab ini. Ketiganya berguna bagi peneliti sebagai alat pemandu sekaligus rambu-rambu dalam penulisan supaya mendapatkan hasil yang jelas dan terfokus. Terlebih, pada bagian akhir Bab I ini terdapat uraian sistematika penulisan yang berisi susunan urutan kerangka penulisan.

Bab II berisi tinjauan umum tentang Mahkamah Konstitusi. Pada bagian ini dipaparkan secara sekilas pandang tentang latar belakang dan sejarah terbentuknya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Selain itu, dalam Bab II ini pula diuraikan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu pengujian undang-undang, mendapat porsi pembahasan yang lebih mendalam dibanding pembahasan tentang kewenangan yang lain. Bab II ini ditutup dengan uraian tentang putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang.

Bab III membahas tentang pengujian kembali undang-undang yang pernah diuji dengan amar putusan sama. Di sini terdapat dua kelompok perkara pengujian undang-undang. Pertama, pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mempersoalkan ketentuan tentang intersepsi dan larangan dihentikannya penyidikan dan penuntutan terhadap tersangka korupsi. Kedua, pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mempersoalkan ketentuan mengenai cakupan tindak pidana korupsi dan hukumannya. Dalam dua kelompok perkara tersebut, peneliti mengemukakan alasan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menguji kembali undang-undang yang sudah pernah diuji sebelumnya.

Bab IV membahas tentang pengujian kembali undang-undang yang pernah diuji dengan amar putusan berbeda. Kasus demikian ini terdapat dalam tiga kelompok perkara.

Pertama, pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mempersoalkan larangan calon independen dalam pilkada. Kedua, pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mempersoalkan ketentuan tentang batas maksimal masa jabatan kepala daerah. Ketiga, pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mempersoalkan ketentuan tentang pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua. Terhadap masing-masing kelompok perkara, peneliti memberikan penjelasan perihal alasan hukum Mahkamah Konstitusi dalam menguji kembali undang-undang yang pernah diuji.

Bab V berisi penalaran hukum mahkamah konstitusi dalam memutus perkara pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali. Bagian ini menjelaskan penalaran hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali dengan amar putusan sama. Pada bagian berikutnya diulas pula tentang penalaran hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali dengan amar putusan berbeda. Sementara pada bagian terakhir terdapat analisis perbandingan putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali.

Bab VI yang merupakan penutup tulisan ini berisi kesimpulan hasil penelitian serta sekumpulan saran-saran.

BAB 2

TINJAUAN UMUM TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Sekilas Sejarah Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berdiri pada tanggal 13 Agustus 2003 bersamaan dengan diundangkannya UU MK.⁷¹ Lembaga ini didirikan berdasarkan perintah Aturan Peralihan Pasal III Perubahan Keempat UUD 1945 dengan limit waktu selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003. Berbagai ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945 yang merupakan hasil dari kegiatan MPR melakukan Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

Munculnya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan respons terhadap kebutuhan hukum yang berkembang, terutama sejak masa reformasi 1998.⁷² Sebelum reformasi, kekuasaan kehakiman di Indonesia hanya mengenal Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga peradilan yang berada di bawahnya. Sementara itu tidak semua persoalan hukum dan politik dapat diselesaikan di Mahkamah Agung, seperti

⁷¹ Penentuan hari jadi Mahkamah Konstitusi RI merupakan hasil kesepakatan para hakim konstitusi periode pertama. Selain peristiwa diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, ada beberapa peristiwa lain yang mereka pertimbangkan untuk dijadikan hari kelahiran Mahkamah Konstitusi. Peristiwa disahkannya Perubahan Keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002 dipertimbangkan untuk dijadikan hari lahir Mahkamah Konstitusi mengingat dalam perubahan keempatlah Mahkamah Konstitusi diperintahkan untuk dibentuk sebagaimana tercantum dalam Pasal III Aturan Peralihan. Tanggal 15 Agustus 2003 juga dipertimbangkan untuk dijadikan hari lahir Mahkamah Konstitusi karena pada momen tersebut ditandatangani Keputusan Presiden Nomor 147/M/Tahun 2003 tentang pengangkatan sembilan orang hakim konstitusi periode pertama. Kemudian tanggal 16 Agustus 2003 juga dianggap beralasan jika dijadikan hari lahir Mahkamah Konstitusi karena pada saat itulah kesembilan hakim konstitusi periode pertama mengucapkan sumpah jabatan di istana negara. Lihat I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hal. 5–6.

⁷² Tuntutan reformasi antara lain amandemen UUD; penghapusan dwifungsi ABRI; penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); otonomi daerah; terwujudnya kebebasan pers; dan terwujudnya kehidupan yang demokratis. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hal. 3–4.

konflik norma peraturan perundang-undangan, konflik kewenangan antarlembaga tinggi negara, dan konflik politik dalam proses demokrasi.

Secara historis, hadirnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia melalui proses yang cukup panjang, seiring dengan dinamika konfigurasi politik di tanah air yang terus berjalan. Proses tersebut, secara sederhana dapat dibagi menjadi menjadi tiga tahap, yaitu tahap gagasan, tahap perumusan, dan tahap institusionalisasi.

1.1. Tahap Gagasan

Mahkamah konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi memiliki peran strategis terutama untuk menjaga agar tujuan-tujuan para pembuat konstitusi tidak mengalami penyimpangan yang potensial dilakukan oleh organ-organ kenegaraan. Wujud penyimpangan konstitusional tersebut kerap ditemui dalam wujud norma peraturan perundang-undangan yang tidak selaras dengan norma konstitusi.⁷³ Oleh sebab itu, bukanlah sesuatu yang mengherankan apabila tugas Mahkamah Konstitusi yang paling masyhur di dunia ini adalah mengadili konflik norma antara norma konstitusi dan norma peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya.

Perihal pengadilan konflik norma peraturan perundang-undangan tersebut, di Indonesia sebenarnya sudah pernah muncul gagasan untuk menciptakan mekanisme *judicial review* (pengujian undang-undang) pada saat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)⁷⁴ melakukan sidang pada tanggal 15 Juli 1945. Pada waktu itu, M.

⁷³ Lihat Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hal. 84.

⁷⁴ Terjemahan dari *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai*. Ada yang menganggap penambahan kata “Indonesia” dalam terjemahan bahasa Indonesia sebagai kesalahkaprahan sebagaimana disampaikan oleh RM AB Kusuma. Menurut Kusuma, pencantuman kata “Indonesia” kurang tepat karena badan yang berdiri tanggal 29 April 1945 ini dibentuk oleh Rikugun (Angkatan Darat Jepang), Tentara ke-XVI, yang wewenangnya hanya meliputi pulau Jawa dan Madura. Selain itu, pemerintah Jepang pada saat itu tidak pernah menyebut wilayah Nusantara dengan

Yamin mengusulkan agar Mahkamah Agung diberi kewenangan membanding undang-undang dengan undang-undang dasar. Berikut pernyataan Yamin secara lebih lengkap:⁷⁵

Balai Agung janganlah saja melaksanakan bagian kehakiman, tetapi juga hendaklah menjadi badan yang membanding, apakah Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan, tidak melanggar Undang-Undang Dasar republik atau bertentangan dengan hukum adat yang diakui, ataukah tidak bertentangan dengan syariaah agama Islam. Jadi, dalam Mahkamah Tinggi itu, hendaknya dibentuk badan sipil dan kriminal, tetapi juga Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam Tinggi, yang pekerjaannya tidak saja menjalankan ke hakiman, tetapi juga membanding dan memberi laporan tentang pendapatnya kepada Presiden Republik tentang segala hal yang melanggar hukum dasar, hukum adat dan aturan syariaah.

Istilah “membanding undang-undang” yang dipakai oleh Yamin pada waktu itu tidak lain adalah “pengujian undang-undang” menurut istilah yang telah umum dipakai sekarang.⁷⁶ Namun usulan itu ditolak oleh Soepomo dengan alasan bahwa Indonesia tidak menganut paham demokrasi liberal dan pemisahan kekuasaan *ala trias politica*, sehingga kekuasaan kehakiman tidak dibenarkan mengontrol kekuasaan pembentuk undang-undang. Selain itu, menurut Soepomo, sumber daya manusia Indonesia tidak punya pengalaman yang memadai untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan.⁷⁷

Pada saat negara Republik Indonesia berubah menjadi negara federal dan memberlakukan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), kewenangan *judicial review* diberikan kepada Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang negara bagian terhadap

sebutan “Indonesia”, melainkan “*To Indo*” sebagai terjemahan dari “Hindia Belanda”. Pemerintah Pusat Jepang di Tokyo baru memutuskan bahwa kemerdekaan akan meliputi seluruh Indonesia pada tanggal 20 Juli 1945. Lihat catatan kaki RM AB Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2004), hal. 1.

⁷⁵ Sekretariat Negara, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945–22 Agustus 1945, Edisi ke-IV* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998), hal. 324.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, “Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan dan Penyelenggaraan, serta Setangkep Harapan” dalam Refly Harun, Zainal AM Husein, dan Bisariyadi (Ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi* (Jakarta: Konpress, 2004), hal. 4.

⁷⁷ Harun Alrasid, “Hak Menguji dalam Teori dan Praktek”, *Jurnal Konstitusi Vol. 1 No. 1, Juli 2004*, hal. 93–94.

konstitusi.⁷⁸ Namun, *judicial review* tersebut belum pernah dipraktekkan sampai Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950. Sementara itu, di dalam UUDS 1950 tidak dikenal kewenangan *judicial review*.⁷⁹

⁷⁸ Sebagaimana termaktub dalam Pasal 156, Pasal 157, dan Pasal 158 Konstitusi RIS yang menyatakan:

Pasal 156

- (1) Djika Mahkamah Agung atau pengadilan² lain jang mengadili dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, beranggapan bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang² suatu daerah-bagian berlawanan dengan Konstitusi ini, maka dalam keputusan kehakiman itu djuga, ketentuan itu dinjatakan dengan tegas tak-menurut-Konstitusi.
- (2) Mahkamah Agung berkuasa djuga menjatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah-bagian tak-menurut-Konstitusi, djika ada surat permohonan jang beralasan jang dimajukan, untuk Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Djaksa Agung pada Mahkamah Agung, ataupun, untuk suatu pemerintah daerah-bagian jang lain, oleh Kedjaksanaan pada pengadilan tertinggi daerahbagian jang dimaksud kemudian.

Pasal 157

- (1) Sebelum pernjjataan tak-menurut-Konstitusi tentang suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah-bagian untuk pertama kali diutjapkan atau disahkan, maka Mahkamah Agung memanggil Djaksa Agung pada Madjelis itu, atau kepala Kedjaksanaan pada pengadilan tertinggi daerah-bagian bersangkutan, untuk didengarkan dalam madjelis-pertimbangan.
- (2) Keputusan Mahkamah Agung jang dalamnja pernjjataan tak-menurut-Konstitusi untuk pertama kali diutjapkan atau disahkan, diutjapkan pada sidang pengadilan umum. Pernjjataan itu selesak mungkin diumumkan oleh Djaksa Agung pada Mahkamah Agung dalam warta resmi Republik Indonesia Serikat.

Pasal 158

- (1) Djika dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung menjatakan suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undangundang daerah-bagian tak-menurut-Konstitusi, dan Mahkamah Agung karena sesuatu sebab memeriksa perkara itu, maka karena djabatannja ia mempertimbangkan dalam keputusannja apakah pernjjataan tak-menurut-Konstitusi itu dilakukan pada tempatnja.
- (2) Terhadap pernjjataan tak-menurut-Konstitusi sebagai dimaksud dalam ajat jang lalu, pihak² jang dikenai kerugian oleh pernjjataan itu dan jang tidak mempunjai alat-hukum terhadapnja, dapat memajukan tuntutan untuk kasasi karena pelanggaran hukum kepada Mahkamah Agung.
- (3) Djaksa Agung pada Mahkamah Agung dan djuga kepala Kedjaksanaan pada pengadilan tertinggi daerah-bagian itu, dapat karena djabatannja memajukan tuntutan kepada Mahkamah Agung untuk kasasi karena pelanggaran hukum terhadap pernjjataan tak-menurut-Konstitusi jang tak terubah lagi sebagai dimaksud dalam ajat (1).
- (4) Pernjjataan tak-menurut-Konstitusi tentang suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan suatu daerah-bagian oleh pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, djika tidak dengan tegas berdasarkan pernjjataan tak-menurut-Konstitusi jang sudah dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap ketentuan itu dan jang telah diumumkan menurut pasal 157, haruslah disahkan oleh Mahkamah Agung, sebelum keputusan kehakiman jang berdasar atasnja dapat didjalankan. Permohonan untuk pensahan dirundingkan dalam madjelis-pertimbangan. Permohonan itu ditiadakan djika pernjjataan tak-menurut-Konstitusi itu dihapuskan sebelum perundingan itu selesai. Djika Mahkamah Agung menolak permohonan pensahan itu, maka Mahkamah menghapuskan keputusan kehakiman jang memuat pernjjataan tak-menurut-Konstitusi sekadar itu dan Mahkamah itupun bertindak selanjutnja seakan-akan salah satu pihak telah memajukan tuntutan untuk kasasi karena pelanggaran hukum.
- (5) Tentang jang ditentukan dalam pasal ini dan kedua pasal jang lalu, dengan undang-undang federal dapat ditetapkan aturan² lebih landjut, termasuk tenggang².

Gagasan untuk memberikan kewenangan pengujian undang-undang kepada kekuasaan kehakiman juga pernah menjadi perbincangan serius pada awal era Orde Baru. Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) pada tahun 1966-1967 telah merekomendasikan hak menguji undang-undang kepada Mahkamah Agung. Akan tetapi usulan Panitia *Ad Hoc* II tersebut kemudian ditolak oleh pemerintah dengan alasan bahwa tugas Mahkamah Agung hanyalah menegakkan undang-undang. Bagi pemerintah, pengawalan terhadap konstitusi hanya bisa dilakukan oleh MPR sebagai lembaga yang berhak membuat konstitusi itu sendiri.⁸⁰

Tidak adanya mekanisme *judicial review* mengakibatkan norma-norma peraturan perundang-undangan yang berbenturan satu sama lain tidak bisa diselesaikan melalui jalur hukum baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Pada masa Orde Baru pernah muncul gagasan untuk memasukkan kewenangan pengujian undang-undang ke dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman pada tahun 1970. Namun, begitu RUU tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, ketentuan yang muncul adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.⁸¹ Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Ketentuan mengenai *judicial review* di Mahkamah Agung ini kemudian dimasukkan ke dalam Ketetapan MPR

⁷⁹ Lihat Sri Soemantri, *Hak Menguji Materiil di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1986), hal. 9. Lihat juga Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo, 2005), hal. 21.

⁸⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum.... op.cit.*, hal. 350.

⁸¹ Tim Penyusun Buku Lima Tahun Mahkamah Konstitusi, *Lima Tahun Menegakkan Konstitusi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003–2008* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hal. 4.

Nomor VI/MPR/1973 dan dituangkan lagi ke dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978. Akan tetapi, berbagai ketentuan mengenai *judicial review* tersebut tidak pernah bisa dilaksanakan dan tidak pernah ada produknya hingga terjadi reformasi.⁸²

Ketika rezim Orde Baru berhasil diakhiri oleh gerakan reformasi, muncul berbagai usulan untuk menata kembali sistem hukum di Republik Indonesia. Salah satu usulan yang begitu banyak mendapat dukungan adalah amandemen konstitusi. Dari kalangan akademisi muncul adagium bahwa tidak ada reformasi tanpa perubahan konstitusi.⁸³ Mereka berpendapat bahwa hanya melalui perubahan konstitusi supremasi hukum di tanah air dapat ditegakkan, di antaranya dengan memasukkan ketentuan mengenai *judicial review* dalam konstitusi sehingga dimungkinkan terjadinya mekanisme *checks and balances*.

1.2. Tahap Perumusan

Persoalan tidak terakomodasinya pengujian undang-undang dalam sistem peradilan kita sebelum reformasi menjadi perbincangan hangat dalam forum Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR yang bertugas merumuskan amandemen konstitusi. Dalam proses Perubahan Kedua tahun 2000, misalnya, sudah dibicarakan apakah pengujian undang-undang akan menjadi kewenangan Mahkamah Agung atau dibentuk sebuah lembaga tersendiri, yakni Mahkamah Konstitusi. Ketika Panitia *Ad Hoc* I sampai pada persepsi yang sama bahwa yang dibutuhkan adalah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tersendiri yang berwenang melakukan *judicial review*, sempat dipertimbangkan untuk merancang lembaga ini

⁸² Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal. 260.

⁸³ *Ibid.*, hal. 159.

sebagai lembaga *ad hoc*. Jika lembaga ini bersifat *ad hoc*, pilihannya bisa dibentuk oleh MPR atau dibentuk oleh Mahkamah Agung.⁸⁴

Mengenai opsi Mahkamah Konstitusi sebagai bentukan MPR dan sekaligus menjadi bagian dari MPR sebenarnya hanya merupakan pengembangan dari apa yang sedang dicoba berlakukan pada saat itu. Pada tahun 2000, MPR pernah diberi kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Tata dan Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pengujian aktif oleh MPR tersebut belum pernah dipraktikkan sampai ketetapan yang menjadi dasar hukum kewenangan tersebut habis masa berlakunya. Hal itu disebabkan oleh karena tidak ditemukannya mekanisme yang memungkinkan pelaksanaannya secara teknis.⁸⁵

Kebutuhan memasukkan ketentuan tentang *judicial review* juga didukung dengan keinginan untuk memasukkan ketentuan mengenai instrumen hukum dalam proses *impeachment* presiden ke dalam konstitusi. Hal ini didasari oleh fakta bahwa proses pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 murni karena alasan politik, bukan alasan hukum. Berpijak pada dua kebutuhan tersebut, ketika melakukan Amandemen Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, MPR merancang sebuah Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan ketatanegaraan dengan dua kewenangan pokok, yaitu melakukan pengujian undang-undang dan sebagai forum *privilegium* atau pengadilan khusus ketatanegaraan tatkala presiden akan diberhentikan dalam masa jabatannya.⁸⁶

Peristiwa pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, menurut Jimly Asshiddiqie, menjadi pemicu kesadaran dan penyamaan persepsi mayoritas perumus amandemen konstitusi

⁸⁴ Lihat Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2000, Buku Dua* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hal. 113–383. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2000, Buku Lima* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hal. 175–196).

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian op.cit.*, hal. xiii.

⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum.... op.cit.*, hal. 161.

mengenai pentingnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mengadili berdasarkan hukum dalam forum hukum. Kesadaran akan hal tersebut membuat perkara *impeachment* menjadi kewenangan yang pertama kali disetujui sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal itu pula yang menyebabkan pasal tentang *impeachment* dapat ditemui di tempat yang berbeda dari ketentuan Pasal 24C yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi.⁸⁷

Selain kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang dan mengadili perkara *impeachment*, seiring dengan berkembangnya perdebatan di MPR, terdapat penambahan-penambahan kewenangan bagi Mahkamah Konstitusi. Salah satu pengusul penambahan kewenangan tersebut adalah Fraksi Utusan Golongan yang melalui juru bicaranya, Soetjipto, mengatakan:⁸⁸

... Fraksi Utusan Golongan menganggap perlu adanya suatu Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang. Jadi, punya hak menguji undang-undang. Fungsinya bukan hanya untuk hak uji undang-undang tetapi Mahkamah Konstitusi di negara lain juga mengadili persengketaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan juga mengadili persengketaan adanya pembubaran partai politik dan juga mengadili apabila terjadi persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.

Apa yang disampaikan Soetjipto di atas sepanjang menyangkut usulan kewenangan Mahkamah Konstitusi pada akhirnya terakomodasi semua dalam Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945. Jika ada ketentuan yang tidak sepenuhnya sama adalah usulan memberi kewenangan untuk mengadili persengketaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian mengalami perluasan menjadi kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, "Setahun Mahkamah..." *op.cit.*, hal. 11

⁸⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah... Buku Lima... op.cit.*, hal. 189.

Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945 dirumuskan oleh Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR setelah melalui pembahasan yang mendalam, dengan mengkaji dan memperbandingkan kewenangan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara, serta mendengarkan masukan dari berbagai pihak. Rumusan ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian disahkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 sebagai salah satu hasil yang dimuat pada Perubahan Ketiga UUD 1945.⁸⁹

1.3. Tahap Institusionalisasi

Dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sudah terpatri dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, berbagai persoalan hukum ketatanegaraan diharapkan akan segera memperoleh kanal penyelesaian melalui peradilan konstitusi. Hanya saja, yang menjadi persoalan adalah bahwa peradilan tersebut membutuhkan sebuah institusi tersendiri dan undang-undang yang memayungi keberadaannya. Oleh sebab itulah pada Perubahan Keempat UUD 1945 terdapat ketentuan Pasal III Aturan Peralihan yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.” Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi sudah bisa dilaksanakan meskipun institusinya belum ada. Fakta pun menunjukkan bahwa begitu Perubahan Keempat UUD 1945 disahkan tanggal 10 Agustus 2002 hingga tanggal 13 Agustus 2003 atau sebelum Mahkamah Konstitusi terbentuk secara institusional, telah ada 14 permohonan pengujian undang-undang yang

⁸⁹ Tim Penyusun Buku Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi, *Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis, Catatan Perjalanan Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi 2003–2006* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 28.

diajukan ke Mahkamah Agung dengan menggunakan ketentuan Aturan Peralihan Pasal III Perubahan Keempat UUD 1945 sebagai dasarnya.⁹⁰

Selanjutnya, untuk menindaklanjuti amanat Pasal III Aturan Peralihan tersebut, pemerintah bersama DPR segera mempersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah dibahas dalam waktu sekitar satu tahun, tepatnya pada tanggal 13 Agustus 2004, Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi disahkan oleh DPR. Pada hari yang sama, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi tersebut diundangkan oleh Presiden dan dimuat dalam Lembaran Negara dengan nomor 24 Tahun 2003 (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316).⁹¹

Sesuai dengan UU MK, rekrutmen hakim konstitusi dilakukan oleh tiga lembaga negara, yaitu DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung. Masing-masing lembaga negara tersebut mengajukan tiga calon hakim konstitusi untuk kemudian ditetapkan oleh Presiden sebagai hakim konstitusi. Rekrutmen hakim konstitusi dari tiga lembaga negara tersebut didasari oleh prinsip keseimbangan antarcabang kekuasaan negara.⁹²

Pengangkatan hakim konstitusi untuk pertamakalinya dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia berlangsung pada tanggal 15 Agustus 2003 dan dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003.⁹³ Setelah pengucapan sumpah jabatan hakim konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai institusi dapat melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya.

⁹⁰ I Dewa Gede Palguna, *op.cit.* hal. 5–6.

⁹¹ Tim Penyusun Buku Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi, *op.cit.* hal. 29.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Hakim Konstitusi Republik Indonesia periode pertama terdiri atas Jimly Asshiddiqie, Achmad Roestand, I Dewa Gede Palguna (ketiganya direkrut oleh DPR), Ahmad Syarifuddin Natabaya, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono (ketiganya direkrut oleh Presiden), Mohamad Laica Marzuki, Maruarar Siahaan, dan Soedarsono (ketiganya direkrut oleh Mahkamah Agung).

2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi. Karena itu, Mahkamah Konstitusi disebut sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga dikenal dengan fungsinya sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the process democratization*), dan pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).⁹⁴

Fungsi-fungsi Mahkamah Konstitusi tersebut tercermin dalam beberapa kewenangan yang melekat padanya. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering juga disebut dengan empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu menguji konstusionalitas undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, memutus pembubaran partai politik, dan kewajiban memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum atau tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

2.1. Pengujian Undang-Undang

Sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam memelihara ketentuan-ketentuan dalam konstitusi supaya tidak menjadi “huruf-huruf mati” yang tertulis indah dalam buku-buku, melainkan terjelma dan ditaati dalam praktik kehidupan bernegara.⁹⁵ Pengawasan dan penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi menjadi bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan kewenangannya, khususnya dalam

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 154–155.

⁹⁵ I Dewa Gede Palguna, *op.cit.*, hal. 48.

melakukan pengujian konstusionalitas undang-undang. Permohonan pengujian undang-undang dapat dilakukan oleh pihak yang merasa hak asasinya (yang dijamin oleh konstitusi) dilanggar oleh berlakunya sebuah undang-undang. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi dapat memerankan fungsinya sebagai penjamin atau pelindung hak asasi manusia.

Pemberian kewenangan pengujian undang-undang bagi Mahkamah Konstitusi dapat dijelaskan dari perspektif sejarah konstitusi itu sendiri. Sejarah konstitusi pada dasarnya adalah sejarah perjuangan manusia untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan bagi hak-hak dasarnya. Itulah sebabnya, konstitusi modern, termasuk UUD 1945 hasil perubahan, mencantumkan pengaturan tentang hak-hak dasar itu sebagai substansi utamanya. Jika ternyata ada undang-undang yang terbukti melanggar hak-hak dasar warga negara, undang-undang itu harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.⁹⁶ Hal demikian biasanya diatur dengan mekanisme pengujian undang-undang dalam sebuah peradilan konstitusi atau *judicial review*.

Selain karena faktor sejarah konstitusi, pengujian konstusionalitas undang-undang juga dipandang penting keberadaannya dalam sebuah negara demokrasi yang berdasarkan hukum mengingat undang-undang, sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, merupakan produk politik yang belum tentu sesuai dengan konstitusi.⁹⁷ Boleh jadi sebuah undang-undang dibentuk hanya sekadar untuk memenuhi hasrat politik para pembuatnya. Terkait dengan hal ini, Mahfud MD menyatakan:⁹⁸

Sebagai produk politik sangat mungkin isi UU bertentangan dengan UUD, misalnya, akibat adanya kepentingan-kepentingan politik pemegang suara

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 52.

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum tata Negara Pascaamendemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 99.

⁹⁸ *Ibid.*

mayoritas di parlemen, atau adanya kolusi politik antaranggota parlemen, atau adanya intervensi dari tangan pemerintah yang sangat kuat tanpa menghiraukan keharusan untuk taat asas pada UUD atau konstitusi.

Dengan demikian, secara teoretis, terdapat dua isu yang membuat konsepsi *judicial review* memiliki nilai penting dan meniscayakan keberadaannya, yaitu masalah konstitusionalisme dan masalah konstitusionalitas produk politik. Penekanan pada proses *review* ini mengakibatkan *judicial review* terkait erat dengan struktur ketatanegaraan dan bahkan hingga ke proses politik. Adanya keterkaitan dengan struktur tata negara ini kemudian menjadi salah satu faktor penentu dipilihnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan kewenangan *judicial review*.⁹⁹

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final (antara lain) guna menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji sejauh mana sebuah undang-undang bertentangan atau justru sesuai dengan UUD 1945. Apabila Mahkamah Konstitusi memandang suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 maka undang-undang tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁰⁰

Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan baik secara formil maupun materiil. Pengujian formil terkait dengan soal-soal prosedural dan legalitas kompetensi institusi yang membuat undang-undang. Sedangkan pengujian materiil berkaitan dengan penilaian isi atau norma undang-undang, apakah sesuai atau bertentangan dengan

⁹⁹ Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 293.

¹⁰⁰ H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 101.

konstitusi sebagai norma hukum yang lebih tinggi derajatnya.¹⁰¹ Apabila permohonan pengujian undang-undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam hal pengujian formil bisa berakibat pada dibatalkannya undang-undang yang bersangkutan secara keseluruhan, sementara dalam pengujian materiil pembatalannya hanya terbatas pada materi muatan yang diajukan untuk dibatalkan.¹⁰²

Sesuai dengan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, pihak-pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah konstitusi adalah perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, badan hukum publik dan privat, serta lembaga negara. Pihak-pihak tersebut dapat menjadi pemohon apabila menganggap hak konstitusionalnya dirugikan, baik secara faktual maupun potensial, oleh berlakunya sebuah undang-undang.

2.2. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁰³ Sengketa kewenangan lembaga negara yang dapat diadili oleh Mahkamah Konstitusi adalah sengketa kewenangan yang melibatkan dua atau lebih lembaga negara yang

¹⁰¹ Fatmawati, *op.cit.* hal. 87.

¹⁰² Dalam beberapa kasus pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi membatalkan undang-undang secara keseluruhan karena pasal-pasal yang diuji dipandang sebagai "jantung" dari undang-undang, sehingga ketika pasal-pasal tersebut dibatalkan maka undang-undang yang bersangkutan akan kehilangan daya operasionalnya. Beberapa undang-undang yang telah dibatalkan secara keseluruhan dalam kasus pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dalam Perkara Nomor 001/PUU-I/2003, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong dalam Perkara Nomor 018/PUU-I/2003, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-IV/2006, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan dalam Perkara Nomor 126/PUU-VII/2009.

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (Jakarta: Konpress, 2005), hal. 1-2.

kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Hal ini mengandung pengertian bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur oleh UUD 1945.

Dengan demikian, sengketa kewenangan lembaga negara tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga negara yang bersengketa. Dalam kasus yang menyangkut substansi kewenangan lembaga negara, terkadang perkara sengketa kewenangan lembaga negara berhimpitan dengan perkara pengujian undang-undang. Dengan perkataan lain, substansi sengketa kewenangan lembaga negara tidak hanya muncul dalam perkara sengketa kewenangan yang melibatkan pihak lembaga negara lain sebagai termohon. Perkara pengujian undang-undang yang di dalamnya diatur tentang kewenangan sebuah lembaga negara juga dapat dipandang sebagai pengujian undang-undang bermaterikan sengketa kewenangan lembaga negara.¹⁰⁴

Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, secara definitif, sengketa kewenangan lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki masing-masing.¹⁰⁵ Oleh sebab itu, jika timbul persengketaan semacam ini, tentunya diperlukan suatu organ tersendiri yang memiliki kewenangan untuk memutuskannya secara final. Dalam hal ini, UUD 1945 telah menunjuk Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa kewenangan lembaga negara ini memiliki arti penting terutama jika dikaitkan dengan hubungan antarlembaga negara pascaperubahan UUD 1945 yang bersifat horizontal, bukan lagi vertikal. Jika sebelum perubahan UUD 1945 dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka

¹⁰⁴ Harjono, *Transformasi Demokrasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2009), hal. 140.

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... op.cit.* hal. 4.

pada saat ini semua lembaga negara berada dalam posisi sederajat. Peran dan fungsi lembaga-lembaga negara tersebut bersifat saling mengawasi dan saling mengendalikan. Sebagai akibat dari hubungan yang sederajat tersebut boleh jadi muncul perselisihan dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 sehingga menimbulkan sengketa antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain.¹⁰⁶

Lembaga negara yang memiliki *legal standing* sebagai pemohon perkara sengketa kewenangan lembaga negara,¹⁰⁷ sebagaimana diatur dalam Pasal 61 Ayat (1) UU MK, hanyalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 serta memiliki kepentingan langsung terhadap obyek sengketa. Limitasi pemohon ini masih dipersempit lagi oleh Pasal 65 UU MK yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak bisa menjadi pihak dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Pengecualian Mahkamah Agung ini kemudian diperjelas oleh Mahkamah Konstitusi melalui Pasal 2 Ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 08/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak hanya dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial).

2.3. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu instrumen demokrasi dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat. Salah satu tujuan pemilu adalah untuk memilih pejabat politik dalam pemerintahan yang diharapkan akan dapat memperjuangkan sekaligus mewujudkan

¹⁰⁶ *Ibid.*, hal. 2–3.

¹⁰⁷ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 415.

kepentingan rakyat.¹⁰⁸ Pemerintahan yang dibentuk melalui suatu pemilihan umum akan memiliki legitimasi yang kuat.

Berdasarkan rumpun kelembagaan, pemilu di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu pemilu pada ranah legislatif dan pemilu pada ranah eksekutif. Pemilu pada ranah legislatif meliputi pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD. Sedangkan pemilu pada ranah eksekutif meliputi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Pemilukada meliputi pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sebagai proses rekrutmen pejabat politik, pemilu menjadi sarana kontestasi politik yang rawan terhadap kecurangan demi mencapai kemenangan. Sejarah bangsa Indonesia mencatat bagaimana pemilu sepanjang masa Orde Baru direayasa sedemikian rupa untuk memenangkan partai penguasa.¹⁰⁹ Belajar dari sejarah masa lalu itu, pemilu pada masa Reformasi didesain dengan regulasi yang mengedepankan *fair play*, salah satunya dengan cara membuat sebuah lembaga penyelenggara yang independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Peluang terjadinya kecurangan pada tingkat penyelenggaraan pemilu oleh KPU pun diantisipasi dengan membuat suatu badan pengawas serta disediakannya proses peradilan bagi kontestan yang hendak memperkarakan hasil pemilu.

Penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilu menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diamanatkan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945. Hal ini dimaksudkan agar terjadi kontrol hukum terhadap proses demokrasi. Sistem demokrasi disadari memiliki kelemahan di mana kelompok yang kuat secara politik dapat menentukan

¹⁰⁸ Lihat Antonius Atoshoki dkk., *Relasi dengan Sesama* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002), hal. 96, bandingkan dengan Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hal. 199.

¹⁰⁹ Arbi Sanit, *ibid.*, hal. 199–200.

nasib kelompok yang lemah. Oleh sebab itu, dalam sebuah negara modern, demokrasi perlu diimbangi dengan nomokrasi.¹¹⁰

Perkara perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi diajukan oleh kontestan pemilu sebagai pemohon dengan KPU sebagai termohonnya.¹¹¹ Dalam hal perselisihan hasil pemilu anggota DPR dan DPRD, permohonan diajukan oleh partai politik. Sedangkan dalam perselisihan hasil pemilu anggota DPD dan pemilu Presiden dan wakil Presiden, permohonan diajukan oleh calon yang bersangkutan secara langsung. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 74 Ayat (1) UU MK yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Pemohon adalah:
 - a. perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum;
 - b. pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - c. partai politik peserta pemilihan umum.

Ketentuan Pasal 74 Ayat (1) UU MK tersebut sekaligus menegaskan bahwa kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara perselisihan pemilu terbatas pada pemilihan umum anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPRD. Namun, dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi juga mengadili perkara perselisihan hasil pemilu yang sebelumnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Peralihan kewenangan ini diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan: “Penanganan sengketa hasil

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Negara Hukum Indonesia” dalam [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf) (diakses tanggal 1 Mei 2011).

¹¹¹ Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Upaya Membangun Kesadaran dan Pemahaman kepada Publik akan Hak-Hak Konstitusionalnya yang dapat Diperjuangkan dan Dipertahankan melalui Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 61.

penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Permohonan perselisihan hasil pemilu dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi jika pemohon dapat membuktikan permohonannya. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar. Berdasarkan UU MK, selain mengabulkan permohonan, putusan Mahkamah Konstitusi bisa juga menolak permohonan, atau menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Akan tetapi, seiring perjalanan waktu, Mahkamah Konstitusi membuat jenis putusan baru yang tidak diatur dalam UU MK, yaitu memerintahkan KPU untuk melakukan pemungutan suara ulang¹¹² di lokasi pemilu yang dapat dibuktikan oleh pemohon telah terjadi kecurangan yang terstruktur, sistematis, dan massif.

2.4. Pembubaran Partai Politik

Sebelum era Reformasi, pembubaran partai politik di Republik Indonesia selalu menggunakan mekanisme politik. Pembubaran partai politik yang terjadi baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan instrumen Keputusan Presiden.¹¹³ Hal demikian menjadi mungkin dilakukan karena tidak ada ketentuan hukum yang mengatur secara tegas mengenai pembubaran partai politik.

¹¹² Putusan yang memerintahkan KPU untuk melakukan pemungutan suara ulang pertama kali dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 yang diajukan oleh pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur, Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono.

¹¹³ Pembubaran Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) menggunakan Keppres Nomor 200 Tahun 1960, Pembubaran Partai Sosialis Indonesia (PSI) menggunakan Keppres Nomor 201 Tahun 1960, Pembekuan Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba) menggunakan Keppres Nomor 21 Tahun 1965, dan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) menggunakan Keppres Nomor 1/3/1966.

Pembubaran partai politik oleh pemerintah sebagaimana telah terjadi pada masa lalu tentu saja tidak sejalan dengan semangat demokrasi. Pemerintah bisa semena-mena membubarkan setiap partai politik yang dianggap sebagai oposisi. Padahal, partai politik merupakan organisasi yang mengagregasikan aspirasi rakyat. Dengan kata lain, partai politik merupakan suatu lembaga yang fungsinya terkait erat dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Oleh karena partai politik, sebagaimana pemilihan umum, menjadi instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat, pada masa Reformasi muncul pandangan yang mengkategorikan masalah partai politik sebagai masalah konstitusi sehingga masalah pembubarannya pun perlu dimasukkan ke dalam wewenang Mahkamah Konstitusi.¹¹⁴ Pada awalnya, wewenang Mahkamah Konstitusi memutus pembubaran partai politik dalam rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak disebutkan secara eksplisit. Dalam rancangan tersebut hanya disebutkan sebagai kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang. Namun pada akhirnya para perumus perubahan UUD 1945 bersepakat untuk mempertegas wewenang tersebut secara terperinci, termasuk wewenang untuk memutus pembubaran partai politik.¹¹⁵

Permohonan pembubaran partai politik di Mahkamah Konstitusi harus disertai alasan bahwa partai politik tersebut telah menggunakan ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan yang bertentangan dengan konstitusi. Apabila cukup bukti dan permohonan dipandang beralasan, maka permohonan pembubaran partai politik dikabulkan. Eksekusi putusan pembubaran partai politik, menurut Maruarar Siahaan, cukup dengan hanya membatalkan pendaftarannya pada pemerintah.¹¹⁶

¹¹⁴ Muchamad Ali Safaat, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Parta Politik dalam Pergulatan Republik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal.266.

¹¹⁵ *Ibid.* Hal. 267.

¹¹⁶ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 166.

Di dalam UU MK ditentukan bahwa pihak yang dapat menjadi pemohon untuk perkara pembubaran partai politik itu adalah pemerintah. Menurut Jimly Asshiddiqie, diberikannya *legal standing* kepada pemerintah sebagai pemohon didasari oleh pertimbangan bahwa apabila hak permohonan itu diberikan kepada partai politik, berarti suatu partai politik dibenarkan menuntut pembubaran saingannya sendiri. Tentu hal itu harus dihindarkan karena di dalam sebuah negara demokrasi sudah seharusnya sesama partai politik dapat bersaing secara sehat satu sama lain.¹¹⁷

Pemerintah dalam urusan pembubaran partai politik hanya bertindak sebagai penuntut dengan cara mengajukan permohonan pembubaran partai politik secara resmi kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila dalam persidangan, dalil dan argumen tentang konstitusionalitas yang dipakai untuk pembubaran partai politik itu dinilai memang cukup beralasan, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar sebagaimana mestinya.¹¹⁸

2.5. Mengadili Proses *Impeachment* Presiden atau Wakil Presiden

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah pengaturan secara eksplisit mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (*impeachment*) oleh MPR atas usul DPR. Alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden disebutkan secara limitatif dalam Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, perbuatan tercela, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hal. 205.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 206.

Sebelum perubahan UUD 1945, ketentuan tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya tidak diatur, baik mengenai lembaga negara yang berwenang melakukan proses *impeachment*, alasan-alasannya, maupun prosedurnya. Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia telah terjadi dua kali *impeachment* terhadap presiden. *Impeachment* pertama dialami oleh Presiden Soekarno pada tahun 1967 dan *impeachment* kedua dialami oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001.

Baik pemberhentian Presiden Soekarno maupun pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid sama-sama tidak didasari oleh alasan hukum. Menurut Hamdan Zoelva, Presiden Soekarno dimakzulkan karena pertanggungjawabannya ditolak oleh MPR, sementara alasan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid adalah tidak hadir ketika diminta menyampaikan pertanggungjawaban oleh MPR.¹¹⁹ Oleh sebab itu, sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Mukthie Fadjar, alasan *impeachment* dua presiden tersebut lebih tepat jika disebut bersifat politis. Akibatnya, dua kasus *impeachment* tersebut masih menimbulkan masalah politik dan hukum yang menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat.¹²⁰

Belajar dari pengalaman *impeachment* yang tidak diatur pengkaidahannya dalam konstitusi, maka melalui Perubahan Ketiga UUD 1945, ketentuan mengenai hal ini diperjelas. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan oleh MPR jika terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat untuk menduduki jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Institusi yang diberi kewajiban oleh UUD 1945 untuk menilai apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden benar-benar melakukan pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah Mahkamah

¹¹⁹ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945* (Jakarta: Konpress, 2005), hal. 89–90.

¹²⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konpress, 2006), hal. 233–234.

Konstitusi. Penilaian hukum oleh Mahkamah Konstitusi dalam kasus *impeachment* ini wajib diberikan apabila diminta oleh DPR.

Menurut Harjono, kewajiban Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan kedudukannya sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, yaitu memutuskan *pro justitia*, bukan sebagai lembaga politik. Kewajiban Mahkamah Konstitusi hanyalah memutus apakah dugaan DPR terbukti secara hukum dan tidak menyangkut pemberhentian. Apabila dugaan tersebut terbukti, lembaga yang berwenang mengambil keputusan tentang pemberhentiannya adalah MPR. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat, tidak menjadi keharusan bagi MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹²¹

Apabila MPR, dengan didasari berbagai pertimbangan serta dukungan suara mayoritas, pada akhirnya tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang sudah dinyatakan melanggar hukum atau tidak memenuhi syarat oleh Mahkamah Konstitusi, tidak dapat diartikan bahwa MPR mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi, karena wewenang pemberhentian sepenuhnya berada pada MPR. Dengan demikian dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden terdapat dimensi hukum dan politik.¹²²

Dalam perkara *impeachment* di Mahkamah Konstitusi, yang menjadi fokus perhatian adalah Mahkamah Konstitusi memutus benar atau tidaknya pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat. Artinya, Mahkamah Konstitusi tidak sedang mengadili Presiden dan/atau Wakil Presiden karena yang

¹²¹ Harjono, *Transformasi.... op.cit.*, hal. 141–142.

¹²² *Ibid*, hal. 142.

menjadi obyek adalah pendapat DPR.¹²³ Sehubungan dengan obyek perkara ini, maka satu-satunya pemohon adalah DPR sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 80 Ayat (1) UU MK. DPR sebagai lembaga dapat diwakili oleh pimpinannya atau kuasa hukum yang ditunjuknya sesuai dengan ketentuan Pasal 2 PMK No. 21 Tahun 2009 yang mengatur: "Pihak yang memohon putusan Mahkamah atas pendapat DPR adalah DPR yang diwakili oleh Pimpinan DPR yang dapat menunjuk kuasa hukumnya."

3. Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi merupakan suatu kondisi di mana proses legislasi berada di bawah pengawasan konstitusional. Artinya, pengujian undang-undang dapat dipandang sebagai salah satu bentuk perwujudan dari supremasi konstitusi. Di dalam sebuah negara hukum, pengujian konstitusionalitas undang-undang menjadi suatu keniscayaan jika ingin memastikan apakah pembuat undang-undang telah memenuhi persyaratan-persyaratan konstitusi atau tidak.¹²⁴

Persyaratan-persyaratan konstitusional tersebut bisa berkaitan dengan kompetensi organ pembuat undang-undang sebagaimana dimanatkan oleh konstitusi, bisa juga berkaitan dengan konsistensi norma undang-undang dengan norma konstitusi. Baik persyaratan yang berkaitan dengan kompetensi organ maupun konsistensi norma, keduanya sama-sama membutuhkan pengaturan mekanisme lebih lanjut untuk menghindari kekaburan obyek pengujian konstitusional. Mekanisme pengujian undang-undang dimanifestasikan dalam

¹²³ Tim Peneliti Mahkamah Konstitusi, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah konstitusi* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005), hal. 75.

¹²⁴ Ahmad Syahrizal, *op.cit.*, hal. 273.

bentuk hukum acara yang mengatur obyek pengujian (*objectum litis*) dengan membedakan jenis-jenisnya dan subyek pengujian (*subjectum litis*)-nya.

3.1. Jenis-Jenis Pengujian

Berdasarkan UU MK, pengujian undang-undang memiliki dua jenis obyek, yaitu hal yang terkait dengan pembentukan undang-undang dan hal yang terkait dengan materi muatan undang-undang. Dengan kata lain, pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pengujian formil dan pengujian materiil.

3.1.1. Pengujian Formil

Pengujian undang-undang secara formil diatur dalam Pasal 51 Ayat (3) huruf a UU MK yang pada intinya menguji konstusionalitas bentuk undang-undang. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengujian formil menekankan pada formalitas pembentukan undang-undang. Beberapa unsur yang termasuk ke dalam formalitas pembentukan undang-undang antara lain adalah lembaga yang mengusulkan dan membentuk undang-undang; prosedur persiapan sampai dengan pengesahan undang-undang; dan proses pengambilan keputusan.¹²⁵

Maruarar Siahaan berpendapat bahwa pengujian secara formil didasarkan pada kewenangan lembaga pembentuk undang-undang dan prosedur yang harus ditempuh sejak tahap drafting sampai pengumuman dan Lembaran Negara. Kedua aspek itulah yang dipersoalkan apakah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang berlaku.¹²⁶

¹²⁵ Liaht Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 93.

¹²⁶ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 20.

Dalam Pasal 4 Ayat (3) PMK No. 01/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa pengujian formil adalah pengujian undang-undang berkenaan dengan bentuk dan pembentukan undang-undang yang meliputi pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan pemberlakuan.

Ketika melakukan pengujian formil, hakim konstitusi menguji dan menafsir konstitusionalitas undang-undang dari segi prosedural serta memusatkan pandangan kepada masalah-masalah yang terkait dengan kompetensi institusional. Pengujian model ini pada hakikatnya tidak terkait dengan pasal dan ayat tertentu. Suatu undang-undang yang terbukti tidak mematuhi tata cara melahirkan undang-undang berdasarkan UUD 1945 dibatalkan secara keseluruhan.¹²⁷

Dalam hal pengujian formil, Jimly Asshiddiqie membedakan anatara pengujian formil dalam arti sempit dan pengujian formil dalam arti luas. Pengujian formil dalam arti sempit diartikan sebagai kebalikan dari arti istilah *matter* yaitu struktur (bentuk) yang berarti pembentukan, sehingga pengertiannya menjadi pengujian atas proses pembentukan undang-undang. Sedangkan pengujian formil dalam arti luas adalah pengujian yang tidak hanya berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang, namun juga meliputi bentuk undang-undang, dan bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang.¹²⁸

Lebih jauh Jimly Asshiddiqie mengembangkan pengertian konsepsi pengujian formil dengan memberikan kriteria umum untuk menilai konstitusionalitas sebuah undang-undang. Pertama, sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk format, atau struktur undang-undang yang tepat (*appropriate form*). Kedua, sejauh mana undang-undang itu dibuat

¹²⁷ Ahmad Syahrizal, *op.cit.*, hal. 280–281.

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian.... op.cit.*, hal. 62–63.

oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*). Hal ini berkenaan dengan kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang. Ketiga, sejauh mana pembuatan undang-undang itu mentaati prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Di sinilah dilihat pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang.¹²⁹

Pengujian formil memiliki karakteristik yang berbeda dari pengujian materiil dalam hal persyaratan *legal standing* yang diterapkan. Syarat *legal standing* dalam pengujian formil memang menekankan pada adanya hubungan pertautan langsung antara pemohon dengan undang-undang yang dimohonkan, namun tidak sekuat syarat adanya kepentingan dalam pengujian materiil. Jika syarat *legal standing* pada pengujian formil diperlakukan sama dengan syarat *legal standing* pengujian materiil tentu hal itu akan menutup kemungkinan bagi anggota masyarakat atau subyek hukum yang disebut dalam Pasal 51 Ayat (1) untuk menjadi pemohon pengujian formil.¹³⁰

Pengujian secara formil dapat berakibat pada pembatalan seluruh bagian undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional secara formil oleh Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 57 Ayat (2) UU MK, “Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 93.

3.1.2. Pengujian Materiil

Berdasarkan Pasal 51 Ayat (3) huruf b, dapat ditarik pengertian bahwa pengujian undang-undang secara materiil adalah pengujian terhadap materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pengaturan lebih lanjut mengenai pengujian materiil terdapat dalam Pasal 4 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan: “Pengujian Materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.”

Dengan demikian menjadi jelas bahwa hal yang diuji dalam pengujian materiil adalah norma undang-undang terhadap norma UUD 1945. Norma undang-undang bisa terdapat pada bagian batang tubuh, penjelasan, dan lampiran.¹³¹ Begitu juga norma UUD 1945, sebagaimana dikemukakan oleh Maruarar Siahaan, bisa terdapat dalam pembukaan dan pasal-pasal yang harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh.¹³²

Pemohon pengujian materiil adalah pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Artinya, harus terdapat hubungan kausal (*causal verband*) antara berlakunya suatu undang-undang dengan kerugian yang didarita pemohon berupa pelanggaran terhadap hak konstitusionalnya.¹³³ Dalam pengujian materiil, kerugian konstitusional yang dialami pemohon bersifat esensial yang dianggap memiliki sifat menentukan sehingga menjadi faktor sejati (*materiil fact*) yang dapat mempengaruhi putusan hakim. Pengujian materiil yang dimohonkan oleh perorangan pada dasarnya memang

¹³¹ Lampiran tidak bisa dipisahkan dengan undang-undang sebagai satu kesatuan dan oleh sebab itu harus dianggap mengandung norma. Hal ini terbukti secara faktual bahwa setiap kali Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), materi yang diuji adalah lampirannya.

¹³² Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 31.

¹³³ Ahmad Syahrizal, *op.cit.*, hal. 284.

menghendaki adanya kerugian yang dialami oleh pemohon. Kerugian riil dalam permohonan secara perorangan dalam konstruksi pengujian materiil wajib dikaitkan secara langsung dengan faktor-faktor yuridis yang relevan dengan pelanggaran hak konstitusional yang dialami akibat berlakunya suatu undang-undang.¹³⁴

Pengujian secara materiil dapat berakibat pembatalan sebagian atau keseluruhan materi muatan undang-undang karena dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 57 Ayat (1), putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3.2. Pemohon

Pemohon perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah subyek hukum yang memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan *legal standing* subyek hukum untuk menjadi pemohon perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Persyaratan *legal standing* dalam pengujian undang-undang mencakup syarat formil, yakni syarat yang ditentukan oleh undang-undang, dan syarat materiil berupa kerugian hak konstitusional akibat berlakunya sebuah undang-undang.¹³⁵

Pasal 51 Ayat (1) UU MK telah memberi ketentuan tentang *legal standing* dalam pengujian undang-undang, yaitu pemohon adalah pihak-pihak yang menganggap hak dan/atau

¹³⁴ *Ibid.*, hal. 282–285.

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 68–69.

kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Pihak-pihak yang memiliki *legal standing* menurut ketentuan tersebut adalah sebagai berikut.

3.2.1. Perorangan warga negara Indonesia

Warga negara secara perorangan berhak untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang jika undang-undang tersebut dipandang merugikan hak konstitusionalnya. Pengertian perorangan di sini dapat mencakup sekelompok orang yang mempunyai kepentingan sama dalam pengertian masing-masing individu merasa dirugikan hak konstitusionalnya. Dalam praktiknya, cukup banyak kasus pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang dimohonkan oleh sekelompok individu yang tidak terikat dalam suatu organisasi, melainkan mengatasnamakan diri pribadi masing-masing.¹³⁶

Pemohon perorangan harus berkewarganegaraan Indonesia. Persyaratan ini menutup peluang diberikannya *legal standing* bagi penduduk berkewarganegaraan asing untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang meskipun yang bersangkutan bertempat tinggal di Indonesia¹³⁷ dan tunduk pada yurisdiksi hukum Indonesia.

3.2.2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

Kesatuan masyarakat hukum adat memiliki *legal standing* sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Jimly Asshiddiqie memberi pengertian kesatuan

¹³⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 100.

¹³⁷ Pernah terjadi dua orang warga negara Australia bernama Myuran Sukumaran dan Andrew Chan yang tinggal di Bali bersama dua orang warga negara Indonesia bernama Edith Yunita Sianturi dan Rani Andriani (Melisa Aprilia) mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika terhadap UUD 1945 dalam Perkara Nomor 2-3/PUU-V/2007. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dua warga negara Australia tersebut tidak memiliki *legal standing* sehingga permohonannya tidak dapat diterima. Sementara dua warga negara Indonesia dianggap memenuhi persyaratan *legal standing* tetapi permohonannya ditolak.

masyarakat hukum adat yang memiliki *legal standing* dalam perkara pengujian undang-undang sebagai berikut.¹³⁸

... kelompok masyarakat adat itu haruslah (i) termasuk ke dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum adat; (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sendiri memang masih hidup; (iii) perkembangan masyarakat hukum adat dimaksud sesuai dengan perkembangan masyarakat; (iv) sesuai pula dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (v) diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie membedakan antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat itu sendiri. Masyarakat harus dilihat sebagai kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama, sedangkan kesatuan masyarakat harus diartikan sebagai masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk mencapai tujuan bersama.¹³⁹

3.2.3. Badan Hukum Publik atau Privat

Badan hukum diberi *legal standing* dalam perkara pengujian undang-undang karena memiliki hak dan kewajiban dalam sistem hukum. Badan hukum bersifat publik apabila didirikan baik dengan undang-undang maupun perbuatan pemerintahan lainnya yang memiliki kewenangan tertentu untuk menjalankan sebagian tugas-tugas pemerintahan.¹⁴⁰ Contoh badan hukum publik adalah provinsi, kabupaten/kota, atau badan-badan pemerintahan yang merupakan badan organik negara.

Badan hukum bersifat privat apabila badan hukum itu organisasi dan strukturnya dikuasai oleh hukum perdata. Beberapa badan hukum yang termasuk ke dalam kelompok

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 76.

¹³⁹ *Ibid.*, hal. 77.

¹⁴⁰ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 89.

badan hukum privat antara lain ialah perkumpulan, perseroan terbatas, firma dan perseroan komanditer, perkumpulan koperasi, perusahaan perseroan, yayasan, wakaf dan badan-badan lain yang tidak termasuk badan hukum publik.¹⁴¹

3.2.4. Lembaga Negara

Lembaga negara yang memiliki *legal standing* dalam pengujian undang-undang adalah lembaga negara dalam pengertian yang luas. Cakupan pengertian ini meliputi lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan dengan derajat legitimasi yang berbeda-beda sesuai dengan derajat norma sumber hukumnya.¹⁴²

Berdasarkan norma sumber legitimasinya, Jimly Asshiddiqie, membedakan lembaga-lembaga negara pada tingkat pusat kedalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu pertama, lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 (ditambah dengan undang-undang dan keputusan presiden). Kedua, lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang (ditambah dengan keputusan presiden). Ketiga, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah (ditambah dengan keputusan presiden). Keempat, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri (ditambah dengan keputusan menteri).¹⁴³

Namun demikian, terdapat beberapa lembaga negara yang secara teknis tidak mungkin diberi *legal standing* dalam pengujian undang-undang, yaitu lembaga pembuat undang-undang dan lembaga yang mengadili pengujian undang-undang. Lembaga pembuat undang-undang

¹⁴¹ Mukthie Fadjar, *op.cit.*, hal. 176–177.

¹⁴² Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 91 dan 98.

¹⁴³ *Ibid.*

meliputi DPR dan Presiden,¹⁴⁴ sementara lembaga yang mengadili pengujian undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi.

3.3. Pihak-Pihak Terkait

Dalam perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, selain terdapat pihak pemohon juga terdapat pihak-pihak lain yang terkait dengan pokok permohonan. Secara umum, pihak-pihak yang terkait dengan perkara pengujian undang-undang dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu lembaga-lembaga negara yang memiliki hubungan keterkaitan dengan proses pembuatan undang-undang dan pihak yang berkepentingan dengan pengujian undang-undang.

Pihak terkait dari rumpun lembaga negara diatur dalam Pasal 41 UU MK mengatur sebagai berikut:

- (1) Dalam persidangan hakim konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan.
- (2) Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan permohonan.
- (3) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan penjelasannya dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim konstitusi diterima.

Selain diatur dalam Pasal 41 UU MK, ketentuan mengenai pihak terkait dalam pengujian undang-undang juga diatur dalam Pasal 54 Pasal 41 UU MK yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan

¹⁴⁴ Di dalam UUD 1945 Presiden memang tidak disebut sebagai pembuat undang-undang, tetapi lembaga ini diberi peran yang sangat menentukan dalam proses pembuatan undang-undang, yaitu hak untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan hak untuk mengundangkan (meresmikan) sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Lihat, *ibid.*, hal. 175.

dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden.”

Dengan demikian, lembaga-lembaga negara sebagai pihak terkait yang dapat diminta keterangannya oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang adalah MPR, DPR, DPD, dan Presiden. Permintaan keterangan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sejauh dipandang perlu¹⁴⁵ terkait dengan kapasitas masing-masing sebagai lembaga negara yang memiliki hubungan keterkaitan dengan proses pembuatan undang-undang.

Adapun pihak terkait yang berkepentingan dengan pengujian undang-undang dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pihak terkait yang berkepentingan secara langsung dan pihak terkait yang tidak berkepentingan secara langsung dengan pokok permohonan. Ruang lingkup pengertian mengenai pihak terkait yang berkepentingan secara langsung terdapat dalam Pasal 14 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan. Kepada pihak terkait ini diberikan hak-hak yang sama dengan hak-hak pemohon dalam persidangan apabila keterangan dan alat bukti yang diajukannya belum cukup terwakili dalam keterangan dan alat bukti yang diajukan oleh pihak pembuat undang-undang. Sedangkan pengertian pihak terkait yang berkepentingan secara tidak langsung terdapat dalam Pasal 14 Ayat (4) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, yaitu pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya, atau pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi memiliki kepedulian terhadap permohonan.

¹⁴⁵ Lihat Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 121.

4. Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

4.1. Jenis Putusan

Mahkamah konstitusi merupakan lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman yang berwenang menyelenggarakan peradilan salah satunya untuk menguji konstitusionalitas undang-undang. Dalam pengujian undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi tidak mengadili orang-perorang sehingga tidak ada pihak yang harus menerima hukuman sebagai akibat langsung dari putusan yang dijatuhkan. Putusan Mahkamah Konstitusi hanya mengakibatkan tetap berlaku atau hilangnya norma undang-undang.

Berdasarkan Pasal 56 UU MK, putusan Mahkamah Konstitusi dapat dikategorikan menjadi tiga macam, yaitu tidak dapat diterima, dikabulkan, dan ditolak.

4.1.1. Putusan tidak dapat Diterima (*Niet Ontvankelijk Verklaard*)

Putusan tidak dapat diterima atau *Niet Ontvankelijk Verklaard (NO)* dikeluarkan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UU MK.¹⁴⁶ Mengenai tidak terpenuhinya syarat pengujian undang-undang dapat ditinjau dari dua hal. Pertama, mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan. Kedua, berkaitan dengan *legal standing* pemohon.

Sementara itu untuk menilai apakah pemohon memiliki legal standing atau tidak, diukur dari beberapa hal berikut ini.

- 1) Kualifikasinya sebagai pemohon, apakah sudah memenuhi ketentuan Pasal 51 Ayat (1)

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi atau tidak.

¹⁴⁶ Semula Undang-Undang Mahkamah Konstitusi juga mensyaratkan permohonan hanya terbatas pada pengujian undang-undang yang diundangkan setelah terjadinya perubahan UUD 1945 sebagaimana ditentukan oleh Pasal 50. Namun dalam perkembangannya, Pasal yang memuat persyaratan ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 066/PUU-II/2004.

- 2) Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji.
- 3) Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

4.1.2. Putusan Dikabulkan

Putusan dikabulkan dikeluarkan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan pemohon cukup beralasan. Putusan dengan amar mengabulkan permohonan mengakibatkan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari suatu undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 atau suatu pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam praktiknya, putusan dikabulkan dalam pengujian undang-undang bisa dikabulkan seluruhnya dan bisa juga dikabulkan sebagian. Apabila amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan dikabulkan sebagian, berarti ada bagian dari permohonan yang ditolak atau tidak dapat diterima. Hal demikian bisa terjadi pada permohonan di mana petitumnya meminta Mahkamah Konstitusi membatalkan lebih dari satu norma atau permohonan yang diajukan oleh lebih dari satu pihak.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat *declaratoir* (pernyataan) dan tidak mengandung unsur-unsur penghukuman yang bersifat *condemnatoir*. Tetapi, dalam hal putusan pengujian materiil, setiap putusan yang bersifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari suatu undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sekaligus

bersifat *constitutief*. Putusan yang bersifat *constitutief* meniadakan keadaan hukum atau menciptakan suatu keadaan hukum baru.¹⁴⁷

4.1.3. Putusan Ditolak

Putusan ditolak dikeluarkan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa undang-undang yang diajukan pemohon untuk diuji tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya, sebagian atau keseluruhan. Putusan dengan amar menolak permohonan pemohon tidak menimbulkan keadaan hukum baru. Putusan jenis ini hanyalah bersifat *declaratoir*, tidak bersifat *constitutief*.

4.1.4. Putusan Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat

Telah dijelaskan bahwa di dalam UU MK ditentukan hanya ada tiga jenis putusan, yaitu tidak dapat diterima, dikabulkan, dan ditolak. Akan tetapi, jika hanya berpegang kaku pada tiga jenis putusan tersebut Mahkamah Konstitusi akan dihadapkan pada kesulitan manakala harus menguji undang-undang yang rumusan normanya masih umum sehingga tidak dapat dipastikan konstitusionalitas normanya. Ketika menghadapi persoalan demikian Mahkamah Konstitusi membuat terobosan hukum dengan menyatakan dalam putusannya bahwa norma undang-undang yang diuji adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Proses pengambilan putusan konstitusional bersyarat ini tampak jelas dari paparan Harjono:¹⁴⁸

¹⁴⁷ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 199.

¹⁴⁸ Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hal. 178–179.

Ketiga macam putusan tersebut akan sulit untuk menguji sebuah undang-undang di mana sebuah undang-undang seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum. Padahal, di dalam rumusan yang sangat umum itu belum diketahui apakah nanti pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak. Bagaimanapun caranya, Mahkamah Konstitusi dituntut untuk memutuskan apakah sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi.... Oleh karena itu, kita mengkreasi dengan mengajukan sebuah persyaratan: jika sebuah ketentuan yang rumusnya bersifat umum di kemudian hari dilaksanakan dalam bentuk A, maka pelaksanaan A itu tidak bertentangan dengan konstitusi. Akan tetapi, jika berangkat dari perumusan yang umum tersebut kemudian bentuk pelaksanaannya ternyata B, maka B akan bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, ia bisa diuji kembali.

Pada dasarnya undang-undang yang diuji dalam putusan konstitusional bersyarat adalah tidak bertentangan dengan UUD 1945 sehingga amar putusannya seharusnya menyatakan menolak. Akan tetapi, berkaitan dengan amar putusan konstitusional bersyarat ini ada yang menyatakan menolak dan ada pula yang menyatakan mengabulkan sebagian. Dalam amar putusan menolak, diktum konstitusional bersyarat terdapat dalam pertimbangan hukum sehingga putusan tersebut dapat pula disebut konstitusional bersyarat secara implisit.¹⁴⁹ Sedangkan dalam amar putusan yang menyatakan mengabulkan sebagian, diktum konstitusional bersyarat ditegaskan secara eksplisit.¹⁵⁰

Selain konstitusional bersyarat, Mahkamah Konstitusi juga memperkenalkan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Sebagaimana pada putusan konstitusional bersyarat, putusan inkonstitusional bersyarat juga disebabkan oleh norma undang-undang yang masih bersifat umum.¹⁵¹ Hanya saja, pada putusan inkonstitusional

¹⁴⁹ Konstitusional bersyarat secara implisit ditemui pada masa-masa awal Mahkamah Konstitusi mengintroduksi putusan konstitusional bersyarat. Putusan konstitusional bersyarat pertamakali dikeluarkan Mahkamah Konstitusi pada saat menguji Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dalam Perkara 008/PUU-III/2005.

¹⁵⁰ Penegasan konstitusional bersyarat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi pertamakali muncul dalam Perkara Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁵¹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara... op.cit.*, hal. 144.

bersyarat, undang-undang yang diuji pada dasarnya bertentangan dengan UUD 1945 tetapi kemudian menjadi konstitusional setelah diberi syarat oleh Mahkamah Konstitusi.

4.2. Kekuatan Hukum Putusan

Mahkamah konstitusi merupakan lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman yang berwenang menyelenggarakan pengadilan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final sebagaimana tertera dalam Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945. Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi itu mengandung pengertian bahwa pada putusan Mahkamah Konstitusi langsung memiliki kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak terbuka peluang untuk melakukan upaya hukum lain.

Secara umum, kekuatan hukum putusan pengadilan biasanya dikaitkan dengan tiga macam kekuatan, yaitu kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian, dan kekuatan eksekutorial. Sebagai putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap, putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang juga dapat dilihat dari tiga macam kekuatan pembuktian tersebut.

4.2.1. Kekuatan Mengikat

Putusan yang mengubah keadaan hukum lama dengan sendirinya menciptakan keadaan hukum baru. Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara akan terikat padanya. Keterikatan pihak-pihak pada putusan mengandung pengertian bahwa mereka akan mematuhi keadaan hukum yang diciptakan dan melaksanakannya.

Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya ditujukan kepada pihak-pihak yang berperkara, yaitu pemohon dan pihak-pihak terkait, tetapi juga bagi semua

orang, badan hukum, dan lembaga negara yang berada dalam wilayah Republik Indonesia. Inilah yang disebut dengan putusan *erga omnes*, yaitu putusan yang berlaku bagi semua orang. Sifat *erga omnes* putusan tersebut tak bisa dipisahkan dari peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* yang memiliki putusan bernilai undang-undang.¹⁵² Dengan demikian, kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi sama dengan kekuatan mengikat undang-undang.

4.2.2. Kekuatan Pembuktian

Ketentuan Pasal 60 UU MK yang menjamin tidak adanya pengujian kembali terhadap norma undang-undang yang pernah diuji konstitusionalitasnya menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat dijadikan alat bukti dengan prinsip bahwa apapun yang telah diputus oleh hakim harus dianggap benar. Pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

4.2.3. Kekuatan Eksekutorial

Kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang merupakan hal yang paling banyak dipertanyakan. Pertanyaan demikian tentu saja muncul dari persepsi yang menyamakan Mahkamah Konstitusi dengan peradilan umum, seperti peradilan pidana dan perdata. Bila peradilan umum memiliki petugas khusus eksekusi yang dapat memaksa para pihak atau terdakwa untuk mematuhi putusannya, Mahkamah Konstitusi tidak memilikinya. Meski demikian, tidak dapat dikatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kekuatan eksekutorial karena jaminan efektivitas

¹⁵² Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 208–209.

putusan Mahkamah Konstitusi menjadi tanggung jawab pemerintah. Berkaitan dengan masalah ini, H.A.S. Natabaya mengemukakan:¹⁵³

Putusan itu wajib dihormati dan dilaksanakan oleh Pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumnya yang terkait dengan Putusan tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi berdasar *declaratoir constitutief*, artinya putusan itu dapat menciptakan hukum yang baru atau menghapuskan hukum yang sudah ada. Karena putusan itu bersifat *declaratoir*, tidak diperlukan aparat atau alat paksa khusus bagi pelaksanaan (eksekusi) putusan tersebut, seperti lazimnya putusan pengadilan biasa yang bersifat menghukum salah satu pihak (*condemnatoir*).

Sebagai *negative legislator*, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian undang-undang dengan nilai putusan sederajat dengan undang-undang sehingga lembaga eksekutif wajib melaksanakannya.¹⁵⁴ Adanya kewajiban pemerintah melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana pemerintah wajib melaksanakan undang-undang merupakan inti kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi.

4. 3. Akibat Hukum Putusan

Putusan merupakan tahap paling ujung dari proses pengujian konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Putusan dengan amar mengabulkan permohonan pemohon akan menimbulkan perubahan keadaan hukum. Perubahan keadaan hukum ini dapat membawa akibat-akibat hukum baik terhadap obyek, subyek permohonan, maupun ketentuan dan peristiwa hukum lain yang bertalian dengan keduanya. Berkaitan dengan hal ini, berdasarkan UU MK, sekurang-kurangnya ada tiga akibat hukum dari putusan pengujian undang-undang yang patut diperhatikan.

¹⁵³ H.A.S. Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hakim Konstitusi Prof. Dr. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.* (Jakarta: Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, 2008), hal. 287.

¹⁵⁴ Maruarar Siahaan, *op.cit.*, hal. 210.

Pertama, akibat hukum terhadap norma undang-undang. Putusan pengujian undang-undang dengan amar mengabulkan permohonan pemohon ditandai dengan hilangnya norma lama dan munculnya norma baru pada suatu undang-undang. Norma lama yang dinyatakan inkonstitusional menjadi tidak berlaku sehingga pengaturan apapun yang disandarkan pada norma tersebut menjadi tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Tidak hanya berpengaruh pada pengaturan hukum di bawah undang-undang, menurut Saldi Isra, implikasi dari perubahan norma yang terjadi akibat putusan Mahkamah Konstitusi juga bisa mengharuskan terjadinya sinkronisasi semua undang-undang yang berkaitan.¹⁵⁵ Selain itu, putusan dengan amar mengabulkan permohonan pemohon juga bisa mengakibatkan keharusan untuk mengubah sebuah undang-undang¹⁵⁶ atau menunda ketidakberlakuan pasal tertentu dalam undang-undang.¹⁵⁷

Kedua, akibat hukum terhadap perkara terkait. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang bisa berakibat pada tidak dilanjutkannya perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di Mahkamah Agung. Hal demikian bisa terjadi jika undang-undang yang dijadikan batu uji – dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang – di Mahkamah Agung dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Sebagai upaya menghindari terjadinya pengucapan putusan dalam waktu bersamaan antara perkara pengujian di Mahkamah Agung dan perkara pengujian di Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung diwajibkan menghentikan perkaranya selagi perkara pengujian

¹⁵⁵ Saldi Isra, *op.cit.* hal. 308.

¹⁵⁶ Sebuah undang-undang harus diubah apabila putusan Mahkamah Konstitusi merekomendasikan untuk dilakukan perubahan seperti dalam putusan *inkonstitusional bersyarat* atau dalam putusan yang membatalkan seluruh isi undang-undang.

¹⁵⁷ Dalam perkara 012-016-019/PUU-IV/2006 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 bertentangan dengan UUD 1945 namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun.

di Mahkamah Konstitusi belum diputus. Ketentuan mengenai hal ini terdapat dalam Pasal 55 UU MK yang menyatakan sebagai berikut.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

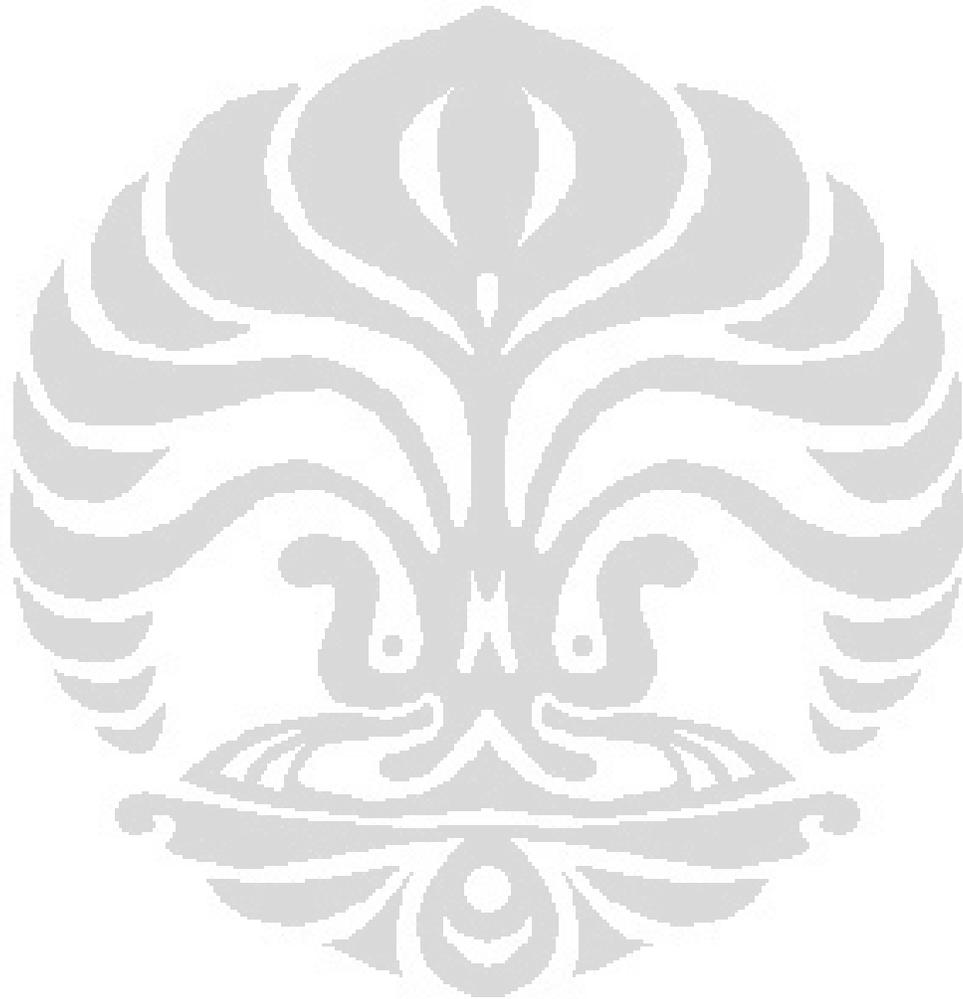
Beda halnya ketika undang-undang yang sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dijadikan dasar penuntutan atau gugatan dalam perkara pidana atau perdata, pengujian undang-undang tidak dapat menghentikannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 58 UU MK yang menyatakan: “Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.” Dengan demikian, penghentian perkara di Mahkamah Agung terkait dengan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi hanya terbatas pada perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pendaftaran permohonan perkara ataupun pemeriksaan suatu undang-undang dalam perkara pengujian undang-undang tidak bisa menghentikan daya laku sebuah undang-undang yang telah diundangkan. Dengan demikian, undang-undang yang sedang diuji di Mahkamah Konstitusi tetap sah untuk dijadikan dasar penuntutan atau dasar gugatan serta dasar pengambilan putusan.¹⁵⁸

Ketiga, akibat hukum terhadap pemohon. Perbuatan hukum yang telah merugikan pemohon akibat berlakunya ketentuan sebuah undang-undang tidak berkurang keabsahannya sekalipun ketentuan tersebut kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari putusan Mahkamah Konstitusi yang berlaku mengikat sejak

¹⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara.... op.cit.*, hal. 317.

diucapkan. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi berlaku prospektif, norma barunya tidak berlaku surut.



BAB 3

PENGUJIAN KEMBALI UNDANG-UNDANG YANG PERNAH DIUJI DENGAN AMAR PUTUSAN SAMA

1. Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi dan Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi

1.1. Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diajukan oleh dua pemohon, yaitu Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) sebagai Pemohon I, dan beberapa anggota KPKPN selaku perorangan warga negara Indonesia sebagai Pemohon II.¹⁵⁹

Judicial review Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) ini didasari oleh adanya kerugian hak konstitusional para pemohon. Para pemohon merasa dirugikan oleh berlakunya beberapa ketentuan dalam UU KPK yang menghilangkan kewenangan mereka untuk mencegah perbuatan-perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bagi para pemohon, kewenangan tersebut merupakan amanat rakyat yang ditentukan oleh UUD 1945 melalui Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang

¹⁵⁹ Pemohon II terdiri atas Ir. H. Muchayat, H. Paiman Manansastro, Ph.D., Prof. Drs. Djakfar Murod, M.M., Sukri Ilyas, S.E., M.M., Drs. M. Thoha Rasidi, Ak., John Pieris, S.H., M.Sc., Dr. Reinhart Tampubolon, M.Ph., Alfian Husin, S.H., Usman Lubis, B.Sc., Ir. Abdullah Hehamahua, M.Sc., Drs. H. Anwar Sanusi, SH., M.M., Dra. Hj. Enny Suniyah, S.H., Drs. Rusli, S.H., M.M., Lumondok L.A. Luntungan, Drs. Jusuf Syakir, Prof. Dr. Mohammad Surya, Brigjen. Projo Soewojo, Chairul Imam, S.H., Mayjen. Pol (Pur) Momo Kelana, M.Si., Petrus Salestinus, S.H., Dr. Lili Asdidiredjo, S.E., Soekotjo Soeparto, S.H., LL.M, Drs. Winamo Zein, Drs. H.M. Yafie Thahir, Brigjen. Rudjuan Dartono, Mayjen. Pol. (Purn.) Hartoyo, H. Agus Tagor, Drs. Aidil Fitri Syah, MBA, M. Wierdan, Drs. Inget Sembiring, Dr. H. Karhi Nisjar Sardjudin, Ak., M.M., Ir. H. Saleh Khalid, M.M. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1-4.

Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Selain itu, para pemohon terancam tidak dapat menikmati hasil kerja KPKPN yang didambakan.¹⁶⁰

Para pemohon mengajukan *judicial review* UU KPK baik secara formil maupun materiil. Pengujian formil diajukan para pemohon karena UU KPK tidak menyebutkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagai sumber dan pedoman pembentukannya.¹⁶¹ Sementara pengujian materiil diajukan para pemohon karena mereka menganggap beberapa ketentuan dalam UU KPK, yaitu Pasal 13 Huruf a,¹⁶² Pasal 69 Ayat (1) dan Ayat (2),¹⁶³ Pasal 26 Ayat (3) Huruf a,¹⁶⁴ Pasal 71 Ayat (2),¹⁶⁵ Pasal 12 Ayat (1) Huruf a dan Huruf i,¹⁶⁶ dan Pasal 40¹⁶⁷ bertentangan dengan Pasal

¹⁶⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 6.

¹⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7–18.

¹⁶² Pasal 13 Huruf a:

Dalam melaksanakan tugas pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut:

a. melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara.

¹⁶³ Pasal 69:

(1) Dengan terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi maka Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menjadi bagian Bidang Pencegahan pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

(2) Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, sampai Komisi Pemberantasan Korupsi menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang ini.

¹⁶⁴ Pasal 26:

(3) Bidang Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a membawahkan:

a. Subbidang Pendaftaran dan Pemeriksaan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara;

¹⁶⁵ Pasal 71 Ayat (2):

Setelah Komisi Pemberantasan Korupsi menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70, ketentuan mengenai Komisi Pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 19 dalam BAB VII Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851), dinyatakan tidak berlaku.

¹⁶⁶ Pasal 12:

28D Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁶⁸

Penelitian terhadap Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini terfokus pada pengujian konstusionalitas Pasal 12 Ayat (1) Huruf a yang memberi kewenangan kepada KPK untuk melakukan intersepsi komunikasi, dan Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a dinyatakan, “Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang: a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.” Kemudian dalam Pasal 40 dinyatakan, “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”

Dalam duduk perkara Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 ini, para pemohon mendalilkan bahwa penerapan ketentuan tentang intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK yang tidak memberi batasan, kriteria, dan kualifikasi tentang obyek penyadapan dan perekaman sangat mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat. Belum lagi tidak adanya pembatasan, kriteria, dan kualifikasi tersebut menyebabkan tidak adanya jaminan bahwa hasil intersepsi

(1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

¹⁶⁷ Pasal 40:

Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.

¹⁶⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 38–39.

komunikasi itu tidak akan disalahgunakan untuk pemerasan dan tujuan-tujuan negatif lainnya. Oleh sebab itu, pemohon menganggap Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁶⁹

Adapun ketentuan yang melarang KPK mengeluarkan SP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK dipersoalkan para pemohon karena dianggap tidak memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi penyelenggara negara atau siapapun yang menjadi tersangka, manakala penyidikan yang dilakukan oleh KPK tidak menemukan cukup bukti atas dugaan korupsi terhadap tersangka. Dalam pandangan para pemohon, SP3 sangat diperlukan oleh setiap tersangka kasus korupsi karena terkait dengan pemberhentian sementara tersangka dari jabatannya. Oleh karena itu, para pemohon menganggap Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan Pasal 28D Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁷⁰

Dalam mengadili perkara Nomor 006/PUU-I/2003 ini, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Pemohon II sebagai anggota KPKPN mempunyai kepentingan langsung dengan akibat yang ditimbulkan oleh berlakunya UU KPK, dalam kapasitasnya sebagai perorangan warga negara Indonesia. Semenjak berlakunya UU KPK, fungsi dan tugas yang dimiliki oleh anggota KPKPN untuk melakukan pencegahan praktek korupsi menjadi berkurang, bahkan akan hilang sama sekali. Dengan demikian, menurut Mahkamah, Pemohon II mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan.¹⁷¹

¹⁶⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35–36.

¹⁷⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

¹⁷¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 91.

Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa dimilikinya kedudukan hukum oleh para anggota KPKPN dalam kapasitasnya sebagai perorangan warga negara Indonesia tidak berarti diterima pula kedudukan hukum KPKPN sebagai badan hukum publik. Menurut Mahkamah, ketika kedudukan KPKPN sebagai lembaga negara yang mandiri berakhir karena fungsinya diserap ke dalam KPK, maka eksistensi KPKPN sebagai badan hukum publik menurut hukum dengan sendirinya berakhir pula. Dalam hal ini, Mahkamah berpendapat, tidak mungkin suatu badan atau lembaga yang sudah kehilangan eksistensinya mempunyai hak konstitusional yang dirugikan dengan diundangkannya UU KPK.¹⁷²

Sehubungan dengan pokok persoalan yang dikemukakan Pemohon II, sekurang-kurangnya ada dua pandangan yang dikemukakan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya. Pertama, berkenaan dengan pendapat Pemohon II yang menganggap ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa hak-hak yang terdapat dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 tidak termasuk hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan demikian hak-hak tersebut dapat dibatasi oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Bagi Mahkamah, pembatasan hak itu diperlukan sebagai tindakan luar biasa untuk mengatasi korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa. Lagipula pembatasan hak itu tidak berlaku bagi semua orang, melainkan terbatas kepada mereka yang diduga terlibat korupsi yang menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- sebagaimana ditentukan

¹⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 91-94.

dalam Pasal 11 Huruf c¹⁷³ *juncto* Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK. Namun demikian, menurut Mahkamah, untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan intersepsi komunikasi perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara pelaksanaannya.¹⁷⁴

Kedua, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa larangan bagi KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK tidak bertentangan dengan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Perubahan Kedua UUD 1945. Bagi Mahkamah, tidak adanya kewenangan mengeluarkan SP3 pada KPK justru untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain. Menurut Mahkamah, jika KPK diberi wewenang untuk mengeluarkan SP3 terhadap perkara korupsi yang tengah ditangani aparat penegak hukum lain, dikhawatirkan wewenang tersebut dapat disalahgunakan.¹⁷⁵

Dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 ini, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan Pemohon I tidak dapat diterima dan permohonan Pemohon II

¹⁷³ Pasal 11:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

¹⁷⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 103–104.

¹⁷⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 104.

ditolak untuk seluruhnya.¹⁷⁶ Tidak dapat diterimanya permohonan Pemohon I disebabkan oleh karena Pemohon I dinilai tidak memiliki *legal standing*. Sementara para Pemohon II, meskipun memenuhi *legal standing*, namun permohonannya dianggap tidak beralasan, sehingga permohonannya ditolak.

1.2. Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Judicial review ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dan larangan mengeluarkan SP3 juga terdapat dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perkara ini diajukan oleh tiga pemohon, yaitu Mulyana Wira Kusumah selaku perorangan warga negara Indonesia sebagai Pemohon I, para komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) berikut para pejabat strukturalnya sebagai Pemohon II,¹⁷⁷ dan Capt.Tarcisius Walla selaku perorangan warga negara Indonesia sebagai Pemohon III.¹⁷⁸

Secara umum, para pemohon mengajukan pengujian beberapa ketentuan dalam UU KPK yaitu ketentuan Pasal 6 Huruf c,¹⁷⁹ Pasal 12 Ayat (1) Huruf a,¹⁸⁰ Pasal 1 Angka 3,¹⁸¹

¹⁷⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 106.

¹⁷⁷ Pemohon II terdiri atas Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin, Prof. Dr. Ramlan Surbakti, M.A., Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira, Drs. Daan Dimara, M.A., Dr. Chusnul Mar'iyah, Dr. Valina Singka Subekti, M.A., Safder Yusacc, S.Sos., M.Si., Drs. Hamdani Amin, M.Soc.Sc., Drs. R. Bambang Budiarto, M.Si.

¹⁷⁸ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1-4.

¹⁷⁹ Pasal 6 Huruf c:

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

¹⁸⁰ Pasal 12 Ayat (1) Huruf a:

- (1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
 - a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;

Pasal 2,¹⁸² Pasal 3,¹⁸³ Pasal 11 Huruf b,¹⁸⁴ Pasal 20,¹⁸⁵ Pasal 40,¹⁸⁶ Pasal 53,¹⁸⁷ dan Pasal 72.¹⁸⁸

Menurut mereka, ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 24 Ayat (1) dan (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁸⁹

Sesuai dengan kebutuhan penelitian, dari sekian banyak ketentuan yang diuji konstitusionalitasnya itu, peneliti hanya memfokuskan perhatian pada pengujian dua ketentuan, yaitu Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK yang menyatakan, “Dalam melaksanakan

¹⁸¹ Pasal 1 Angka 3:

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

3. Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁸² Pasal 2:

Dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi.

¹⁸³ Pasal 3:

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

¹⁸⁴ Pasal 11 Huruf b:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat;

¹⁸⁵ Pasal 20:

(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

(2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;

b. menerbitkan laporan tahunan; dan

c. membuka akses informasi.

¹⁸⁶ Pasal 40:

Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.

¹⁸⁷ Pasal 53:

Dengan Undang-Undang ini dibentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus tindak pidana korupsi yang penuntutannya diajukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

¹⁸⁸ Pasal 72:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

¹⁸⁹ Lihat Duduk Perkara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 7–45.

tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang: a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan”, dan Pasal 40 UU KPK yang menyatakan, “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.” Pengujian ketentuan yang disebut pertama diajukan oleh Pemohon I dan Pemohon II, sementara pengujian ketentuan yang disebut terakhir hanya diajukan oleh Pemohon II.

Pemohon I merasa dirugikan dengan berlakunya ketentuan mengenai intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK yang telah memberikan sarana kepada KPK untuk mempersiapkan pola pengebakan terhadap dirinya. Setelah melakukan penyadapan dan perekaman, KPK menstimulasi pihak-pihak lain untuk mengarahkan Pemohon I pada tindak pidana yang telah ditargetkan sebelumnya. Karena adanya ketentuan intersepsi komunikasi tersebut, Pemohon I telah disidik, dituntut, dan diadili hingga kemudian berstatus sebagai terpidana.¹⁹⁰

Demikian pula dengan sebagian dari anggota Pemohon II, mereka merasa dirugikan dengan diberikannya kewenangan bagi KPK untuk melakukan intersepsi komunikasi yang secara nyata telah mengganggu rasa aman, ketenangan, dan perlindungan pribadi mereka. Mereka secara terus-menerus merasa terancam dan khawatir bahwa apa yang mereka ucapkan dan lakukan sedang disadap atau direkam oleh KPK.¹⁹¹

Para pemohon menilai bahwa pengaturan mengenai intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK mencerminkan ketidakcermatan pembentuk undang-undang

¹⁹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 7.

¹⁹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 19.

yang tidak mempertimbangkan berlakunya ketentuan tentang larangan melakukan kegiatan penyadapan dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi yang menyatakan: “Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun.” Lebih dari itu, para pemohon menganggap Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK bertentangan dengan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁹²

Para pemohon juga menganggap kewenangan KPK melakukan intersepsi komunikasi telah melanggar hak warga negara atas rasa aman, jaminan perlindungan, serta kepastian hukum yang diberikan oleh Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam pandangan para pemohon, setiap warga negara berhak atas rasa aman yang merupakan *conditio sine qua non* terciptanya perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Dalam hal ini, para pemohon berpendapat bahwa diberikannya kewenangan bagi KPK untuk melakukan intersepsi komunikasi telah melanggar hak warga negara, khususnya hak untuk mendapatkan rasa aman dalam berkomunikasi.¹⁹³

Sementara itu berkenaan dengan kerugian pemohon dalam *judicial review* Pasal 40 UU KPK yang tidak memberikan kewenangan pada KPK untuk mengeluarkan SP3, sebagian dari Pemohon II ada yang sedang diperiksa di persidangan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) dan ada pula yang telah menerima putusan Pengadilan Tipikor, baik tingkat pertama, banding maupun kasasi. Mereka merasa telah dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya UU KPK karena diperlakukan diskriminatif. Penanganan perkara korupsi Pemohon II dilakukan oleh KPK, sehingga terdapat tiga hukum acara yang berlaku sekaligus,

¹⁹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

¹⁹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

yaitu hukum acara sebagaimana diatur dalam KUHAP, hukum acara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai ketentuan *lex specialis*. Pemohon II merasa dihadapkan pada keadaan tidak bisa memilih hukum mana yang berlaku karena pada saat yang bersamaan berlaku lebih dari satu ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁴

Dalam duduk perkara Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ini, Pemohon II memandang tidak diberikannya kewenangan bagi KPK untuk mengeluarkan SP3 merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, suatu asas utama dalam hukum acara, yang harus diterapkan dan ditegakkan dalam negara hukum.¹⁹⁵ Di samping itu, Pemohon II beranggapan bahwa larangan dikeluarkannya SP3 itu juga telah melanggar prinsip persamaan di muka hukum dan kepastian hukum, serta bersifat diskriminatif. Dengan demikian, menurut Pemohon II, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁹⁶

Pemohon II mendalilkan bahwa dengan tidak diberikannya kewenangan bagi KPK untuk mengeluarkan SP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK, maka seseorang yang disidik atau diperiksa sebagai tersangka oleh KPK secara otomatis menjadi terdakwa. Hal ini

¹⁹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 14–15.

¹⁹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 15.

¹⁹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 59.

berbeda dengan tersangka perkara tindak pidana korupsi yang penanganan perkaranya dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. Oleh sebab itu, dalam pandangan Pemohon II, Pasal 40 UU KPK jelas-jelas telah mencabut dan melanggar hak-hak asasi warga negara yang dijamin oleh konstitusi.¹⁹⁷

Pemohon II berpandangan bahwa sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, lembaga kejaksaan diberi wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana korupsi sehingga secara faktual proses penegakan hukum terhadap seorang warga negara Indonesia, dapat dilakukan oleh tiga lembaga, yaitu: Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Namun demikian, menurut Pemohon II, ketentuan mengenai hukum acaranya berbeda-beda, yaitu untuk Kepolisian dan Kejaksaan menggunakan hukum acara sebagaimana diatur dalam KUHAP dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sedangkan untuk KPK di samping menggunakan hukum acara sebagaimana diatur dalam KUHAP dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga menggunakan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*), sehingga ketentuan ini menjadi diskriminatif.¹⁹⁸

Dari konfigurasi peraturan perundang-undangan yang demikian itu, Pemohon II berkesimpulan bahwa di Indonesia, seseorang dapat diperlakukan dengan menggunakan hukum yang berbeda, walaupun perbuatannya sama, yakni tindak pidana korupsi. Seseorang yang disangka melakukan tindak pidana korupsi dan perkaranya ditangani oleh KPK, akan berbeda penanganan perkaranya dengan tersangka tindak pidana korupsi yang ditangani oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Pembedaan tersebut, dalam pandangan Pemohon II, bersifat

¹⁹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 34.

¹⁹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35.

diskriminatif dan nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁹⁹

Dalam mengadili Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan Pemohon I maupun Pemohon II mengenai inkonstitusionalitas ketentuan Pasal 12 ayat (1) Huruf a UU KPK yang mengatur kewenangan KPK melakukan intersepsi komunikasi sudah pernah dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh anggota KPKPN dengan amar putusan menyatakan “permohonan ditolak” sebagaimana tertuang dalam putusan Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam putusan Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tersebut dinyatakan antara lain bahwa untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan melakukan intersepsi komunikasi, perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara pelaksanaannya. Pertimbangan hukum Mahkamah tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan: “Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronik tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”²⁰⁰

Mahkamah berpendapat bahwa dalil-dalil yang diajukan oleh para pemohon dalam hubungannya dengan *judicial review* Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK tidak mengandung

¹⁹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35.

²⁰⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 275.

alasan konstitusional yang berbeda dengan dalil-dalil pemohon pada perkara terdahulu, sehingga permohonan para pemohon dianggap tidak beralasan.²⁰¹

Pendapat senada juga dikemukakan Mahkamah dalam menyikapi *judicial review* Pasal 40 UU KPK yang melarang dikeluarkannya SP3. Ketentuan ini sudah pernah diuji dan diputus dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan amar yang menyatakan permohonan ditolak. Mahkamah tidak menemukan perbedaan alasan antara Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dengan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 meskipun dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon II tampak seolah-olah berbeda. Dengan demikian, permohonan Pemohon II dinilai tidak beralasan, dan pendapat Mahkamah terhadap permohonan pengujian Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap permohonan pengujian Pasal 40 UU KPK.²⁰²

Meskipun demikian, guna menghindari timbulnya keragu-raguan sekaligus mencegah kemungkinan diajukan kembali pengujian yang sama dengan dalil yang mendasarkan pada alasan konstitusional yang berbeda, Mahkamah memandang perlu untuk menegaskan bahwa Pasal 40 UU KPK yang melarang dikeluarkannya SP3 oleh KPK tidak tepat jika dinilai secara tersendiri dan terlepas dari maksud dan tujuan dibentuknya KPK. Mahkamah menegaskan bahwa penyelidikan tidak akan dinaikkan ke tingkat penyidikan, lebih-lebih penuntutan, jika KPK belum yakin benar bahwa bukti-bukti untuk itu sudah mencukupi. Menurut Mahkamah, perbedaan prosedur hukum di KPK dengan prosedur konvensional di Kejaksaan dan Kepolisian tidak dapat dinilai sebagai bentuk diskriminasi, karena prosedur di KPK

²⁰¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276.

²⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276–277.

merupakan konsekuensi logis dari kekhususan prosedur pemberantasan korupsi. Mahkamah juga berpendapat bahwa tidak dimilikinya wewenang untuk mengeluarkan SP3 oleh KPK tidak bisa dipertentangkan dengan asas praduga tidak bersalah yang merupakan kewajiban semua pihak untuk tidak memperlakukan seseorang telah bersalah sebelum hakim memutuskan bersalah.²⁰³

Karena dalil para pemohon sepanjang menyangkut Pasal 12 Ayat (1) Huruf a dan Pasal 40 UU KPK tidak cukup beralasan, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para pemohon.²⁰⁴ Meskipun dalam amar putusan dinyatakan bahwa permohonan Pemohon II dikabulkan untuk sebagian, namun sebagian yang dikabulkan itu tidak mencakup *judicial review* Pasal 40 UU KPK.

1.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Mahkamah Konstitusi mengadili Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam waktu yang berbeda. Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 15 Oktober 2003²⁰⁵ dan diputus pada tanggal 30 Maret 2004,²⁰⁶

²⁰³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 291.

²⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 279.

²⁰⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

sedangkan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dalam tiga gelombang waktu, yaitu pada tanggal 14 Juli 2006, 10 Agustus 2006, dan 5 September 2006,²⁰⁷ serta diputus pada tanggal 19 Desember 2006.²⁰⁸ Dalam kedua perkara tersebut terdapat *judicial review* ketentuan Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK mengenai intersepsi komunikasi dan ketentuan Pasal 40 UU KPK mengenai larangan dikeluarkannya SP3.

Terjadinya pengulangan pengujian konstiusionalitas suatu ketentuan undang-undang seperti itu sejatinya tidak dikehendaki oleh Pasal 60 UU MK yang menyatakan: “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi, melalui PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, mengatur lebih lanjut dalam keadaan bagaimana larangan pengulangan pengujian konstiusional itu dapat dikecualikan. Pasal 42 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 mengatur:

Terlepas dari ketentuan Ayat (1) di atas, permohonan pengujian undang-undang terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.

Dengan demikian, pengujian kembali ketentuan undang-undang yang sudah pernah diuji konstiusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi memiliki peluang jika alasan

²⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 127.

²⁰⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

²⁰⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 291.

permohonannya berbeda. Dalam hal ini, untuk mengetahui alasan hukum pengujian kembali Pasal 12 Ayat (1) Huruf a dan Pasal 40 UU KPK ini, perlu dilihat sejauh mana alasan permohonan yang terdapat dalam kerugian konstitusional pemohon,²⁰⁹ isu konstitusionalitas yang diusung,²¹⁰ dan ketentuan konstitusi yang dijadikan batu uji²¹¹ pada kedua perkara tersebut berbeda satu sama lain.

Pertama, dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, *judicial review* ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dan ketentuan mengenai larangan dikeluarkannya SP3 sebenarnya tidak terkait erat dengan kepentingan pemohon yang ingin mempertahankan eksistensi KPKPN, kecuali jika dipahami bahwa pemohon adalah pejabat negara yang potensial dirugikan oleh penerapan dua ketentuan tersebut. Kerugian konstitusional pemohon Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 sebagaimana dinyatakan dalam duduk perkara adalah ancaman akan hilangnya kiprah anggota KPKPN untuk mencegah KKN setelah kewenangan untuk itu

²⁰⁹ Pasal 51 Ayat (1) UU MK mengatur: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang...” Ketentuan ini menunjukkan bahwa kerugian hak konstitusional merupakan alasan permohonan yang harus dikemukakan oleh pemohon karena hal itu akan menentukan apakah yang bersangkutan memiliki *legal standing* atau tidak. Lihat Laica Marzuki, “Legal Standing, Sisi Lain Pengujian UU di MK,” dalam *Kompas*, Edisi 8 November 2004.

²¹⁰ Isu konstitusionalitas merupakan sisi-sisi tertentu maupun seluruh sisi dari suatu ketentuan undang-undang yang dianggap mengandung konflik norma dengan konstitusi. Pasal 51 Ayat (3) Huruf b UU MK mengatur: “Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa: ... b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Perbedaan dalam melihat sisi dari ketentuan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi yang pada gilirannya akan diikuti perbedaan dalam argumentasi dapat dikualifikasi sebagai perbedaan alasan permohonan.

²¹¹ Perbedaan dalam memilih batu uji antara permohonan yang satu dengan permohonan lainnya untuk menguji ketentuan yang sama dapat menentukan apakah alasan konstitusional pemohon dinilai berbeda atau sama. Dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 dianggap *ne bis in idem* oleh Mahkamah karena sudah pernah dijadikan batu uji untuk pengujian ketentuan yang sama. Sedangkan pengujian Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 dipertimbangkan oleh Mahkamah. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 59.

diserap oleh KPK.²¹² Inilah *legal standing* pemohon yang kemudian menjadi pintu masuk untuk meminta pengujian beberapa ketentuan dalam UU KPK, termasuk ketentuan Pasal 12 Ayat (1) Huruf a yang mengatur kewenangan intersepsi komunikasi dan Pasal 40 yang mengatur larangan dikeluarkannya SP3.

Berbeda halnya dengan pengujian ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dan ketentuan mengenai larangan dikeluarkannya SP3 dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, di mana kerugian pemohon sudah terjadi secara faktual. Dalam *judicial review* ketentuan mengenai intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK, sebagian pemohon merasa dirugikan karena telah dijebak oleh KPK yang ditengarai telah menstimulasi pihak-pihak lain untuk mengarahkan pemohon pada tindak pidana yang telah ditargetkan sebelumnya.²¹³ Sementara sebagian lainnya merasa mengalami gangguan rasa aman, ketenangan, dan perlindungan pribadi karena selalu merasa terancam dan khawatir sedang disadap atau direkam oleh KPK.²¹⁴ Demikian pula pada *judicial review* ketentuan yang melarang dikeluarkannya SP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK, sebagian pemohon Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 merasa dirugikan karena dihadapkan pada keadaan tidak bisa memilih hukum mana yang berlaku ketika pada saat yang bersamaan berlaku tiga hukum acara yaitu KUHAP, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-

²¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 6.

²¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

²¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²¹⁵

Kedua, pemohon Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 berpendapat bahwa ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK tidak memberikan batasan, kriteria, dan kualifikasi tentang kapan, terhadap siapa, dan berkaitan dengan apa saja, serta bagaimana jaminan kerahasiaan dan tidak disalahgunakannya hasil pembicaraan yang disadap, telah mengganggu rasa aman, perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat.²¹⁶ Terhadap Pasal 40 UU KPK yang melarang dikeluarkannya SP3, pemohon berpendapat bahwa ketentuan tersebut tidak memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi penyelenggara negara atau siapapun sebagai tersangka, manakala penyidikan yang dilakukan oleh KPK tidak menemukan cukup bukti atas dugaan korupsi terhadap tersangka.²¹⁷

Sementara itu, pemohon Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 berpendapat bahwa ketentuan tentang intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK melanggar hak warga negara atas rasa aman dan jaminan perlindungan serta kepastian hukum.²¹⁸ Adapun mengenai Pasal 40 UU KPK, pemohon berpendapat bahwa tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK dalam ketentuan tersebut merupakan

²¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 14–15.

²¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35–56.

²¹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

²¹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum.²¹⁹

Ketiga, pemohon Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 menganggap Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan Pasal 28D Perubahan Kedua UUD 1945. Sedangkan pemohon Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 beranggapan bahwa Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Sementara Pasal 40 UU KPK dianggap bertentangan Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Ketiga persoalan tersebut merupakan alasan mengapa permohonan pengujian konstusionalitas terhadap Pasal 12 Ayat (1) Huruf a yang mengatur intersepsi komunikasi dan Pasal 40 yang mengatur larangan dikeluarkannya SP3 dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dilakukan oleh pemohon. Dari ketiga persoalan itu pula dapat diketahui apakah alasan permohonan antara perkara terdahulu dengan perkara kemudian memiliki perbedaan atau tidak. Identifikasi sederhana mengenai perbedaan maupun persamaan alasan permohonan dapat dilihat pada tabel 1 dan tabel 2 berikut ini.

²¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 59.

Tabel 1
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 12 Ayat (1) Huruf a
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
1	006/PUU-I/2003	Fungsi dan tugas pencegahan praktek KKN yang dimiliki anggota KPKPN menjadi berkurang atau bahkan akan hilang sama sekali.	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi tidak memberi batasan, kriteria, dan kualifikasi sehingga mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat.	Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.
2	012-016-019/PUU-IV/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil penyadapan digunakan oleh KPK untuk menstimulasi pihak lain untuk mengarahkan Pemohon I pada tindak pidana yang telah ditargetkan sebelumnya. - Rasa aman, ketenangan, dan perlindungan pribadi Pemohon II terganggu karena terus-menerus merasa khawatir sedang disadap oleh KPK. 	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

Tabel 2
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
1	006/PUU-I/2003	Fungsi dan tugas pencegahan praktek	Tidak diberikannya kewenangan	Pasal 28D Perubahan

		KKN yang dimiliki anggota KPKPN menjadi berkurang atau bahkan akan hilang sama sekali.	mengeluarkan SP3 bagi KPK menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi tersangka, manakala dari hasil penyidikan tidak ditemukan cukup bukti.	Kedua UUD 1945.
2	012-016-019/PUU-IV/2006	Hukum acara yang berlaku bagi Pemohon II lebih dari satu, sehingga Pemohon II merasa dihadapkan pada keadaan tidak bisa memilih hukum mana yang berlaku.	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK merupakan bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 - Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Pada kedua tabel di atas secara sepintas kilas terlihat adanya perbedaan alasan permohonan, baik pada kerugian hak konstitusional pemohon, isu konstitusionalitas, maupun batu ujinya. Akan tetapi, berdasarkan pendalaman yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap dalil-dalil yang dikemukakan pemohon, secara substansial, ternyata tidak terdapat alasan konstitusional yang berbeda antara pengujian dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dengan pengujian dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Tidak ditemukannya

perbedaan alasan konstitusional pada pengujian kembali ketentuan Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK dinyatakan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukum berikut ini.²²⁰

- Mahkamah memandang perlu untuk mengingatkan kembali bunyi pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tersebut oleh karena penyadapan dan perekaman pembicaraan merupakan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia, di mana pembatasan demikian hanya dapat dilakukan dengan undang-undang, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Undang-undang dimaksud itulah yang selanjutnya harus merumuskan, antara lain, siapa yang berwenang mengeluarkan perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan dan apakah perintah penyadapan dan perekaman pembicaraan itu baru dapat dikeluarkan setelah diperoleh bukti permulaan yang cukup, yang berarti bahwa penyadapan dan perekaman pembicaraan itu untuk menyempurnakan alat bukti, ataukah justru penyadapan dan perekaman pembicaraan itu sudah dapat dilakukan untuk mencari bukti permulaan yang cukup. Sesuai dengan perintah Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945, semua itu harus diatur dengan undang-undang guna menghindari penyalahgunaan wewenang yang melanggar hak asasi;
- bahwa berdasarkan seluruh uraian di atas, dan setelah membaca dalil-dalil yang diajukan oleh Pemohon dalam hubungannya dengan permohonan pengujian Pasal 12 Ayat (1) huruf a UU KPK, telah ternyata tidak terdapat “alasan konstitusional yang berbeda” dalam dalil-dalil Pemohon dimaksud, sehingga permohonan Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 12 Ayat (1) huruf a UU KPK adalah tidak beralasan.

Dari pernyataan Mahkamah tersebut menjadi jelas bahwa pemohon tidak memiliki cukup alasan untuk meminta pengujian kembali ketentuan mengenai intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK. Baik pada pengujian yang pertama maupun pada pengujian yang kedua, pemohon memperhadapkan ketentuan tentang penyadapan dengan hak setiap warga negara atas jaminan rasa aman. Meskipun tidak ditemukan perbedaan alasan, karena ketentuan tersebut menyangkut pembatasan HAM, Mahkamah memandang perlu untuk memberi penegasan bahwa syarat-syarat dan tata cara tentang intersepsi komunikasi harus

²²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 275–276.

diatur dengan undang-undang, baik melalui perbaikan UU KPK maupun undang-undang lain.²²¹

Pengujian kembali ketentuan mengenai larangan dihentikannya penyidikan dan penuntutan tersangka korupsi dalam Pasal 40 UU KPK juga oleh Mahkamah dinyatakan tidak memiliki alasan konstitusional yang berbeda dengan pengujian sebelumnya. Terkait dengan pengujian kembali ketentuan ini, dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan sebagai berikut.²²²

- bahwa Pasal 40 UU KPK juga sudah pernah dimohonkan pengujian dan telah pula diputus oleh Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 dengan amar yang menyatakan permohonan ditolak, sehingga pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan terhadap permohonan pengujian Pasal 12 Ayat (1) huruf a di atas *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap permohonan pengujian Pasal 40 UU KPK yang diajukan oleh Pemohon;
- bahwa meskipun dalam dalil Permohonan *a quo*, sebagaimana telah diuraikan selengkapnyanya pada bagian Duduk Perkara, tampak seolah-olah ada perbedaan antara dalil Pemohon dalam permohonan *a quo* dan dalil Pemohon dalam Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-I/2003 mengenai alasan konstitusionalitas Pasal 40 UU KPK, namun oleh karena Mahkamah tidak menemukan alasan konstitusionalitas yang berbeda yang diajukan oleh Pemohon, maka permohonan pengajuan pengujian kembali Pasal 40 UU KPK oleh Pemohon *a quo* tidak beralasan.

Dari pernyataan Mahkamah tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa diprosesnya pengujian kembali Pasal 40 UU KPK hingga tahap pembuktian disebabkan oleh karena dalil permohonan pemohon seolah-olah berbeda dengan dalil pemohon sebelumnya.²²³ Padahal,

²²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276.

²²² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276–277.

²²³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

setelah didalami, perbedaan alasan konstitusional antara pemohon Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dengan pemohon Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tidak terbukti. Keduanya sama-sama mempertentangkan ketentuan yang melarang dikeluarkannya SP3 dengan asas kepastian hukum.

Meskipun demikian, guna menghindari timbulnya keragu-raguan mengenai konstitusionalitas Pasal 40 UU KPK yang tidak memberi kewenangan bagi KPK untuk mengeluarkan SP3 sekaligus mencegah kemungkinan diajukannya kembali permohonan pengujian terhadap ketentuan yang sama pada masa berikutnya dengan dalil yang mendasarkan pada alasan konstitusional yang berbeda, Mahkamah memandang perlu untuk menegaskan pendiriannya terhadap dalil-dalil yang diajukan oleh para pemohon.

Pertama, Pasal 40 UU KPK tidak tepat jika dipandang dan dinilai secara tersendiri dan terlepas dari konteks keseluruhan dengan maksud dan tujuan dibentuknya KPK. Menurut Mahkamah, pesan yang hendak disampaikan pembentuk undang-undang melalui Pasal 40 UU KPK yaitu perintah kepada KPK untuk tidak melanjutkan penyelidikan hingga ke tingkat penyidikan, lebih-lebih penuntutan, jika KPK belum yakin benar bahwa bukti-bukti untuk itu sudah mencukupi.²²⁴ Logikanya menjadi jelas manakala dikaitkan dengan ketentuan Pasal 44 Ayat (3) UU KPK yang menyatakan, “Dalam hal penyidik melakukan tugasnya tidak menemukan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), penyidik melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi menghentikan penyelidikan.”

Persoalan bisa timbul jika kemudian diketahui tidak terjadi tindak pidana sebagaimana yang disangkakan tatkala proses telah memasuki tahap penyidikan atau penuntutan, sementara

²²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

KPK tidak mempunyai kewenangan untuk menerbitkan SP3. Dalam keadaan demikian Mahkamah berpendapat bahwa penuntut umum pada KPK tetap berkewajiban untuk membawa terdakwa ke depan persidangan dengan mengajukan tuntutan untuk membebaskan terdakwa. Hal itu dinilai lebih baik daripada memberi kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, baik dari perspektif kepentingan terdakwa, dari perspektif kepentingan publik, maupun dari perspektif kepentingan penyidik dan penuntut umum pada KPK. Dari perspektif kepentingan terdakwa, ia akan memperoleh kepastian mengenai ketidakbersalahannya melalui putusan hakim, yang dilihat dari sudut pandang forum maupun prosesnya lebih akuntabel daripada jika ia mendapatkannya melalui SP3 – yang bahkan oleh pembentuk undang-undang sendiri dinilai sering diperoleh melalui “permainan”.²²⁵ Sementara itu, dari perspektif kepentingan publik, masyarakat dapat menilai secara terbuka dan objektif tentang alasan dituntut bebasnya terdakwa sehingga perasaan keadilan masyarakat sekaligus akan terlindungi. Sedangkan dari perspektif kepentingan aparat penyidik dan penuntut umum pada KPK, prosedur demikian akan menjauhkannya dari purbasangka akan adanya “permainan”, sehingga kredibilitas dan kewibawaan KPK sebagai aparat penegak hukum akan terjaga di mata publik.²²⁶

Kedua, terkait dengan anggapan para pemohon bahwa pihaknya diperlakukan diskriminatif jika dibandingkan dengan tersangka yang diproses melalui prosedur konvensional (melalui penyidik Kepolisian dan Kejaksaan), Mahkamah berpendapat, jika pun perbedaan perlakuan itu dapat dinilai sebagai bentuk diskriminasi, penyebab keadaan itu

²²⁵ Sebagaimana keterangan DPR dalam menanggapi permohonan pemohon. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 60.

²²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 278.

bukanlah Pasal 40 UU KPK, melainkan ketentuan lain. Pasal 40 UU KPK hanyalah suatu konsekuensi logis dari kekhususan prosedur pemberantasan korupsi yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang.²²⁷

Ketiga, Mahkamah Konstitusi menilai tidak tepat mempertentangkan asas praduga tidak bersalah dengan tidak dimilikinya wewenang untuk mengeluarkan SP3 oleh KPK, karena asas tersebut merupakan prinsip yang harus diartikan sebagai kewajiban semua pihak untuk tidak memperlakukan seorang terdakwa telah bersalah sebelum hakim memutuskan kesalahan terdakwa tersebut. Beban bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa terletak pada jaksa penuntut umum dan terdakwa dibebaskan dari beban untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah, kecuali apabila prinsip pembuktian terbalik telah dianut sepenuhnya. Selama belum ada keputusan hakim yang memutuskan terdakwa bersalah, maka hak dan kedudukannya sebagai orang yang belum dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana dijamin dan dilindungi. Prinsip ini, menurut Mahkamah, tetap berlaku terlepas dari ada atau tidaknya ketentuan Pasal 40 UU KPK.²²⁸

2. Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya

2.1. Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini diajukan oleh Ir. Dawud Djatmiko sebagai pemohon perorangan warga negara Indonesia. Pemohon telah menjalani

²²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 279.

²²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 279.

proses penyidikan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung dengan kasus dugaan tindak pidana korupsi dalam proses pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol Jakarta Outer Ring Road.²²⁹

Pemohon mengajukan *judicial review* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Korupsi), khususnya ketentuan Pasal 2 Ayat (1),²³⁰ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1),²³¹ Pasal 3,²³² Penjelasan Pasal 3,²³³ dan Pasal 15²³⁴. Ketentuan-ketentuan tersebut telah menjerat pemohon menjadi tersangka korupsi. Padahal, menurut pemohon, ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D

²²⁹ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–3.

²³⁰ Pasal 2:

(1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

²³¹ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1):

Yang dimaksud dengan "secara melawan hukum" dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

²³² Pasal 3:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

²³³ Penjelasan Pasal 3:

Kata "dapat" dalam ketentuan ini diartikan sama dengan Penjelasan Pasal 2.

²³⁴ Pasal 15:

Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14.

Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 karena tidak mencerminkan adanya kepastian hukum yang adil.²³⁵

Salah satu hal yang dipersoalkan konstusionalitasnya oleh pemohon adalah kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menyatakan:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang *dapat* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Menurut pemohon, kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” itu mengandung dua pengertian, yaitu kerugian negara atau perekonomian negara belum terjadi dan kerugian negara atau perekonomian negara sudah terjadi. Keduanya, dalam pandangan pemohon, seharusnya memiliki akibat hukum yang berbeda. Tetapi, dalam UU Pemberantasan Korupsi, keduanya dianggap sama begitu saja sehingga melanggar prinsip-prinsip universal tentang ancaman hukuman pidana.²³⁶

Dalam duduk perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, pemohon mendalilkan bahwa sesuai dengan ketentuan hukum pidana di manapun di dunia, beratnya ancaman hukuman seharusnya berhubungan erat dan saling mempengaruhi dengan akibat

²³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 17–18.

²³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 8–11.

yang ditimbulkan oleh tindak pidana. Semakin besar kerusakan yang ditimbulkan, maka semakin berat ancaman hukumannya. Demikian pula sebaliknya, semakin kecil kerusakan yang ditimbulkan, maka semakin ringan ancaman hukumannya. Pemohon pun menyampaikan ilustrasi sebagai berikut.²³⁷

Sebagai contoh Pasal 351 KUHP tentang penganiayaan, maka menurut prinsip hukum yang baik tersebut menjadi “ancaman pidana untuk penganiayaan yang menyebabkan luka ringan tidak disamakan dengan ancaman pidana yang menyebabkan kematian”. Prinsip yang dipakai oleh KUHP adalah makin berat akibat yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana, maka makin berat ancaman hukumannya, demikian juga sebaliknya.

Ketentuan mengenai kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menyamaratakan akibat hukum itu, menurut pemohon, sangatlah tidak adil, tidak manusiawi, dan cenderung irasional. Oleh sebab itu, pemohon menilai ketentuan tersebut menyalahi prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana termuat dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Bagi pemohon, asas kepastian hukum yang adil berarti bahwa terhadap tindak pidana korupsi yang telah mengakibatkan kerugian negara atau perekonomian negara diancam hukuman berat dan terhadap tindak pidana korupsi yang tidak mengakibatkan kerugian negara atau perekonomian negara diancam hukuman ringan.²³⁸

Sebagai tersangka yang sedang menjalani proses hukum, pemohon juga mengajukan provisi yang meminta Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sela. Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi untuk merekomendasikan kepada Mahkamah Agung agar memerintahkan Pengadilan Negeri melalui Pengadilan Tinggi untuk menangguhkan sementara

²³⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 11.

²³⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 11.

proses persidangan perkara tindak pidana korupsi yang disangkakan kepada pemohon. Pemohon juga meminta kepada Mahkamah Konstitusi agar penangguhan proses persidangan tersebut diikuti dengan penangguhan penahanan dirinya sampai adanya putusan akhir Mahkamah Konstitusi.²³⁹

Namun demikian, permohonan provisi itu kemudian ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah berpendapat bahwa permohonan provisi dari pemohon tidak berdasar. Pasal 58 UU MK mengatur: “Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Dari ketentuan tersebut tampak bahwa Mahkamah tidak berwenang untuk memerintahkan penghentian, meskipun bersifat sementara, terhadap suatu proses hukum yang sedang berlangsung di pengadilan dalam suatu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berpendapat, apabila pemohon menganggap perlu adanya putusan provisi untuk menghentikan sementara proses hukum yang sedang berjalan seharusnya permohonan diajukan kepada pengadilan yang memeriksa perkara yang bersangkutan sesuai dengan tingkat pengadilannya dalam suatu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.²⁴⁰

Terkait dengan persoalan kata “dapat” pada frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur tentang kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi, Mahkamah Konstitusi tidak sependapat dengan pemohon yang menilai ketentuan tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum.

²³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 5–7.

²⁴⁰ Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pertimbangan Hukum*, hal. 63–64.

Menurut Mahkamah, keberadaan kata "dapat" sama sekali tidak menentukan faktor ada atau tidaknya ketidakpastian hukum yang menyebabkan seseorang tak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya orang yang melakukan tindak pidana korupsi tak dapat dijatuhi pidana.²⁴¹

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kata "dapat" dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan itu telah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata, tetapi hanya dapat menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi terpenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan. Kata "dapat", menurut Mahkamah, menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.²⁴²

Mahkamah Konstitusi memandang bahwa kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangat sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Hal demikian telah mendorong antisipasi dengan mempermudah beban pembuktian. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, sekalipun tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata tetap dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri, orang lain, atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum telah terbukti. Mahkamah juga mengemukakan ilustrasi dengan menyatakan bahwa kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" memiliki pengertian yang sama dengan kata "dapat" yang mendahului frasa "membahayakan

²⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71–72.

²⁴² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 70–71.

keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang” yang ada dalam Pasal 387 Ayat (1) KUHP.²⁴³ Artinya, suatu tindak pidana dipandang terbukti kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, tanpa harus melihat akibatnya sebagaimana dikemukakan oleh Mahkamah berikut ini.²⁴⁴

Dengan demikian, kategori tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil, di mana unsur-unsur perbuatan harus telah dipenuhi, dan bukan sebagai delik materil, yang mensyaratkan akibat perbuatan berupa kerugian yang timbul tersebut harus telah terjadi. Kata “dapat” sebelum frasa ”merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, dapat dilihat dalam arti yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang”, sebagaimana termuat dalam Pasal 387 KUHP. Delik demikian dipandang terbukti, kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, dan akibat yang dapat terjadi dari perbuatan yang dilarang dan diancam pidana tersebut, tidak perlu harus telah nyata terjadi.

Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa unsur kerugian negara tetap perlu dibuktikan dan harus dapat dihitung, sekalipun sebagai perkiraan atau bahkan belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya. Faktor kerugian, baik secara nyata atau berupa kemungkinan, kemudian dilihat sebagai hal yang memberatkan atau meringankan dalam penjatuhan pidana. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, persoalan kata ”dapat” lebih merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik penegakan hukum, dan bukan menyangkut konstitusionalitas norma. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat bahwa frasa ”dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, tidaklah bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil

²⁴³ Pasal 387 Ayat (1) KUHP:

Diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun, seorang pemborong atau ahli bangunan atau penjual bahan-bahan bangunan, yang pada waktu membuat bangunan atau pada waktu menyerahkan bahan-bahan bangunan, melakukan suatu perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan Negara dalam keadaan perang.

²⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71.

sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsiran Mahkamah Konstitusi.²⁴⁵

Terhadap Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini, amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian.²⁴⁶ Namun permohonan pengujian Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya tidak termasuk dari sebagian yang dikabulkan. Dengan kata lain, permohonan pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas kata “dapat” ditolak.

2.2. Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini diajukan oleh dr. Salim Alkatiri sebagai perorangan warga negara Indonesia. Pemohon adalah terpidana kasus korupsi pengadaan obat-obatan sewaktu pemohon menjabat sebagai Plt. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Buru, Maluku, di mana pada saat yang bersamaan berlaku keadaan darurat sipil. Pemohon dijerat dengan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi.²⁴⁷

Dalam perkara ini, pemohon hanya mengajukan *judicial review* satu ketentuan dalam UU Pemberantasan Korupsi, yaitu Pasal 3 yang menyatakan:

²⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 72.

²⁴⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 77.

²⁴⁷ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hal. 1–3.

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Menurut pemohon, ketentuan mengenai kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945, Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (1) dan Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.²⁴⁸ Pendapat pemohon tersebut didasari oleh beberapa argumentasi sebagai berikut.

Pertama, pemohon menganggap ketentuan mengenai kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi telah diberlakukan secara diskriminatif terhadap diri pemohon sebagai terpidana kasus korupsi. Ketika pemohon melaporkan dugaan korupsi dalam pengadaan alat-alat kesehatan di Dinas Kesehatan Kabupaten Buru, justru pemohon yang ditangkap dan dihadapkan ke persidangan oleh jaksa. Sebaliknya, menurut pemohon, jaksa membela koruptor terbesar di Maluku. Selain itu, pada saat ditangkap, pemohon telah menduduki jabatan sebagai anggota DPRD dan penangkapan atas diri pemohon belum mendapat izin dari Gubernur.²⁴⁹ Perlakuan demikian dianggap oleh pemohon telah melanggar Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

²⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3.

²⁴⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

Kedua, perbuatan yang dilakukan pemohon terjadi pada waktu kerusuhan di Maluku dari tanggal 19 Januari 1999 sampai dengan pertengahan 2003, di mana berlaku ketentuan tentang keadaan darurat sipil karena terjadinya kerusuhan. Menurut pemohon, seharusnya jaksa/penuntut umum menggunakan wewenangnya dengan mengesampingkan perkara pemohon demi kepentingan umum karena pemohon melaksanakan tugas kemanusiaan. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi tidak diberlakukan pada masa berlakunya ketentuan keadaan darurat sipil, karena dalam situasi atau keadaan darurat yang haram menjadi halal, yang bukan hukum menjadi hukum. Pemohon mendasarkan argumentasinya pada Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 UUD 1945.²⁵⁰

Ketiga, pemohon juga mendalilkan bahwa Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Tinggi Maluku, dan Mahkamah Agung telah salah dalam menerapkan hukum sehingga pemohon merasa disiksa dan dianiaya. Kesalahan ini, menurut pemohon, berjalan sepanjang proses pemidanaan pemohon yang tidak sesuai dengan hukum acara, sebagaimana dijelaskan oleh pemohon dalam duduk perkara.²⁵¹

... pertama kali Pemohon ditangkap dengan alasan tidak kooperatif (Bukti P - 9). Sedangkan pada waktu itu sudah P21, dan belum ada izin Gubernur, yang kemudian ada izin dari Gubernur untuk penyidikan bukan penangkapan tetapi Pemohon ditangkap dan dimasukkan ke penjara 3 bulan lebih, sesudah itu Pemohon ditanggguhkan sampai ada keputusan kasasi. Pemohon ditangkap lagi, dimana Pemohon sedang mengurus permohonan pengujian UUD 1945 dan Peninjauan Kembali. Di sini permasalahannya, Pemohon bekerja habis-habisan demi kemanusiaan perdamaian, membela harta negara dengan resiko bisa-bisa nyawa melayang di dalam memberi bantuan, baik di Laut Banda yang ganas dan

²⁵⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 5–8.

²⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 6–7.

daerah musuh (umat Kristen), demi menyelamatkan nyawa-nyawa manusia dan perdamaian untuk mempersatukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Republik Maluku Selatan (RMS). Tetapi justru Pemohon dipenjara dan ditangkap dua kali, untuk kepopuleran jaksa memberantas korupsi.

Pemohon berpendapat bahwa kesalahan dalam mengadili merupakan perbuatan melawan hukum yang juga berarti bahwa perbuatan itu bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (1) dan Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.²⁵²

Keempat, pemohon juga beranggapan bahwa sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, Bupati Buru berwenang menetapkan keputusan dalam hal pengadaan obat-obatan dan penentuan harga obat-obatan dalam tahun anggaran 2001 dan 2002. Terkait dengan hal itu, pemohon menilai ketentuan yang mengatur tentang kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemohon juga menganggap ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 yang memberikan jaminan kepada pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, serta Pasal 18 Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan

²⁵² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 13.

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.²⁵³

Terhadap dalil pemohon yang mengemukakan justifikasi hukum bahwa ketentuan hukuman tindak pidana korupsi tidak dapat diterapkan pada diri pemohon karena dilakukan dalam keadaan darurat sipil, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa antara rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menentukan hukuman pelaku korupsi sama sekali tidak memiliki hubungan hukum dengan keadaan darurat yang diberlakukan di Maluku. Ketentuan keadaan darurat sipil yang berlaku di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara disebabkan oleh terjadinya kerusuhan-kerusuhan yang berlarut-larut dan telah membahayakan penyelenggaraan penegakan hukum dan ketertiban yang tidak dapat diatasi secara biasa. Mahkamah membenarkan bahwa keadaan darurat bisa memberikan keleluasaan kepada pejabat darurat sipil untuk bertindak menyimpang dari peraturan-peraturan yang berlaku dalam keadaan normal, namun hal demikian tetap tidak menghapus atau menghilangkan sifat melawan hukum tindak pidana korupsi yang tidak boleh dilakukan oleh siapapun, termasuk pejabat keadaan darurat sipil. Apakah keadaan darurat sipil itu kemudian dapat menjadi alasan pembeda atau alasan pemaaf dalam proses peradilan pidana seperti dalam kasus yang dialami oleh pemohon, Mahkamah menilai hal itu merupakan wewenang hakim.²⁵⁴

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa Pasal 18 Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 adalah ketentuan konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Meskipun benar adanya otonomi daerah

²⁵³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 11–12.

²⁵⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pertimbangan Hukum*, hal. 36.

memberi kewenangan kepada bupati untuk mengurus dan mengatur sendiri daerahnya termasuk menetapkan keputusan yang memberi tugas kepada pemohon untuk melaksanakan pengadaan obat, namun hal-hal yang berhubungan dengan administrasi proyek harus sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku. Sekalipun pemohon mendapatkan kewenangan berdasarkan surat keputusan bupati, hal itu tidak menjadi alasan pembenar maupun alasan pemaaf untuk tindakan penyalahgunaan.²⁵⁵

Mahkamah juga berpendapat bahwa konstitusi mengakui dan melindungi hak warga negara untuk tidak diperlakukan sama dihadapan hukum tanpa diskriminasi dan hak untuk memperoleh jaminan dan perlindungan hukum yang pasti, yang dalam hukum pidana dipandang sebagai asas legalitas yang bertolak dari nilai dasar kepastian hukum. Hal ini dimuat dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP yang menyatakan, “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya”. Terkait dengan hal ini, anggapan pemohon tentang adanya pertentangan antara Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur kualifikasi dan hukuman perbuatan korupsi dengan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 tidak tepat dan tidak beralasan hukum. Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi telah merumuskan secara jelas perbuatan-perbuatan pidana yang dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi.²⁵⁶

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa pidana penjara yang dirasakan pemohon sebagai penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi akibat diberlakukannya ketentuan mengenai hukuman tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi tidak bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua

²⁵⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 37.

²⁵⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 38.

UUD 1945. Hal itu harus dilihat sebagai konsekuensi logis dari proses peradilan pidana yang diputuskan oleh hakim, yang bukan merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi untuk menilainya. Menurut Mahkamah, kerugian yang dialami pemohon, secara substansial, lebih karena berkaitan dengan penerapan hukum dan bukan merupakan persoalan konstusionalitas. Selebihnya, terhadap dalil pemohon yang menyatakan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (1) dan Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, Mahkamah berpendapat, tidak ada relevansinya untuk dipertimbangkan, karena dalam kasus yang dialami oleh pemohon tidak ada ketentuan yang diberlakukan surut.²⁵⁷

Persoalan yang dikemukakan pemohon dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini dinilai Mahkamah sebagai persoalan penerapan norma dan bukan persoalan konstusionalitas norma yang diuji.²⁵⁸ Oleh karenanya dalil-dalil yang dikemukakan pemohon dianggap tidak beralasan sehingga, dalam putusannya, Mahkamah menyatakan permohonan pemohon ditolak.²⁵⁹

2.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pengujian ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya terulang setelah melewati rentang waktu dua tahun.

²⁵⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 38.

²⁵⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Konklusi, hal. 39.

²⁵⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 39.

Pengujian pertama terdapat dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Maret 2006²⁶⁰ dan diputus pada tanggal 25 Juli 2006.²⁶¹ Sementara pengujian kedua terdapat dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diregistrasi pada tanggal 1 Juli 2008 dan diputus pada tanggal 15 Agustus 2008.²⁶²

Terjadinya pengulangan *judicial review* Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi itu bukanlah suatu hal yang tidak disadari baik oleh pihak pemohon maupun Mahkamah Konstitusi. Pemohon Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 bahkan melampirkan putusan terdahulu, yakni Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006, sebagai salah satu bukti permohonannya dengan kode bukti P-31.²⁶³ Persoalannya, apakah dilakukannya pengujian kembali ketentuan kualifikasi dan cakupan perbuatan korupsi itu dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi itu memiliki alasan hukum atau tidak, mengingat Pasal 60 UU MK melarang pengujian kembali terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam suatu undang-undang. Satu-satunya ketentuan yang secara formal memberikan peluang bagi terjadinya pengujian kembali konstitusionalitas suatu ketentuan undang-undang adalah Pasal 42 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang

²⁶⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

²⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 78.

²⁶² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 1.

²⁶³ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 17.

mbolehkan pengujian terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam suatu undang-undang yang pernah diputus oleh Mahkamah dengan syarat alasan permohonannya berbeda.

Alasan permohonan yang berbeda kemudian menjadi ukuran apakah pengujian kembali suatu ketentuan undang-undang dapat diproses atau tidak di Mahkamah Konstitusi. Berpatokan pada peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut, dalam konteks pengujian kembali Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi ini perlu dilihat apakah terdapat perbedaan alasan permohonan atau tidak antara Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dan permohonan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008.

Pertama, dari sudut kedudukan hukum pemohon. Dalam Perkara 003/PUU-IV/2006, pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena dijadikan tersangka tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menentukan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya. Ketika perkara diajukan ke Mahkamah Konstitusi, pemohon telah menjalani proses penyidikan oleh Kejaksaan Agung sebagai tersangka tindak pidana korupsi proses pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol Jakarta Outer Ring Road.²⁶⁴ Sementara dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008, pemohon mengalami kerugian hak konstitusional karena telah menjadi terpidana akibat diberlakukannya Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Pemohon dipidana terkait dengan kasus korupsi pengadaan obat-obatan sewaktu berlakunya keadaan darurat sipil di Maluku.²⁶⁵

Kedua, berkaitan dengan isu konstitusionalitas yang diusung, pemohon Perkara 003/PUU-IV/2006 berpendapat bahwa kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” sebagaimana terdapat pada Pasal 3 UU Pemberantasan

²⁶⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3.

²⁶⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 5.

Korupsi mengandung dua pengertian, yaitu kerugian negara atau perekonomian negara belum terjadi dan kerugian negara atau perekonomian negara sudah terjadi. Keduanya seharusnya memiliki akibat hukum yang berbeda. Sesuai dengan prinsip hukum pidana universal, semakin berat atau semakin besar kerusakan yang ditimbulkan, maka semakin berat ancaman hukumannya. Menyamaratakan hukuman terhadap akibat hukum yang berbeda berarti melanggar kepastian hukum yang adil.²⁶⁶

Di sisi lain, dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008, pemohon berpendapat bahwa ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi harus dikesampingkan manakala berhadapan dengan kepentingan umum dan misi kemanusiaan, terlebih lagi jika berada dalam suasana darurat sipil. Dalam situasi darurat, yang haram menjadi halal, yang bukan hukum menjadi hukum.²⁶⁷ Pemohon juga mendalilkan bahwa pada masa otonomi daerah, pemerintah daerah berhak menentukan sendiri harga obat-obatan sehingga masalah harga obat-obatan tidak bisa dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi. Ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi, menurut pemohon, telah diberlakukan secara diskriminatif dan hukuman yang ditimbulkannya merupakan penyiksaan.

Ketiga, landasan konstitusional yang dipakai dalam pengujian Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Pemohon Perkara 003/PUU-IV/2006 menganggapnya bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Sementara pemohon Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 beranggapan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945, Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 22 Ayat (1)

²⁶⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 11.

²⁶⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 5.

UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (1) dan Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Gambaran yang lebih gamblang untuk melihat apakah terdapat perbedaan alasan permohonan pengujian Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi antara Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 dapat dicermati pada tabel 3 berikut ini.

Tabel 3
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
1	003/PUU-IV/2006	Pemohon dijadikan tersangka tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Agung dalam kasus pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol Jakarta Outer Ring Road.	Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai tindak pidana korupsi mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Menyamakan akibat hukum keduanya berarti melanggar kepastian hukum yang adil.	Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.
2	20/PUU-VI/2008	Pemohon menjadi terpidana kasus korupsi pengadaan obat-obatan sewaktu berlakunya keadaan darurat sipil di Maluku.	Ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya telah diberlakukan dalam keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 12 UUD 1945 - Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945

			<p>otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, dan keadaan di mana hukumannya dirasa menyiksa terpidana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28I Ayat (1) dan Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.
--	--	--	---	---

Dari perbandingan alasan permohonan tersebut terdapat adanya kemiripan kerugian hak konstitusional pemohon. Keduanya sama-sama terjerat kasus tindak pidana korupsi berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang mengatur kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi, meskipun yang satu baru pada tahap penyidikan sedangkan yang lain sudah pada tahap vonis pengadilan. Akan tetapi, pada tataran isu konstitusionalitas yang diusung, kedua permohonan memiliki perbedaan yang jelas. Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 mempersoalkan penyamarataan hukuman terhadap akibat hukum yang berbeda sehingga melanggar prinsip kepastian hukum yang adil. Sedangkan dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 persoalan utama yang diusung pemohon adalah berlakunya ketentuan mengenai kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi dalam keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang menjalankan otonomi daerah, keadaan di mana diberlakukan secara diskriminatif, dan keadaan di mana hukumannya terasa menyiksa terpidana. Sementara mengenai landasan pengujiannya, walaupun keduanya sama-sama menggunakan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, namun dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 landasan pengujian utamanya adalah Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945.

BAB 4

PENGUJIAN KEMBALI UNDANG-UNDANG YANG PERNAH DIUJI DENGAN AMAR PUTUSAN BERBEDA

1. Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada

1.1. Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini diajukan oleh Biem Benjamin, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mewakili Provinsi DKI Jakarta. Pemohon menyatakan dirinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang berpotensi menjadi calon kepala daerah. Hanya saja, pemohon merasa peluangnya untuk menjadi calon kepala daerah terhalang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).²⁶⁸

Pemohon kemudian mengajukan pengujian beberapa ketentuan dalam UU Pemda, yaitu Pasal 59 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3)²⁶⁹ yang dianggap telah merugikan kepentingannya. Selain itu, dalam pengujian UU Pemda ini juga, pemohon mempersoalkan konstitusionalitas setiap ketentuan pada Bagian Keempat tentang Pemerintah Daerah, yang di

²⁶⁸ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–4.

²⁶⁹ Pasal 59:

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (3) Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

dalamnya terdapat frasa: “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”, “Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”, “Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur”, “Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati”, dan “Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota”.²⁷⁰ Menurut pemohon, setiap ketentuan yang mengandung frasa-frasa tersebut tidak sesuai dengan Pasal 22E Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.²⁷¹

Meskipun banyak ketentuan yang diuji konstitusionalitasnya dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, dalam proses persidangan, pemohon hanya mampu membuktikan memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian dua ketentuan saja,²⁷² yaitu ketentuan Pasal 59 Ayat (1) yang menyatakan: ”Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan ketentuan Pasal 59 Ayat (3) yang menyatakan:

Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Pemohon menganggap dua ketentuan tersebut bersifat diskriminatif karena menutup kemungkinan bagi adanya calon perseorangan tanpa kendaraan partai politik atau yang biasa

²⁷⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

²⁷¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 6–7.

²⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 18.

disebut dengan calon independen untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada). Padahal, menurut pemohon, konstitusi tidak anti calon independen dengan bukti memberi kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD.²⁷³

Menanggapi dalil pemohon, dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa larangan bagi calon independen mengikuti pilkada yang terdapat dalam ketentuan Pasal 59 UU Penda itu dirumuskan dengan semangat untuk membangun mekanisme demokrasi di Indonesia, di mana pemilihan kepala daerah menggunakan mekanisme demokrasi partai politik. Mekanisme demokrasi yang demikian meniscayakan partai politik memperhatikan atau mengakomodasi aspirasi yang berkembang di masyarakat. Partai politik harus menghindari perilaku yang diskriminatif dengan jalan perekrutan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dan transparan. Mahkamah memandang partai politik adalah sarana perjuangan kehendak masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme yang demokratis.²⁷⁴

Menurut Mahkamah Konstitusi, persyaratan pengusulan calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai suatu mekanisme sama sekali tidak menghilangkan hak perseorangan untuk ikut dalam pemerintahan, sepanjang syarat pengusulan melalui partai politik dilakukan. Apabila pemohon menganggap ketentuan tersebut bersifat diskriminatif, Mahkamah mengembalikan pengertian diskriminasi pada Pasal 1 Ayat (3)²⁷⁵ Undang-Undang

²⁷³ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

²⁷⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 19–20.

²⁷⁵ Pasal 1 Ayat (3):

Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang bersumber dari Pasal 2 Angka (1)²⁷⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights*, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. Dengan demikian, menurut Mahkamah, pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui partai politik tidak dapat dipandang bertentangan dengan konstitusi, karena pilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan (*legal policy*) yang tidak dapat diuji konstiusionalitasnya kecuali dilakukan secara sewenang-wenang dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang.²⁷⁷

Mahkamah Konstitusi menilai dalil pemohon sepanjang pengujian ketentuan yang melarang calon independen dalam pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak beralasan. Oleh sebab itu, dalam amar Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, Mahkamah menyatakan permohonan pemohon ditolak.²⁷⁸

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

²⁷⁶ *Article 2 (1) International Covenant on Civil and Political Rights:*

Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

²⁷⁷ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 21.

²⁷⁸ Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 23.

1.2. Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini dimohonkan oleh Lalu Ranggalawe, Anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat. Pemohon bermaksud mencalonkan diri menjadi Gubernur Nusa Tenggara Barat, tetapi terhalang oleh beberapa ketentuan dalam UU Pemda.²⁷⁹

Babarapa ketentuan UU Pemda yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh pemohon untuk diuji konstitusionalitasnya yaitu Pasal 56 Ayat (2),²⁸⁰ Pasal 59 Ayat (1),²⁸¹ Ayat (2),²⁸² Ayat (3),²⁸³ Ayat (4),²⁸⁴ Ayat (5) Huruf a,²⁸⁵ Ayat (5) Huruf c,²⁸⁶ dan Ayat (6),²⁸⁷ serta Pasal

²⁷⁹ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–3.

²⁸⁰ Pasal 56 Ayat (2):

Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

²⁸¹ Pasal 59 Ayat (1):

Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

²⁸² Pasal 59 Ayat (2):

Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

²⁸³ Pasal 59 Ayat (3):

Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

²⁸⁴ Pasal 39 Ayat (4):

Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

²⁸⁵ Pasal 39 Ayat (5) Huruf a:

Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung.

²⁸⁶ Pasal 39 Ayat (5) Huruf c:

Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung.

²⁸⁷ Pasal 59 Ayat (6):

60 Ayat (2),²⁸⁸ Ayat (3),²⁸⁹ Ayat (4)²⁹⁰ dan Ayat (5).²⁹¹ Ketentuan-ketentuan tersebut, menurut pemohon bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Dari beberapa ketentuan yang diuji konstusionalitasnya itu, penelitian ini memfokuskan perhatian pada pengujian Pasal 59 Ayat (1) UU Pemda yang menyatakan: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan Pasal 59 Ayat (3) yang menyatakan:

Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Dua ketentuan yang menghalangi calon independen untuk menjadi peserta pilkada itu dianggap telah merugikan hak konstusional pemohon sebagai warga negara yang tidak

Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.

²⁸⁸ Pasal 60 Ayat (2):

Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran.

²⁸⁹ Pasal 60 Ayat (3):

Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD.

²⁹⁰ Pasal 60 Ayat (4):

KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan.

²⁹¹ Pasal 60 Ayat (5):

Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.

diusulkan oleh partai politik untuk menjadi kontestan pemilihan kepala daerah. Menurut pemohon, ketentuan tersebut mengesankan adanya arogansi partai politik karena tidak memberi peluang bagi terjadinya perubahan kepemimpinan sosial politik di daerah secara demokratis sekaligus tidak memberikan alternatif bagi munculnya pasangan calon yang lebih variatif, khususnya bagi calon independen. Padahal, menurut pemohon, masyarakat seharusnya diberi kesempatan untuk memilih dan mengusung pemimpin yang terbaik secara independen agar aspirasi yang diembannya betul-betul bertitik tolak dari keinginan rakyat.²⁹²

Pemohon berpendapat bahwa ketentuan yang menghalangi calon independen dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda itu telah menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Hakikat dari pemilihan secara “demokratis”, dalam pandangan pemohon, bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjangkaran dan penetapan calon, masyarakat mendapat akses yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam mengusung calon atau untuk dicalonkan.²⁹³ Karena Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang hanya memberikan hak kepada partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepada daerah telah menutup peluang bagi pasangan calon yang tidak memiliki kendaraan partai politik, menurut pemohon, kedua ketentuan itu bersifat diskriminatif dan bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.²⁹⁴

²⁹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8.

²⁹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

²⁹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8.

Pemohon juga menganggap UU Pemda telah menjadi alat baru bagi para politisi untuk mengedepankan sifat-sifat oportunist, konspiratif, dan transaksi politik yang berlebihan karena tidak memberikan peluang bagi calon-calon independen. Dalam penilaian pemohon, pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota sudah pasti akan menguntungkan segelintir orang yang berada dalam lingkaran kekuasaan yang seolah-olah memperoleh legitimasi dari rakyat padahal yang sesungguhnya hanya kamufase politik belaka. Untuk menghindari sikap seperti itu, pemohon menekankan perlunya memberi kesempatan pada calon independen, bukan hanya calon yang diusulkan partai politik yang terkesan menyeret kepentingan rakyat tetapi menghindar dari demokrasi yang pada akhirnya justru menampilkan penguasa politik yang tidak diinginkan oleh rakyat.²⁹⁵

Pemohon juga mengemukakan fakta bahwa munculnya calon independen di Nanggroe Aceh Darussalam yang mendapat kemenangan mutlak sebagai gubernur dan wakil gubernur membuktikan bahwa rakyat sangat membutuhkan independensi. Menurut pemohon, rakyat sudah tidak percaya lagi pada partai politik karena dalam proses pencalonannya sarat dengan transaksi politik, yaitu dengan melakukan jual beli kendaraan politik bagi calon yang akan mengikuti pilkada. Pemohon menambahkan, sudah menjadi rahasia umum bahwa ketika calon yang diusung oleh partai politik menang, maka tugas pertamanya adalah mengembalikan modal yang sudah dikeluarkan sehingga sangat rentan dengan praktik korupsi.²⁹⁶

Dalam putusan terdahulu mengenai persoalan yang sama, yakni Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa pengaturan tata cara

²⁹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 9.

²⁹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 9.

pemilihan kepala daerah merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk undang-undang.²⁹⁷ UU Pemda telah menjabarkan perintah Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 dengan menetapkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan melalui pemilihan umum secara langsung dengan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Namun demikian, menurut Mahkamah, setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tersebut, pembentuk undang-undang mengundang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU Pemerintahan Aceh)²⁹⁸ yang di dalamnya memuat ketentuan tentang tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Ayat (1) yang menyatakan:

Pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 Ayat (1) diajukan oleh:

- a. partai politik atau gabungan partai politik;
- b. partai politik lokal atau gabungan partai politik lokal;
- c. gabungan partai politik dan partai politik lokal; dan/atau
- d. perseorangan.

Menurut Mahkamah, dengan adanya UU Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.²⁹⁹ Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi

²⁹⁷ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 21.

²⁹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 52.

²⁹⁹ Pasal 272 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh:

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Daerah Istimewa Aceh yang tetap dipertahankan.³⁰⁰ Oleh karenanya, Mahkamah berpendapat bahwa sifat keistimewaan dari Pemerintahan Aceh tetap berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999³⁰¹ yang dalam Pasal 3 disebutkan:

- (1) Keistimewaan merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun-temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan.
- (2) Penyelenggaraan keistimewaan meliputi:
 - a. penyelenggaraan kehidupan beragama;
 - b. penyelenggaraan kehidupan adat;
 - c. penyelenggaraan pendidikan; dan
 - d. peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tata cara pilkada yang diatur dalam UU Pemerintahan Aceh tidak termasuk sebagai keistimewaan Pemerintahan Aceh. Bahkan, Mahkamah melihat kesamaan antara ketentuan Pasal 65 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan: “Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat setiap 5 (lima) tahun sekali melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia serta dilaksanakan secara jujur dan adil,” dengan Pasal 56 Ayat (1) UU Pmda yang menyatakan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.” Mahkamah juga

³⁰⁰ Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh disebut dalam dasar hukum bagian “Mengingat” Angka 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

³⁰¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 53.

menilai kedua ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang berlaku umum bagi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia.³⁰²

Dibukanya kesempatan bagi calon independen dalam proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pasal 67 Ayat (1) Huruf d UU Pemerintahan Aceh, menurut Mahkamah, tidak bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Alasan pemberian kesempatan kepada calon independen itu bukan adanya keadaan darurat ketatanegaraan yang terpaksa harus dilakukan, tetapi lebih sebagai upaya agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih demokratis.³⁰³

Mahkamah berpendapat, baik Pasal 59 Ayat (1) UU Pemda yang menutup peluang bagi calon independen maupun Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang memberi kesempatan kepada calon independen, keduanya bersumber pada dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Hubungan keduanya tidak dapat diposisikan sebagai hubungan antara hukum yang khusus dan hukum yang umum. Oleh karena itu, diperbolehkannya calon independen menjadi peserta pilkada sebagaimana diatur Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh harus dimaknai sebagai penafsiran baru oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Menurut Mahkamah, apabila kedua ketentuan tersebut berlaku secara bersamaan tetapi untuk daerah yang berbeda maka akan menimbulkan akibat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Dualisme tersebut dapat mengakibatkan tidak adanya kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan yang bertempat tinggal di

³⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 53–54.

³⁰³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54.

provinsi lainnya sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.³⁰⁴

Persamaan hak antara warga negara Indonesia yang tinggal di Aceh dengan warga negara yang tinggal di wilayah lain, menurut Mahkamah, dapat dilakukan melalui penyesuaian UU Pemda dengan perkembangan baru yang telah dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri, yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik sebagaimana ditentukan oleh Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh.³⁰⁵

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi, dalam amar Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Berkaitan dengan ketentuan yang menghalangi calon independen menjadi peserta pilkada dalam UU Pemda yang menjadi fokus penelitian ini, Mahkamah menyatakan Pasal 59 Ayat (1) bertentangan dengan konstitusi sepanjang frasa: “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”, dan Pasal 59 Ayat (3) bertentangan dengan konstitusi sepanjang frasa: “Partai politik atau gabungan partai politik wajib”, frasa: “yang seluas-luasnya”, dan frasa: “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”. Dengan dibatalkannya beberapa frasa tersebut, ketentuan Pasal 59 Ayat (1) UU Pemda menjadi: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon,” dan ketentuan Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda menjadi: “Membuka

³⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54–55.

³⁰⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 55.

kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.”³⁰⁶

1.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan yang menghalangi calon independen untuk menjadi peserta pilkada dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda telah diuji konstusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perkara yang disebut pertama diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 18 Februari 2005³⁰⁷ dan diputus pada tanggal 31 Mei 2005.³⁰⁸ Sementara perkara yang disebut terakhir diregistrasi pada tanggal 7 Februari 2007³⁰⁹ dan diputus pada 23 Juli 2007.³¹⁰

Pengujian kembali ketentuan larangan bagi calon independen dalam pilkada yang diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda itu sebenarnya merupakan hal yang dilarang oleh UU MK, khususnya Pasal 60 yang menyatakan: “Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan

³⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 61–62.

³⁰⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

³⁰⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 23.

³⁰⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

³¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 62.

pengujian kembali”. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi memberikan pengecualian terhadap larangan tersebut melalui Pasal 42 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menegaskan:

Terlepas dari ketentuan Ayat (1) di atas, permohonan pengujian undang-undang terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.

Apakah Mahkamah Konstitusi menggunakan alasan permohonan yang berbeda sebagai alasan hukum untuk menguji ulang konstiusionalitas Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda? Untuk mengetahui jawabannya perlu kiranya dilakukan identifikasi terhadap alasan permohonan kedua perkara.

Pengujian konstiusionalitas Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda, baik pada Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 maupun Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 sama-sama dilatarbelakangi oleh adanya kerugian pemohon yang tidak bisa menjadi peserta dalam pilkada sebagai calon independen. Keduanya sama-sama berpendapat bahwa Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda mengandung diskriminasi.³¹¹

Hal yang membedakan di antara keduanya yaitu dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007, pemohon memperkuat argumentasinya antara lain dengan menyatakan bahwa pemilihan secara demokratis harus diikuti jaminan bahwa pada saat penjaringan dan penetapan calon, masyarakat mendapat akses yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam mengusung

³¹¹ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4. Lihat pula Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3.

calon atau untuk dicalonkan.³¹² Pemohon Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 juga menyatakan bahwa UU Pemda telah menjadi alat para politisi untuk melakukan transaksi politik yang berlebihan sehingga apabila calon yang diusung oleh partai politik itu menang, maka agenda pertamanya adalah mengembalikan modal yang sudah dikeluarkan.³¹³ Selain itu, pemohon Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 mengingatkan bahwa adanya fakta kemenangan mutlak calon independen sebagai gubernur dan wakil gubernur di daerah Nanggroe Aceh Darussalam membuktikan bahwa rakyat sudah tidak percaya lagi pada partai politik.³¹⁴

Perbedaan yang cukup mendasar dapat dilihat pada landasan pengujian. Dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005, Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda diuji dengan Pasal 22E Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945. Sementara dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007, Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda diuji dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Dari uraian di atas dapat dilihat sejauh mana perbedaan atau persamaan alasan konstitusional permohonan antara Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007. Perbandingan alasan permohonan tersebut secara sederhana dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini.

³¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

³¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 9.

³¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 9.

Tabel 4
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3)
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
1	006/PUU-III/2005	Pemohon tidak bisa menjadi peserta dalam pemilihan kepala daerah sebagai calon independen.	Tertutupnya peluang bagi calon independen dalam pilkada melanggar prinsip persamaan di dalam hukum dan pemerintahan sekaligus merupakan bentuk diskriminasi karena baik perseorangan maupun partai politik memiliki kedudukan sejajar dalam hal kesempatan berpolitik.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 22E Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945 - Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.
2	5/PUU-V/2007	Pemohon tidak bisa menjadi peserta dalam pemilihan kepala daerah sebagai calon independen.	Ketentuan yang menutup peluang bagi calon independen dalam pilkada telah mengabaikan prinsip demokrasi dalam penjaringan dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, mengabaikan hak persamaan di muka hukum, dan bersifat diskriminatif.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

Perbandingan di atas tidak menunjukkan adanya perbedaan alasan permohonan yang signifikan. Tetapi Mahkamah tetap memproses Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 hingga tahap pembuktian karena terdapat perbedaan dalam landasan pengujian dengan perkara sebelumnya. Dalam perkembangannya, Mahkamah mempertimbangkan fakta bahwa calon independen

diakomodasi oleh UU Pemerintahan Aceh, khususnya pada Pasal 67 Ayat (1) Huruf d yang memberi kesempatan kepada calon independen menjadi kontestan pilkada. Undang-undang ini dibuat setelah Mahkamah memutus pengujian Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dengan amar putusan menolak permohonan pemohon. Dalam perkara tersebut Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan yang menghalangi calon independen itu tidak melanggar konstitusi karena hal itu merupakan *legal policy* pembuat undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan berlakunya UU Pemerintahan Aceh yang memberikan kesempatan kepada calon independen untuk berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di wilayah Aceh, Mahkamah menilai bahwa penafsiran pembuat undang-undang atas Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 telah berubah.³¹⁵

Mahkamah Konstitusi kemudian memutus Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 dengan amar putusan mengabulkan permohonan pemohon sehingga ketentuan yang menghalangi calon independen dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda menjadi tidak konstitusional. Perbedaan putusan antara Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 dan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 itu disebabkan oleh adanya perubahan konfigurasi politik hukum. Bagi Mahkamah, tidak boleh ada perlakuan berbeda antara hak warga negara Indonesia yang tinggal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dengan warga negara Indonesia yang tinggal di provinsi lain dalam hal kesempatan untuk menjadi peserta pilkada karena hal itu bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.³¹⁶

³¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54.

³¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 55.

Berkenaan dengan adanya keistimewaan pada wilayah Provinsi Aceh, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tata cara pilkada yang diatur dalam UU Pemerintahan Aceh tidak termasuk sebagai keistimewaan Pemerintahan Aceh. Sifat keistimewaan dari Pemerintahan Aceh, menurut Mahkamah, didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang dalam Pasal 3 Ayat (2) menyebutkan bahwa penyelenggaraan keistimewaan meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.³¹⁷

2. Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah

2.1. Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini dimohonkan oleh Drs. H.M. Said Saggaf, M.Si., Bupati Mamasa, Provinsi Sulawesi Barat. Pemohon mengajukan pengujian UU Pemda, khususnya Pasal 58 Huruf o yang menyatakan: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.”³¹⁸

Dalam permohonannya, pemohon menjelaskan bahwa dirinya telah dirugikan oleh adanya surat dari KPU bertanggal 25 September 2007 Nomor 725/15/IX/2007 dan Surat dari

³¹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 53.

³¹⁸ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–3.

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) bertanggal 5 September 2007 Nomor 100/1680/OTDA. Pokok persoalan kedua surat itu dikemukakan pemohon dalam duduk perkara Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini sebagai berikut:³¹⁹

- Pemohon, Drs. H.M. Said Saggaf. M.Si., pernah menjabat sebagai Bupati Bantaeng periode tahun 1993-1998 dan Bupati Mamasa periode tahun 2003-2008, sehingga yang bersangkutan tidak memenuhi syarat sebagai calon Kepala Daerah/Bupati Mamasa periode tahun 2008-2013 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 huruf o UU Pemda *juncto* Pasal 38 Ayat (1) huruf o Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 (Surat KPU, *vide* Bukti P-5);
- Pemohon, Drs. H.M. Said Saggaf M.Si., pernah menjabat sebagai bupati di Kabupaten Bantaeng dan Kabupaten Mamasa. Oleh karena yang bersangkutan telah dua kali menjabat sebagai bupati, maka berdasarkan ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemda *juncto* Pasal 38 Ayat (1) huruf o Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pemohon H.M. Said Saggaf M.Si. tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Bupati di Kabupaten Mamasa (Surat Mendagri, *vide* Bukti P-4).

Surat KPU dan Surat Mendagri tersebut telah menggunakan Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang membatasi masa jabatan kepala daerah sebagai dasar. Artinya, dengan berlakunya ketentuan yang mengatur batasan masa jabatan kepala daerah tersebut pemohon tidak dapat lagi mencalonkan diri sebagai bupati di Kabupaten Mamasa periode 2008-2013. Menurut pemohon, Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mensyaratkan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama merupakan pelanggaran hak asasi manusia sehingga bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2)

³¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 14-15.

Perubahan Kedua UUD 1945, yakni hak atas persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan.³²⁰

Selain itu, pemohon mempersoalkan norma ketentuan pembatasan jabatan dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang masih bersifat umum. Seandainya ketentuan tersebut memberikan penjelasan mengenai pengertian apa yang dimaksud “dalam jabatan yang sama”, maka pemohon tidak akan mempersoalkannya. Bagi pemohon, pembatasan jabatan sebagai kepala daerah tidak dapat dianalogikan dengan pembatasan jabatan Presiden, karena pembatasan jabatan Presiden diatur dalam UUD 1945.³²¹

Pemohon juga mencoba berkelit dari sasaran Pasal 58 Huruf o UU Pemda dengan berargumentasi bahwa pada saat berlakunya UU Pemda baru sekali dirinya menjabat sebagai bupati, yaitu bupati di Kabupaten Mamasa pada tahun 2003–2008. Menurut pemohon, meskipun pernah menjadi bupati di Kabupaten Bantaeng pada 1998–2003, dirinya tidak dapat dianggap telah menjabat dua kali masa jabatan, karena proses pemilihan menjadi bupati di Kabupaten Bantaeng masih mengacu pada sistem parlemen. Pemohon juga mendalilkan, apabila ketentuan syarat jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda diberlakukan kepada pemohon, maka undang-undang tersebut telah diberlakukan secara surut.³²²

Dalil lain yang dikemukakan pemohon untuk menghindar dari sasaran Pasal 58 Huruf o UU Pemda adalah bahwa pemohon menjabat sebagai bupati tidak berturut-turut dan masing-

³²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

³²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10.

³²² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10.

masing berada di daerah yang berbeda. Pada tahun 1993–1998, pemohon menjabat bupati di Kabupaten Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan dan pada tahun 2003–2008 pemohon menjabat bupati di Kabupaten Mamasa. Berdasarkan kronologis tersebut, pemohon menilai pada waktu diberlakukannya Pasal 58 Huruf o UU Pemda dirinya baru sekali menjabat sebagai bupati.³²³

Menanggapi persoalan yang dikemukakan pemohon, dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang memuat ketentuan tentang syarat pencalonan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih menekankan pada frasa “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama,” baik di daerah yang sama maupun di daerah lain. Memang dalam hal ini pemohon sebagai warga negara mempunyai hak konstitusional untuk ikut serta dalam pemerintahan, termasuk untuk menjadi bupati. Akan tetapi, menurut Mahkamah, hak konstitusional tersebut dapat dibatasi³²⁴ menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan:

“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.”

Dalam kaitan dengan jabatan kepala daerah, menurut Mahkamah, pembatasan dapat diimplementasikan oleh undang-undang dalam bentuk pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama, pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut,

³²³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 15.

³²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 18.

atau pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda. Oleh karena pembatasan tersebut terbuka bagi pembentuk undang-undang sebagai pilihan kebijakan, maka hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Jika pembatasan tersebut dianggap bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana didalilkan oleh pemohon, sehingga pasal yang bersangkutan harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak akan ada lagi pembatasan. Padahal, menurut Mahkamah, pembatasan tersebut justru diperlukan untuk mewujudkan penyelenggaraan prinsip demokrasi dan pembatasan kekuasaan yang menjadi spirit UUD 1945.³²⁵

Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 58 Huruf o UU Pemda harus dipahami sebagai ketentuan yang mengatur syarat untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepada daerah. Sedangkan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur ketentuan tentang persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, Mahkamah menegaskan bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat, yakni belum dua kali menjabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda, harus diperlakukan sama untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah.³²⁶

Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa dalil pemohon tentang adanya diskriminasi dalam UU Pemda tidak sejalan dengan pengertian diskriminasi dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. Dengan demikian, adanya persyaratan belum

³²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 18.

³²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 19.

pernah menjabat dua kali sebagai kepala daerah dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda tidak ada kaitannya dengan jaminan untuk tidak diperlakukan diskriminatif dalam Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Oleh sebab itu, dalil pemohon dinyatakan tidak beralasan³²⁷ sehingga amar putusan Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan permohonan pemohon ditolak.³²⁸

2.2. Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini diajukan oleh dua pemohon, yakni Prof. Dr. drg. I Gede Winasa, Bupati Jembrana, Provinsi Bali, sebagai Pemohon I dan H. Nurdin Basirun, S.Sos., Bupati Karimun, Provinsi Kepulauan Riau, sebagai Pemohon II.³²⁹

Pemohon I telah menduduki dua kali jabatan Bupati Jembrana. Jabatan pertama pada periode masa bakti 2000-2005 merupakan hasil pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD Kabupaten Jembrana. Sedangkan jabatan kedua pada periode masa bakti 2005-2010 merupakan hasil pemilihan langsung yang diselenggarakan oleh KPU Kabupaten Jembrana.³³⁰

³²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 19–20.

³²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 20.

³²⁹ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1.

³³⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

Adapun Pemohon II pertamakali menduduki jabatan Bupati Karimun per tanggal 25 April 2005 berdasarkan usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau kepada Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Pemohon II untuk keduanya menduduki jabatan Bupati Karimun Masa Bakti 2006-2011 berdasarkan hasil pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang diselenggarakan oleh KPUD Kabupaten Karimun.³³¹

Dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini terdapat dua pihak terkait, yaitu Drs. Bambang Dwi Hartono, MPd., Walikota Surabaya, sebagai Pihak Terkait I dan Gabriel Manek, M.Si., Bupati Timur Tengah Utara sebagai Pihak Terkait II. Pihak Terkait I telah dua kali menjabat Walikota Surabaya, yaitu periode 2000-2005 dan periode 2005-2010. Hanya saja, pada periode 2000-2005, Pihak Terkait I menduduki jabatan Walikota Surabaya per tertanggal 4 Juni 2002 menggantikan walikota periode 2000-2005 yang berhalangan tetap.³³² Sedangkan Pihak Terkait II memiliki persoalan yang sama dengan Pemohon II, yakni sama-sama menjabat dua kali sebagai kepala daerah. Namun, jabatan kepala daerah yang pertamakali diperoleh karena menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap pada paruh terakhir masa jabatan.³³³

Para pemohon mengajukan pengujian Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang menyatakan: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala

³³¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

³³² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 38.

³³³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 38.

daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” berikut penjelasannya yang menyatakan: ”Cukup jelas.” Menurut mereka, ketentuan tentang pembatasan jabatan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 karena menimbulkan ketidakjelasan atau multitafsir sehingga tidak memberi kepastian hukum.³³⁴

Para pemohon mendalilkan bahwa pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda menimbulkan multitafsir karena penetapan dan pengangkatan kepala daerah dapat terjadi melalui beberapa mekanisme. Pertama, wakil kepala daerah bisa naik menjadi kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap. Persoalannya, apakah masa jabatan yang bersangkutan dapat dihitung sebagai satu kali masa jabatan kepala daerah atau tidak. Kedua, seseorang bisa diangkat menjadi pejabat kepala daerah, sehingga harus dipertanyakan apakah masa jabatan tersebut harus juga dihitung sebagai satu kali masa jabatan kepala daerah atau tidak. Ketiga, seseorang bisa diangkat sebagai kepala daerah melalui mekanisme pemilihan tidak langsung di DPRD, apakah masa jabatan tersebut dihitung satu kali masa jabatan atau tidak, mengingat pengangkatannya berbeda dengan pengangkatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan umum langsung yang merupakan rezim pemilu sebagaimana dianut UU Pemda.³³⁵

Oleh karena itu, dalam petitumnya, para pemohon dan pihak terkait meminta agar Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Maksudnya, Pasal 58 Huruf o UU Pemda

³³⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 15.

³³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 55.

tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: pertama, tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah; kedua, tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme pemilihan di DPRD; ketiga, tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang diperoleh karena penggantian oleh wakil kepala daerah.³³⁶

Menanggapi permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali pendapatnya yang pernah dituangkan dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa secara konstitusional, batasan jabatan kepala daerah dapat diimplementasikan oleh undang-undang, baik pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama, pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut, maupun pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda.³³⁷

Sementara mengenai adanya persoalan bahwa masa jabatan periode pertama tidak penuh karena pemohon menggantikan kepala daerah yang berhenti tetap, Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu, berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya, jika seseorang telah menjabat kepala daerah selama setengah

³³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 15.

³³⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 68.

atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.³³⁸

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 58 Huruf o UU Penda yang mengatur syarat calon kepala daerah belum dua kali menjabat kepala daerah tidak bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, serta Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Akan tetapi, karena persoalan yang dikemukakan pemohon merupakan suatu kekosongan hukum, Mahkamah dituntut untuk mengisi kekosongan itu melalui putusan dengan memperhatikan asas proporsionalitas, keseimbangan, dan kepatutan. Terkait dengan hal ini, dalam Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, Mahkamah menyatakan permohonan pemohon dikabulkan untuk sebagian sehingga dalam salah satu butir amar putusannya ditegaskan bahwa masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan.³³⁹

2.3. Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini diajukan oleh Drs. H. Dadang S. Muchtar, Bupati Karawang, Jawa Barat. Pemohon pernah menjabat sebagai bupati periode tahun 1995-1999 dan pada periode tahun 2005-2010. Pemohon mengajukan pengujian UU Penda,

³³⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 74.

³³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 69.

khususnya Pasal 58 Huruf o sepanjang frasa: “belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.” Menurut pemohon, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, serta Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.³⁴⁰

Pemohon mendalilkan bahwa dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur pembatasan masa jabatan kepala daerah tidak dijelaskan maksud dari frasa “belum pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan.” Pemohon mempertanyakan pengertian jabatan yang sama, apakah hanya untuk masa jabatan yang sama dalam artian berturut-turut ataukah masa jabatan yang tidak berturut-turut pun masuk ke dalamnya. Menurut pemohon, ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda itu menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak memberikan jaminan kepada pemohon dalam pencalonan sebagai kepala daerah di Kabupaten Karawang.³⁴¹

Ketidakjelasan penafsiran Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang membatasi masa jabatan kepala daerah, menurut pemohon, sangat nyata terlihat jika dibandingkan dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 yang mengatur “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”³⁴² Oleh karena itu, pemohon menjadikan Pasal 7

³⁴⁰ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–8.

³⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 14.

³⁴² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 11.

Perubahan Pertama UUD 1945 sebagai batu uji dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana pada Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berkenaan dengan pengujian konstitusionalitas pembatasan jabatan kepala daerah, Mahkamah Konstitusi sekali lagi menegaskan pendapatnya yang pernah dituangkan dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa batasan jabatan kepala daerah dapat diimplementasikan oleh undang-undang, baik pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama, pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut, maupun pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda.³⁴³

Dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan ini, sejauh menyangkut pengujian Pasal 58 Huruf o UU Pemda terhadap Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 pendapat hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan *mutatis mutandis* berlaku dan permohonan dianggap *ne bis in idem*. Dengan demikian, butir permohonan yang dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi hanyalah pengujian Pasal 58 Huruf o UU Pemda terhadap Pasal 7 UUD 1945.³⁴⁴

³⁴³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 34.

³⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 59.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 yang diperuntukkan bagi pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang digunakan untuk membenarkan dalil pemohon mengenai pembatasan kekuasaan gubernur, bupati, dan walikota tidak tepat karena Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 berada pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu Pemerintah Pusat, sedangkan gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah. Mahkamah menilai, keduanya memiliki domain pengaturan yang berbeda, baik undang-undangnya maupun peraturan pelaksanaannya. Setiap ketentuan dari UUD 1945 bersifat otonom dalam arti mengikat sesuai dengan isi masing-masing bagian tanpa harus disamakan substansinya.³⁴⁵ Dengan demikian, dalil pemohon dipandang tidak beralasan sehingga permohonan pemohon dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini ditolak.³⁴⁶

2.4. Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pembatasan jabatan kepala daerah juga terdapat dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perkara ini diajukan oleh tiga pemohon, yaitu H.B. Paliudju, Gubernur Sulawesi Tengah, sebagai Pemohon I, Dewan Pimpinan Provinsi Partai Keadilan dan

³⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 61.

³⁴⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 62.

Persatuan Indonesia (DPP PKP Indonesia) Sulawesi Tengah sebagai Pemohon II, dan Drs. J. Santo, Pemangku Adat Suku Pamona, Sulawesi Tengah, sebagai Pemohon III.³⁴⁷

Pemohon I pernah menjadi Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah periode 1996–2001 melalui pemilihan tidak langsung yang dinilai oleh pemohon tidak demokratis. Kemudian Pemohon I terpilih lagi sebagai Gubernur Sulawesi Tengah periode 2006–2011 melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sedangkan Pemohon II dan Pemohon III adalah pendukung yang berkepentingan untuk mencalonkan kembali Pemohon I sebagai Gubernur Sulawesi Tengah.³⁴⁸

Para pemohon mengajukan pengujian Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang menyatakan: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.” Menurut para pemohon, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”³⁴⁹

Dalam duduk perkara Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini, para pemohon mendalilkan bahwa Mahkamah Konstitusi belum pernah menguji Pasal 58 Huruf o UU Pemda terhadap Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan kepala

³⁴⁷Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1.

³⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–16.

³⁴⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 27.

daerah dilakukan secara demokratis sebagai prasyarat yang sangat substansial dan esensial sebagai dasar dari suatu proses pemilihan. Para pemohon mendalilkan, demokratisnya suatu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan sekadar masalah pemilihan langsung atau tidak langsung.³⁵⁰

Para pemohon menilai bahwa tata cara penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, tidak dilakukan secara demokratis karena calon yang akan dipilih, maupun hasil pemilihan, tidak sepenuhnya didasarkan atas pilihan otonom para anggota DPRD. Proses pengangkatan gubernur diikuti oleh campur tangan yang kuat dari eksekutif atau diputuskan oleh Presiden melalui Mendagri untuk menentukan calon yang akan dipilih serta menentukan dan mengangkat salah satu calon dari dua kandidat yang lebih dulu sudah dipilih anggota DPRD.³⁵¹ Oleh karena itu, para pemohon beranggapan bahwa pengangkatan Pemohon I sebagai Gubernur Sulawesi Tengah pada periode 1996–2001 tidak dapat dikualifikasi sebagai proses penyelenggaraan pengangkatan kepala daerah yang demokratis.³⁵²

Terhadap dalil para pemohon, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa demokratis atau tidak demokratisnya suatu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah bukan semata-mata didasarkan atas teks Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Tidak bisa diambil kesimpulan bahwa pemilihan kepala daerah sebelum berlakunya UU Pemda pasti tidak demokratis dan pemilihan kepala daerah setelah UU Pemda pasti demokratis. Negara-negara

³⁵⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 21.

³⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 24.

³⁵² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 25.

yang pemerintahannya bersifat otoriter sekalipun, menurut Mahkamah, selalu mengklaim diri sebagai negara dengan pemerintahan yang demokratis. Selain itu, masalah demokratis atau tidak demokratis itu, menurut Mahkamah, merupakan penilaian politis berdasar situasi pada masa tertentu, sedangkan keberlakuan konstitusi tetap sah selama belum diubah.³⁵³

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, dalil pemohon tentang demokratis dan tidak demokratisnya pemilihan kepala daerah ini sama sekali tidak ada hubungannya dengan pembatasan dua kali masa jabatan kepala daerah. Hal itu dapat dibuktikan dari ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang juga membatasi masa jabatan kepala daerah hanya untuk dua kali masa jabatan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa substansi pengaturan yang membatasi dua kali masa jabatan dalam rentang waktu sepuluh tahun adalah pengaturan yang cocok dengan kebutuhan dan paham konstitusionalisme yang menuntut pembatasan masa kekuasaan. Dalam pandangan Mahkamah, pilihan politik hukum pembentuk undang-undang yang demikian bukan hanya tidak bertentangan dengan konstitusi, tetapi sesuai dengan prinsip demokrasi.³⁵⁴

Mengenai permohonan para pemohon untuk tidak memperhitungkan masa jabatan pertama Pemohon I dengan alasan tidak melalui proses pemilihan yang demokratis, Mahkamah berpendapat, baik secara *de jure* maupun secara *de facto*, Pemohon I telah pernah menikmati masa jabatan dan terlibat langsung dan tidak merasa berkeberatan ikut serta

³⁵³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 134.

³⁵⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 135.

menjadi bagian dalam proses yang dianggap tidak demokratis itu.³⁵⁵ Oleh sebab itu, dalam amar Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.³⁵⁶

2.5. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Syarat belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Penda telah mengalami empat kali pengujian di Mahkamah Konstitusi. Pengujian pertama terdapat dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 26 Februari 2008³⁵⁷ dan diputus pada tanggal 6 Mei 2008.³⁵⁸ Pengujian kedua terdapat dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diregistrasi tanggal 1 April 2009³⁵⁹ dan diputus pada tanggal 17 November 2009.³⁶⁰ Pengujian ketiga terdapat dalam

³⁵⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 139.

³⁵⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 137.

³⁵⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 1.

³⁵⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 20.

³⁵⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diregistrasi pada tanggal 3 Mei 2010³⁶¹ dan diputus pada tanggal 23 September 2010.³⁶² Pengujian keempat terdapat dalam Perkara Nomor 33/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diregistrasi pada tanggal 12 Mei 2010³⁶³ dan diputus pada tanggal 23 September 2010.³⁶⁴

Terulangnya pengujian konstiusiolitas ketentuan pembatasan masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o hingga empat kali menunjukkan bahwa cukup tersedia alasan hukum untuk menghindar dari ketentuan Pasal 60 UU MK yang melarang Mahkamah Konstitusi menguji materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji konstiusionalitasnya. Ketentuan yang terang memberikan pengecualian terhadap larangan tersebut adalah Pasal 42 Ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menegaskan bahwa ketentuan undang-undang yang sudah pernah diuji konstiusionalitasnya dapat diuji kembali dengan syarat alasan permohonannya berbeda. Dalam konteks pengujian Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas maksimal jabatan kepala daerah, apakah Mahkamah Konstitusi menggunakan alasan permohonan yang berbeda sebagai alasan hukum untuk

³⁶⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 74.

³⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

³⁶² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 62.

³⁶³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

³⁶⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 139.

menguji ketentuan tersebut secara berkali-kali atau tidak, perlu dipastikan melalui identifikasi terhadap alasan-alasan konstitusional pemohon.

Pertama, alasan kerugian hak konstitusional pemohon. Baik dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009, Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010, maupun Perkara Nomor 33/PUU-VIII/2010, kerugian hak konstitusional para pemohon sama, yakni mereka terhalang untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah karena sudah dua kali menduduki jabatan kepala daerah. Memang secara kasus per kasus, masing-masing dari mereka memiliki persoalan sendiri-sendiri. Misalnya, ada yang menjabat dua kali sebagai bupati tidak secara berturut-turut, jabatan yang pertama dengan jabatan yang kedua berbeda wilayah, jabatan yang pertama diperoleh tidak melalui pemilihan secara langsung dan demokratis, dan jabatan yang pertama diperoleh karena yang bersangkutan menjadi penjabat kepala daerah ketika kepala daerah yang sebelumnya berhalangan tetap. Tetapi, apapun perbedaan detil persoalan mereka, yang jelas kepentingan mereka sama, yakni ingin menjadi calon kepala daerah lagi.³⁶⁵

Kedua, terkait dengan argumentasi pemohon. Dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, pemohon berpendapat bahwa Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mensyaratkan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama merupakan pelanggaran hak atas persamaan kedudukan di muka hukum dan di dalam pemerintahan. Belum lagi bahwa ketentuan tersebut, oleh pemohon, dinilai

³⁶⁵ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4–8. Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 9–14. Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU-VIII/2010 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 11–14. Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–13.

masih bersifat umum karena tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dalam jabatan yang sama.³⁶⁶

Dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009, pemohon berpendapat bahwa Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mensyaratkan calon kepala daerah belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama masih multitafsir karena sejatinya penetapan dan pengangkatan kepala daerah tidak selalu sesuai dengan UU Pemda. Seseorang bisa menjadi kepala daerah karena menjabat sebagai wakil kepala daerah dan harus menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap. Seseorang juga bisa diangkat menjadi penjabat kepala daerah oleh Mendagri. Demikian pula seseorang bisa menjadi kepala daerah karena dipilih oleh DPRD.³⁶⁷ Oleh karena itu, menurut pemohon, ketentuan yang mengatur pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda tidak konstitusional kecuali bila tidak diberlakukan untuk masa jabatan kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, serta tidak diberlakukan pula untuk masa jabatan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD.³⁶⁸

Sementara dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010, pemohon berpendapat bahwa dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang membatasi masa jabatan kepala daerah tidak dijelaskan maksud dari “belum pernah menjabat selama 2 (dua) kali masa jabatan,” apakah hanya untuk masa jabatan yang sama dalam arti berturut-turut ataukah juga mencakup masa jabatan yang tidak berturut-turut. Ketidakjelasan tersebut, menurut pemohon, sangat nyata

³⁶⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–10.

³⁶⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

³⁶⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 15.

terlihat jika dibandingkan dengan ketentuan mengenai calon presiden dan wakil presiden yang dinyatakan dalam Pasal 7 UUD 1945, yaitu dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.³⁶⁹

Adapun pemohon Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 berpendapat bahwa tata cara penyelenggaraan pilkada yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tidak demokratis karena calon yang akan dipilih maupun hasil pemilihan tidak sepenuhnya didasarkan atas pilihan otonom anggota DPRD, melainkan melibatkan campur tangan pihak eksekutif. Padahal, pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis merupakan prasyarat yang sangat substansial dan esensial sebagai dasar dari suatu proses pemilihan. Pemohon berpendapat bahwa jabatan kepala daerah yang diperoleh dengan cara tidak demokratis tidak dapat dikualifikasi sebagai jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mensyaratkan pencalonan kepala daerah belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.³⁷⁰

Ketiga, mengenai dasar pengujian. Pemohon Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 mempertentangkan Pasal 58 Huruf o UU Pemda dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Sementara pemohon Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 mempertentangkan ketentuan tersebut dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Adapun Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010 mempertentangkannya dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945. Ketentuan itu

³⁶⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 11 dan 14–15.

³⁷⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 21.

dipertentangkan pula dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 oleh pemohon Perkara Nomor 33/PUU-VIII/2010.

Demikianlah beberapa alasan permohonan yang dikemukakan secara menonjol oleh masing-masing pemohon dalam pengujian Pasal 58 Huruf o yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah. Apabila beberapa alasan permohonan tersebut disederhanakan, gambaran perbandingannya dapat dilihat pada tabel 5 berikut ini.

Tabel 5
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 58 Huruf o
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
1	8/PUU-VI/2008	Pemohon terhalang untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah karena sudah dua kali menjabat sebagai kepala daerah.	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak memberi perlakuan yang sama antara warga negara yang sudah menjabat dua kali dengan warga negara yang belum menjabat dua kali sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Perbedaan perlakuan ini merupakan diskriminasi yang melanggar hak atas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 - Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.
2	22/PUU-VII/2009	Pemohon terhalang untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah karena sudah dua kali menjabat sebagai	Pembatasan masa jabatan kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali menimbulkan multitafsir karena pengangkatan kepala	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945

		kepala daerah.	daerah dapat terjadi melalui mekanisme di luar pilkada, seperti penggantian oleh wakil kepala daerah, pengangkatan sebagai penjabat kepala daerah, dan pemilihan oleh DPRD.	- Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.
3	29/PUU-VIII/2010	Pemohon terhalang untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah karena sudah dua kali menjabat sebagai kepala daerah.	Ketentuan yang mengatur masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal “dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” tidak ditafsirkan dua kali berturut-turut sehingga tidak sejalan dengan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden.	Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.
4	33/PUU-VIII/2010	Pemohon terhalang untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah karena sudah dua kali menjabat sebagai kepala daerah.	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali mengkualifikasi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis.	Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945.

Melalui perbandingan tersebut tampak jelas bahwa perbedaan penekanan pada isu konstusionalitas yang diusung pemohon menjadi alasan hukum bagi Mahkamah Konstitusi untuk menerima pengujian kembali ketentuan yang sudah pernah diuji sebelumnya. Perbedaan isu konstusionalitas ini kemudian berhubungan dengan perbedaan pilihan pemohon terhadap ketentuan dalam UUD 1945 yang dijadikan landasan pengujian. Isu yang berhimpitan bisa jadi menggunakan landasan pengujian yang sama sehingga terkesan sebagai pengulangan, namun

pada hakikatnya terdapat alasan yang berbeda dari keduanya. Dalam kasus Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009, misalnya, meskipun keduanya menggunakan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai landasan pengujian, namun fokus perhatian dan argumentasi kedua pemohon berbeda. Dalam perkara yang pertama, pemohon mempersoalkan tidak diberikannya kesempatan yang sama untuk menjadi kepala daerah antara seseorang yang pernah menjabat dua kali sebagai kepala daerah dengan seseorang yang belum atau baru sekali menjabat sebagai kepala daerah.³⁷¹ Berbeda dengan persoalan dalam perkara yang kedua, pemohon mempersoalkan dihitungnya pengangkatan dirinya sebagai kepala daerah karena menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, padahal pemohon tidak sampai satu tahun menjalani tugas sebagai kepala daerah atau pejabat kepala daerah.³⁷² Selebihnya adalah persoalan yang substansinya sama dengan persoalan dalam perkara yang sudah pernah diuji namun diuji kembali dengan landasan pengujian yang berbeda sebagaimana tampak pada Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010 dan Perkara Nomor 33/PUU-VIII/2010.

Dari keempat perkara tersebut terdapat satu perkara yang diputus berbeda dari perkara lainnya oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009. Perkara ini diputus dengan amar putusan mengabulkan permohonan pemohon, sedangkan tiga perkara lainnya diputus dengan amar putusan menolak permohonan pemohon. Perbedaan putusan pengujian ketentuan tentang batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o UU Pemdada dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 dengan Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 yang diputus sebelumnya terjadi karena isu konstusionalitas yang diusung

³⁷¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8.

³⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

oleh masing-masing pemohon berbeda. Bila dalam perkara sebelumnya pemohon mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 58 Huruf o UU Pemda secara umum, yakni terkait dengan pembatasan hak seseorang untuk menjabat kepala daerah,³⁷³ dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 pemohon mempersoalkannya dalam kasus tertentu, yakni dalam hal masa jabatan kepala daerah tidak penuh karena diperoleh dari penggantian kepala daerah yang berhalangan tetap.³⁷⁴

Persoalan yang dikemukakan oleh pemohon Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 memang menjadi problem konstitusional karena masa jabatan kepala daerah yang menggantikan kepala daerah sebelumnya tidak tentu, bisa lebih dari empat tahun tetapi bisa pula kurang dari setahun. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi merespons persoalan ini dalam pertimbangan hukumnya sebagai berikut.³⁷⁵

[3.18] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan ialah bagaimana jika masa jabatan periode pertama tidak penuh karena Pemohon menggantikan Pejabat Bupati/Walikota yang berhenti tetap, misalnya Pemohon II menjabat Bupati Karimun periode pertama selama kurang dari satu tahun (kurang dari separuh masa jabatan), sedangkan Pihak Terkait I menjabat Walikota Surabaya selama dua tahun sembilan bulan atau lebih dari separuh masa jabatan. Penjelasan Pasal 38 PP 6/2005 menyatakan bahwa *Penghitungan dua kali masa jabatan dihitung sejak saat pelantikan*. Penjelasan ini tidak membedakan apakah seseorang secara penuh menjabat selama masa jabatan ataukah tidak; Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta*

³⁷³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8.

³⁷⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

³⁷⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 68.

perlakuan yang sama di hadapan hukum,” oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sekalipun Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah atau memperbaiki Pasal 58 Huruf o UU Pemda, namun Mahkamah dituntut untuk mengisi kekosongan hukum (*judge made law*) melalui putusan dengan memperhatikan asas proporsionalitas, asas keseimbangan, dan asas kepatutan.³⁷⁶ Oleh sebab itu, salah satu butir amar Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 ini menegaskan: ”Menyatakan masa jabatan yang dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan.”³⁷⁷

3. Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua

3.1. Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan oleh dua pemohon yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi diklasifikasi menjadi Pemohon I dan Pemohon II. Pemohon I adalah Muhammad Sholeh, S.H., calon anggota DPRD Jawa Timur yang

³⁷⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71.

³⁷⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 74.

mengatasnamakan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia. Sementara Pemohon II terdiri atas tiga orang yang masing-masing mengatasnamakan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia, yaitu Sutjipto, S.H., M.Kn, calon anggota DPR RI dari Partai Demokrat Daerah Pemilihan Jawa Timur VIII dengan Nomor Urut 1, Septi Notariana, S.H., M.Kn, calon anggota DPR RI dari Partai Demokrat Daerah Pemilihan Jawa Timur VIII dengan Nomor Urut 8, dan Jose Dima Satria, S.H., M.Kn, pemilih dalam Pemilihan Umum.³⁷⁸

Secara umum, para pemohon mengajukan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif) berkaitan dengan Pasal 55 Ayat (2),³⁷⁹ Pasal 205 Ayat (4),³⁸⁰ Ayat (5),³⁸¹ Ayat (6),³⁸² dan Ayat (7),³⁸³ dan Pasal 214.³⁸⁴ Para pemohon menganggap ketentuan-ketentuan tersebut

³⁷⁸ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–2.

³⁷⁹ Pasal 55 Ayat (2):

Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.

³⁸⁰ Pasal 205 Ayat (4):

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

³⁸¹ Pasal 205 Ayat (5):

Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

³⁸² Pasal 205 Ayat (6):

BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.

³⁸³ Pasal 205 Ayat (7):

Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

³⁸⁴ Pasal 214:

Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;

bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945, Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28E Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.³⁸⁵

Dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini, perhatian penelitian difokuskan pada salah satu butir permohonan Pemohon II, yaitu pengujian konstitusionalitas Pasal 205 Ayat (4) yang menyatakan:

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Dengan ketentuan tersebut, Pemohon II baik dalam kapasitas sebagai calon anggota DPR maupun dalam kedudukannya sebagai pemilih merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena suara yang diraih calon anggota DPR pada satu Daerah Pemilihan dapat dialihkan ke

-
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
 - c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
 - d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
 - e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

³⁸⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 24.

calon anggota DPR lain di daerah pemilihan yang lain dengan alasan suara atau sisa suara kurang dari 50% dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP).³⁸⁶

Pemohon II mendalilkan, ketentuan yang mengatur pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua sebagaimana terdapat dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif tersebut bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali” serta Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Dengan kata lain, Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua telah mengabaikan prinsip keadilan. Menurut pemohon, calon anggota legislatif yang terpilih seharusnya mewakili pemilih-pemilihnya di daerah di mana rakyat memilih. Hubungan antara pemilih dan yang dipilih tidak hanya berhenti sampai pemilu saja, tetapi akan terus menerus selama lima tahun, yaitu selama masa tugasnya sebagai anggota DPR belum berakhir.³⁸⁷

Bagi pemohon, seorang anggota DPR wajib menyerap aspirasi dan memperjuangkan kepentingan konstituennya. Pengertian konstituen terbatas pada para pemilih yang memilihnya di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dengan demikian, menurut pemohon, pemberlakuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif menimbulkan ketidakjelasan konstituen bagi anggota DPR yang terpilih berdasarkan BPP baru sehingga seorang anggota DPR yang terpilih

³⁸⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 20.

³⁸⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

berdasarkan penghitungan tahap kedua akan sulit dimintai pertanggungjawaban oleh konstituennya.³⁸⁸

Di sisi lain, pemohon mendalilkan, para pemilih pada suatu daerah pemilihan diperlakukan tidak adil karena ketika suara yang diperoleh calon yang dipilihnya kurang dari 50% BPP, calon tersebut tidak memiliki jaminan untuk mendapat kursi DPR pada BPP baru di provinsi pada penghitungan tahap ketiga. Artinya, perolehan suara calon tersebut akan dibawa ke provinsi dan tidak ada jaminan yang bersangkutan akan mendapatkan kursi di DPR berdasarkan BPP baru di provinsi. Padahal, menurut pemohon, calon anggota DPR yang mendapatkan suara mendekati 50% dari BPP seharusnya bisa mendapatkan kursi DPR apabila pembagian kursi diselesaikan pada daerah pemilihan tanpa harus di bawa ke provinsi.³⁸⁹

Menanggapi dalil pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif itu berkaitan dengan perolehan kursi partai politik dan tidak berhubungan dengan terpilihnya calon. Mahkamah menegaskan, sejauh menyangkut sisa suara yang dikumpulkan dari setiap daerah pemilihan ke tingkat provinsi hanyalah untuk menentukan BPP baru yang juga berhubungan dengan perolehan kursi partai politik. Dengan demikian, apa yang didalilkan pemohon tidak berkenaan dengan konstitusionalitas karena Pasal 58 Huruf o UU Pemda tidak bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Mahkamah berpendapat bahwa untuk menentukan partai politik yang memperoleh kursi

³⁸⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 19–20.

³⁸⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 21.

berdasarkan BPP baru dan penentuan calon terpilih berdasarkan BPP baru, harus didasarkan atas suara terbanyak.³⁹⁰

Dalam amar Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan pemohon dikabulkan sebagian. Namun terkait dengan pengujian Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Mahkamah menolak permohonan pemohon.³⁹¹

3.2. Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini diajukan oleh empat pemohon, yaitu Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) sebagai Pemohon I, beberapa calon anggota DPR RI dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai Pemohon II, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sebagai Pemohon III, dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sebagai Pemohon IV.³⁹²

³⁹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100–101.

³⁹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 108.

³⁹² Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 1–4.

Mereka meminta Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstusionalitas UU Pemilu Legislatif, khususnya Pasal 205 Ayat (4)³⁹³ dan Penjelasan Pasal 205,³⁹⁴ Pasal 211 Ayat (3),³⁹⁵ dan Pasal 212 Ayat (3).³⁹⁶

Pokok persoalan yang menjadi fokus perhatian penelitian dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini adalah pengujian Pasal 205 Ayat (4) yang menyatakan:

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Menurut para pemohon, ketentuan yang mengatur pembagian kursi tahap kedua tersebut bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Meski demikian, sebagian dari para pemohon memandang

³⁹³ Pasal 205 Ayat (4):

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

³⁹⁴ Pasal 205:

Cukup jelas.

³⁹⁵ Pasal 211 Ayat (3):

KPU kabupaten/kota menetapkan hasil perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPRD kabupaten/kota paling lambat 12 (dua belas) hari setelah hari/tanggal pemungutan suara.

³⁹⁶ Pasal 212 Ayat (3):

Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dialokasikan berdasarkan BPP DPRD, maka perolehan kursi partai politik peserta pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi berdasarkan sisa suara terbanyak satu persatu sampai habis.

ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif itu tetap konstitusional asalkan ditafsirkan sesuai dengan kepentingan pemohon.³⁹⁷

Pemohon I mendalilkan bahwa ketentuan tentang pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif membuka potensi penghitungan ganda (*double counting*) dan berpotensi mengacaukan (*misleading*) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum apabila dikaitkan dengan substansi Pasal 204 Ayat (5),³⁹⁸ Ayat (6),³⁹⁹ dan Ayat (7)⁴⁰⁰ dalam undang-undang yang sama. Pengaturan demikian, oleh Pemohon I dinilai tumpang tindih dan berlebih-lebihan. Selain itu, Pemohon I menilai ketentuan tersebut dapat mengakibatkan hilangnya suara rakyat pemilih karena penentuan sisa kursi juga ditentukan dengan pola penghitungan BPP. Dengan demikian, Pemohon I menganggap Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua itu bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.⁴⁰¹

Pemohon II berpandangan bahwa rumusan norma ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua tidak sempurna sehingga terdapat celah bagi munculnya banyak penafsiran. Terlebih lagi setelah terbitnya Putusan

³⁹⁷ Pemohon IV tidak meminta Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif dibatalkan, melainkan hanya meminta untuk ditafsir secara konstitusional. Lihat Duduk Perkara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 49.

³⁹⁸ Pasal 205 Ayat (5):

Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

³⁹⁹ Pasal 205 Ayat (6):

BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.

⁴⁰⁰ Pasal 205 Ayat (7):

Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

⁴⁰¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7–8.

Mahkamah Agung Nomor 15 P/Hum/2009 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 016 P/HUM/2009 dalam perkara Permohonan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provisinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009. Menurut Pemohon II, setelah terbitnya Putusan Mahkamah Agung tersebut semakin banyak perbedaan penafsiran sesuai dengan kepentingan politik masing-masing orang, sehingga ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif tidak memberikan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dan dilindungi Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁰²

Dalam pandangan Pemohon II, Putusan Mahkamah Agung tersebut telah mengakibatkan disproporsionalitas (ketimpangan) yang luar biasa, baik dilihat dari perbandingan perolehan suara terhadap perolehan kursi sebuah partai politik, maupun dilihat dari disparitas harga rata-rata nasional per kursi antar partai politik yang memperoleh kursi termurah dan termahal. Menurut Pemohon II, setelah Putusan Mahkamah Agung, sebuah partai yang memperoleh 20,85% suara akan mendapatkan 32,1% kursi, sebaliknya sebuah partai yang mendapatkan 3,77% suara hanya memperoleh 1,1% kursi. Adapun hal yang terkait dengan harga rata-rata nasional per kursi partai politik, Pemohon II menjelaskan bahwa sebelum Putusan Mahkamah Agung berkisar antara 140.540 (termurah) dan 217.937

⁴⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 18.

(termahal), sedangkan setelah Putusan Mahkamah Agung timpang menjadi 120.302 (termurah) dan 653.812 (termahal).⁴⁰³

Ketimpangan komposisi kursi terhadap komposisi suara, menurut Pemohon II, terlihat pada tingginya standar deviasi BPP yang dibutuhkan partai-partai untuk mendapatkan kursi di DPR. Standar deviasi BPP bagi partai apabila didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung mencapai 183.623 suara per kursi. Padahal, standar deviasi BPP bagi partai-partai yang ditetapkan oleh KPU hanya sebesar 26.916 suara per kursi. Ketimpangan akibat Putusan Mahkamah Agung juga ditunjukkan oleh demikian tingginya BPP yang harus dipenuhi oleh sebuah partai politik sebesar 653.812 suara per kursi dan sebaliknya demikian rendahnya BPP yang dibutuhkan partai politik yang lain yang hanya membutuhkan masing-masing 120.302 suara per kursi.⁴⁰⁴

Selain itu, Pemohon II juga melihat terjadinya *double counting* dalam perhitungan perolehan kursi DPR, di mana partai-partai yang mendapatkan kursi pada tahap pertama secara otomatis mendapat kursi pada tahap kedua tanpa perlu membandingkan sisa suaranya dengan perolehan suara partai-partai yang suaranya tidak melebihi BPP. Hasil urutan partai pada perhitungan tahap kedua ini sudah pasti sama dengan urutan partai pada perhitungan tahap pertama. Padahal, menurut Pemohon II, pemerintah dan DPR membuat aturan perhitungan kursi tahap kedua adalah untuk memperhitungkan sisa suara. Dengan demikian, Pemohon II menilai terjadinya *double counting* telah melanggar prinsip *one man one vote*

⁴⁰³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

⁴⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19–20.

serta tidak kompatibel dengan sistem proporsional yang telah diterapkan sejak lama di Indonesia.⁴⁰⁵

Sehubungan dengan adanya ketimpangan dan *double counting* tersebut, Pemohon II meminta Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan berlakunya Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Namun demikian, Pemohon II juga meminta, jika ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif tetap dinyatakan konstitusional maka harus dimaknai bahwa dalam penghitungan kursi tahap kedua, dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagi jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta pemilu. Adapun yang dimaksud dengan partai politik peserta pemilu adalah partai politik yang telah mengkonversi suaranya dengan kursi pada tahap pertama tetapi masih memiliki sisa suara sekurang-kurangnya 50% BPP dan partai politik yang mendapatkan suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP.⁴⁰⁶

Sementara Pemohon III memandang bahwa Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/Hum/2009 bukanlah sesuatu yang harus dipersoalkan karena yang menjadi inti persoalan justru ketentuan pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua yang diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Menurut Pemohon III, KPU tidak dapat mengelak dari penerapan ketentuan tersebut secara harfiah yang ternyata tidak mencantumkan kata “sisa suara” untuk diperhitungkan pada penghitungan kursi tahap kedua. Ketentuan tersebut juga tidak mencantumkan kata yang memberi tafsiran adanya BPP baru sebesar 50% dari BPP yang ada

⁴⁰⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 20.

⁴⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 20.

pada tahap pertama. Dengan demikian, menurut Pemohon III, bilamana ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi itu diterapkan secara harfiah, maka pada tahap kedua semua partai yang memiliki suara di atas 50% dari BPP diikutsertakan dalam perhitungan perolehan kursi. Di samping itu, karena tidak ada kata yang mengartikan 50% BPP sebagai sebuah BPP pada tahap kedua, maka pembagian kursi dibagikan berdasarkan sistem berurutan atau rangking sampai habis.⁴⁰⁷

Sebagai akibat dari pemaknaan secara harfiah ketentuan perolehan kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif itu, menurut Pemohon III, partai politik yang tidak berhasil memperoleh suara sebesar 100% BPP, walaupun memperoleh 99,9%, tidak memiliki peluang untuk diperhitungkan pada tahap kedua. Hal ini kemudian ditafsirkan bahwa hanya partai politik yang memiliki sisa suara saja yang boleh mengikuti perhitungan perolehan kursi selanjutnya. Selain itu, karena tidak ada frasa “suara sah” dalam ketentuan tersebut maka bagi partai politik yang suaranya belum berhasil memiliki sisa atau masih bulat karena belum dikonversi melalui 100% BPP dianggap tidak dapat ikut. Walhasil, partai politik yang memperoleh 101% BPP walaupun sisa suaranya hanya 1% dapat diperhitungkan pada tahap kedua dan memiliki peluang untuk memperoleh kursi. Dengan demikian, menurut Pemohon III, terjadi penggandaan nilai suara, dimana 1% suara BPP sederajat dengan suara 100% BPP.⁴⁰⁸

Menurut Pemohon III, ketentuan yang mengatur pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif itu kabur (*obscur*) dan

⁴⁰⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 26.

⁴⁰⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

bertentangan dengan asas kepastian hukum. Oleh karena itu, Pemohon III meminta Mahkamah Konstitusi untuk memberi tafsir: “Setiap suara yang telah diperhitungkan atau dikonversi menjadi kursi tidak dapat diperhitungkan kembali.”⁴⁰⁹

Adapun Pemohon IV mendalilkan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur perolehan kursi pada penghitungan suara tahap kedua dalam pelaksanaannya menimbulkan multitafsir terutama dalam memaknai kata “suara”. Menurut Pemohon IV, jika ketentuan tersebut ditafsirkan hanya sebagai sisa suara dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena terhadap partai besar akan terjadi *over representation*, dan sebaliknya pada partai kecil akan terjadi *under representation*.⁴¹⁰ Namun, Pemohon IV berpendapat, bila ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif ini dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat maka akan terjadi kekosongan hukum yang menyangkut penghitungan tahap kedua, sebuah keadaan yang memunculkan ketidakpastian hukum yang berpotensi melanggar UUD 1945. Oleh karena itu, Pemohon IV tidak meminta pembatalan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif, melainkan meminta agar ketentuan tersebut ditafsirkan dengan penafsiran yang tidak melanggar konstitusi (*conditionally constitutional*).⁴¹¹

Adapun penafsiran yang diminta Pemohon IV kepada Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua adalah

⁴⁰⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

⁴¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

⁴¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 48.

konstitusional sepanjang diartikan bahwa “suara” yang dimaksud dalam ketentuan ini mencakup dua hal. Pertama, suara partai politik di suatu daerah pemilihan setelah dikurangi dengan suara yang digunakan/dikonversikan untuk mendapatkan kursi pada penghitungan perolehan kursi tahap pertama. Kedua, suara partai politik di suatu daerah pemilihan yang belum memperoleh kursi dalam penghitungan perolehan kursi tahap pertama.⁴¹²

Menanggapi dalil para pemohon, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kata “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif menimbulkan multitafsir yang dapat dikelompokkan menjadi tiga penafsiran. Pertama, pengertian “suara” termasuk suara yang diperoleh partai politik yang telah diperhitungkan pada tahap pertama secara keseluruhan. Kedua, pengertian “suara” adalah sisa suara dari seluruh suara yang diperoleh partai politik setelah dikurangi dengan BPP atau kelipatannya yang telah dikonversi menjadi kursi. Ketiga, pengertian “suara” adalah suara dari partai politik yang tidak mencapai BPP tetapi perolehan suaranya sama atau melebihi 50% BPP sebagai dasar penghitungan tahap kedua.⁴¹³

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penafsiran kata “suara” pada penghitungan perolehan kursi tahap kedua harus memperhatikan konsep demokrasi sebagaimana dikemukakan Aharon Barak yaitu: *“a delicate balance between majority will, on one hand and fundamental values and human rights on the other. Subjective purpose reflects majority will, objective purpose reflects fundamental values and human rights.”* Dengan demikian, menurut Mahkamah, kedudukan dan suara minoritas tetap dihargai, sehingga perolehan suara partai-partai tetap diperhitungkan untuk memperoleh kursi pada tahap kedua dengan merujuk pada

⁴¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 49.

⁴¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100.

sistem pemilu yang dianut. Hal tersebut terkandung pada *original intent* keberadaan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Ketua Panitia Khusus (Pansus) Pembentukan UU Pemilu Legislatif dalam persidangan perkara ini telah menyatakan bahwa yang dimaksud “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif adalah sisa suara yang diperoleh partai politik yang melebihi BPP dan suara yang belum dipergunakan untuk penghitungan kursi.⁴¹⁴

Dalam pandangan Mahkamah Konstitusi, UU Pemilu Legislatif pada dasarnya menganut asas proporsional terbuka. Sistem proporsional dalam pemilu yang dianut di Indonesia, menurut Mahkamah, menghendaki adanya proporsionalitas atau kedekatan antara persentase perolehan suara dan persentase perolehan kursi dengan deviasi yang sedapat mungkin dihindari. Sebagai sebuah sistem proporsional tentu juga mempunyai kelemahan dan kelebihan, sebagaimana halnya dengan sistem distrik. Terhadap kelemahan-kelemahan tersebut dalam suatu sistem yang dipilih harus diterima sebagai resiko pemilihan sistem. Mahkamah berpendapat bahwa apabila frasa “suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif ditafsirkan untuk memperhitungkan kembali perolehan suara secara utuh partai politik yang telah mendapatkan kursi berdasarkan penghitungan tahap pertama dengan dasar BPP akan menyebabkan terjadinya penghitungan lebih dari satu kali. Cara yang demikian, menurut Mahkamah, akan menimbulkan ketidakkonsistenan dengan sistem yang dipilih yaitu sistem proporsional karena menyebabkan terjadinya deviasi yang terlalu besar antara perolehan suara dengan perolehan kursi bagi partai politik. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat penafsiran terhadap perolehan “suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR” yang di

⁴¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100.

dalamnya memperhitungkan secara utuh perolehan suara partai politik yang telah mendapatkan kursi berdasarkan BPP tidak sesuai dengan sistem proporsional yang menjadi sistem yang dipilih oleh UU Pemilu Legislatif.⁴¹⁵

Dengan pertimbangan tersebut, dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, ketentuan tersebut konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi partai politik dilakukan dengan tidak menyalahi norma konstitusi. Adapun langkah-langkah teknis yang ditentukan Mahkamah dalam putusannya sebagai berikut.

Pertama, menentukan kesetaraan 50% suara sah dari angka BPP, yaitu 50% dari angka BPP di setiap daerah pemilihan Anggota DPR. Kedua, membagikan sisa kursi pada setiap daerah pemilihan anggota DPR kepada partai politik peserta pemilu anggota DPR. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR mencapai sekurang-kurangnya 50% dari BPP, maka partai politik tersebut memperoleh 1 kursi. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% dari BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 101–102.

⁴¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 109–110.

3.3. Alasan Hukum Pengujian Kembali Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Ketentuan mengenai pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua sebagaimana diatur dalam Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif telah diuji dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perkara yang disebut pertama diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 3 September 2008⁴¹⁷ dan telah diputus pada tanggal 19 Desember 2008.⁴¹⁸ Adapun perkara yang disebut kemudian diregistrasi pada tanggal 30 dan 31 Juli 2009⁴¹⁹ dan diputus pada tanggal 7 Agustus 2009.⁴²⁰

Terjadinya pengujian konstusionalitas ketentuan Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-

⁴¹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 2.

⁴¹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 108.

⁴¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

⁴²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 111.

VI/2008 seharusnya menghalangi pengujian kembali ketentuan tersebut pada masa berikutnya mengingat Pasal 60 UU MK melarang Mahkamah Konstitusi menguji materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang membolehkan pengujian ketentuan undang-undang yang sudah pernah diuji sebelumnya dengan syarat alasan permohonannya berbeda. Berpatokan pada peraturan tersebut, dalam konteks pengujian kembali ketentuan tentang pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif ini perlu dilihat apakah terdapat perbedaan alasan permohonan atau tidak antara Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009.

Pertama, pemohon Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena selaku caleg terancam tidak memperoleh kursi dan selaku pemilih terancam suaranya dialihkan ke caleg lain di daerah pemilihan yang lain apabila perolehan suara atau sisa suara caleg pilihannya kurang dari 50% dari BPP.⁴²¹ Lain halnya dengan pemohon Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena berkembangnya penafsiran terhadap Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur perolehan kursi pada penghitungan suara tahap kedua, sehingga membuka kemungkinan bagi terjadinya salah tafsir yang mengakibatkan hilangnya kursi para pemohon di DPR.

Kedua, pemohon Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 mendalilkan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif, telah mengabaikan prinsip keadilan. Calon anggota legislatif

⁴²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 20.

yang terpilih seharusnya mewakili pemilih-pemilihnya sebagai konstituen. Pengertian konstituen terbatas pada para pemilih yang memilihnya pada daerah pemilihan yang bersangkutan. Pemberlakuan ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif menimbulkan ketidakjelasan konstituen bagi anggota DPR yang terpilih berdasarkan BPP baru di provinsi, karena suara yang diperolehnya meliputi seluruh daerah pemilihan pada satu provinsi.⁴²²

Di sisi lain, pemohon Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 mendalilkan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua itu membuka potensi penghitungan ganda dan berpotensi mengacaukan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum jika dikaitkan dengan beberapa ketentuan lain dalam undang-undang yang sama. Partai-partai yang mendapatkan kursi pada tahap pertama secara otomatis mendapat kursi pada tahap kedua tanpa perlu membandingkan sisa suaranya dengan perolehan suara partai-partai yang suaranya tidak melebihi BPP.⁴²³ Terjadi tumpang tindih yang berlebihan dan mengarah pada hilangnya suara rakyat pemilih.⁴²⁴ Persoalan ini diperburuk dengan munculnya banyak penafsiran, terutama setelah terbitnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 15 P/Hum/2009 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 016 P/HUM/2009 dalam perkara Permohonan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan

⁴²² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19–20.

⁴²³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 20.

⁴²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provisinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009. Dalam pandangan pemohon, Putusan Mahkamah Agung tersebut telah mengakibatkan disproportionalitas, baik dilihat dari perbandingan perolehan suara terhadap perolehan kursi sebuah partai politik, maupun dilihat dari disparitas harga rata-rata nasional per kursi antarpolitical yang memperoleh kursi termurah dan termahal.⁴²⁵

Pemohon Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 juga mengungkapkan tentang menguatnya pemaknaan secara harfiah atas ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif di mana partai politik peserta pemilu yang tidak berhasil memperoleh suara sebesar 100% BPP, walaupun memperoleh 99,9%, tidak memiliki peluang untuk diperhitungkan pada tahap kedua. Artinya, hanya partai politik yang memiliki sisa suara saja yang boleh mengikuti perhitungan perolehan kursi selanjutnya. Tidak adanya frasa “suara sah” dalam ketentuan tersebut membuat partai politik yang suaranya belum berhasil memiliki sisa atau masih bulat karena belum dikonversi melalui 100% BPP dianggap tidak dapat diperhitungkan dalam penghitungan tahap kedua. Sementara itu, partai politik yang memperoleh 101% BPP walaupun sisa suaranya hanya 1% dapat diperhitungkan pada tahap kedua dan memiliki peluang untuk memperoleh kursi. Di sinilah terjadi penggandaan nilai suara, di mana 1% suara BPP sederajat dengan suara 100% BPP.⁴²⁶

⁴²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

⁴²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

Ketiga, pemohon Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menganggap Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Sedangkan pemohon Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 mempertentangkan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif dengan Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

Penjelasan di atas memperlihatkan adanya perbedaan latar belakang pengujian ketentuan mengenai pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif antara pemohon Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009. Perbedaan tersebut juga menunjukkan bahwa kedua pemohon memiliki alasan yang berbeda dalam mengajukan permohonan. Gambaran yang lebih tegas mengenai perbedaan alasan permohonan keduanya dapat dicermati pada tabel 6 berikut ini.

Tabel 6
Perbandingan Alasan Permohonan Pengujian Pasal 205 Ayat (4)
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

No.	Nomor Perkara	Alasan Permohonan		
		Kerugian Konstitusional	Isu Konstitusionalitas	Batu Uji
	22-24/PUU-VI/2008	Para pemohon selaku caleg terancam tidak memperoleh kursi dan selaku pemilih terancam suaranya dialihkan ke caleg lain di daerah pemilihan yang lain karena perolehan suara atau sisa suara	Ketentuan pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua mengakibatkan suara yang diperoleh seorang calon bisa dialihkan ke calon lain dari partai politik yang memiliki suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP. Hal ini	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

		caleg pilihannya kurang dari 50% dari BPP.	mengabaikan prinsip keadilan dan hak setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.	
	110-111-112-113/PUU-VII/2009	Para pemohon selaku partai politik dan caleg terancam kehilangan kursi di DPR karena terjadinya salah tafsir atas ketentuan pembagian kursi tahap kedua.	Penghitungan suara tahap kedua menimbulkan multitafsir terutama dalam memaknai kata “suara”. Jika tidak diartikan sebagai “sisa suara” maka akan terjadi penghitungan ganda (<i>double counting</i>). Jika diartikan “sisa suara” dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena pada partai besar akan terjadi <i>over representation</i> dan pada partai kecil akan terjadi <i>under representation</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 - Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 - Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi sendiri dalam pertimbangan hukumnya menegaskan adanya perbedaan alasan permohonan antara Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009. Menurut Mahkamah, dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 selain terdapat petitum yang mengharapkan agar ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif dinyatakan tidak konstitusional di mana batu ujinya berbeda dengan perkara sebelumnya, sebagaimana pernyataan Mahkamah berikut ini.⁴²⁷

⁴²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan

[3.9] Menimbang bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VII/2009 telah menyatakan bahwa Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 adalah konstitusional pada saat Pasal tersebut diuji terhadap ketentuan Pasal 22E UUD 1945. Sedangkan dalam perkara *a quo*, Pemohon mengajukan uji konstitusionalitas ketentuan Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 terhadap ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) ayat (3), dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang mana Mahkamah belum pernah mengadakan pengujian sehingga berdasarkan Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, sehingga Mahkamah berwenang menguji pasal-pasal dalam permohonan *a quo*.

Mahkamah Konstitusi juga mengemukakan bahwa di dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 terdapat pula petitum yang mengharapkan agar ketentuan yang mengatur perolehan kursi dalam penghitungan tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif diberi tafsir konstitusional, sehingga menjadi sangat berbeda dengan petitum dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Berikut penjelasan Mahkamah.⁴²⁸

[3.8] Menimbang bahwa Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 telah pernah diuji dan diputus dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang amar putusannya menyatakan Mahkamah menolak Permohonan Pemohon, akan tetapi Mahkamah tetap memeriksa kembali Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 ini sebab alasan yang diajukan adalah berbeda. Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menyangkut pengujian konstitusionalitas Pasal 205 ayat (4), sedangkan dalam perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 menyangkut penafsiran pasal *a quo* agar tidak terjadi multitafsir seperti yang ditimbulkannya seperti yang terjadi sekarang ini.

Perbedaan alasan permohonan tersebut kemudian berpengaruh pada perbedaan amar putusan antara Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 110-111-112-

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 84–85.

⁴²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 84.

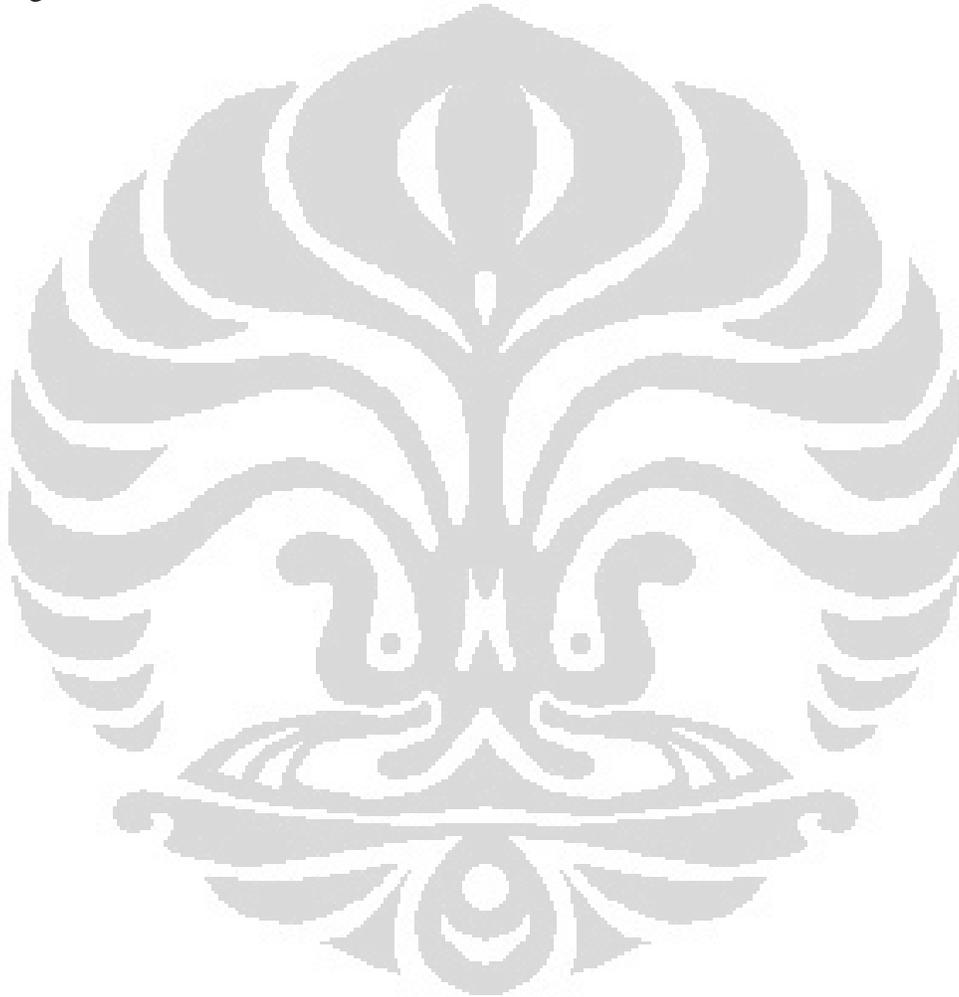
113/PUU-VII/2009. Dalam perkara yang disebut pertama, Mahkamah menolak permohonan pemohon, sedangkan dalam perkara yang disebut kemudian permohonan dikabulkan untuk sebagian, yakni permohonan untuk menafsir secara konstitusional ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Meskipun terjadi perbedaan putusan, namun putusan yang pertama tidak dianulir oleh putusan yang kedua. Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur perolehan kursi tahap kedua tetap dinyatakan konstitusional, meskipun setelah putusan yang kedua konstitusionalitasnya menjadi bersyarat.

Syarat konstitusional Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif sebagaimana ditegaskan dalam amar Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 yaitu sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi partai politik peserta pemilu dilakukan dengan cara sebagai berikut.⁴²⁹

1. Menentukan kesetaraan 50% (lima puluh perseratus) suara sah dari angka BPP, yaitu 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP di setiap daerah pemilihan Anggota DPR;
2. Membagikan sisa kursi pada setiap daerah pemilihan Anggota DPR kepada Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR, dengan ketentuan:
 - a. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP, maka Partai Politik tersebut memperoleh 1 (satu) kursi.
 - b. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka:
 - 1) Suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga; dan
 - 2) Sisa suara partai politik yang bersangkutan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.

⁴²⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 109–110.

Amar putusan yang mengatur secara terperinci langkah-langkah penghitungan tahap kedua tersebut menutup setiap celah untuk mempersoalkan ketidakjelasan pemahaman yang melahirkan tafsir ganda yang berujung pada ketidakpastian hukum. Dengan amar yang demikian, putusan Mahkamah langsung bisa diterapkan tanpa membutuhkan pengaturan lebih lanjut yang rentan deviasi.



BAB 5

PENALARAN HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI

DALAM MEMUTUS PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

YANG DIUJI LEBIH DARI SEKALI

1. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali dengan Amar Putusan Sama

1.1. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi

1.1.1. Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Judicial review ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴³⁰ Ketentuan intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) ini dipersoalkan karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945 sebagaimana dijelaskan dalam duduk perkara sebagai berikut.⁴³¹

Pasal 12 ayat 1 huruf a berbunyi: “Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan”. Pasal ini jelas bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas perlindungan diri Pribadi,

⁴³⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 106.

⁴³¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35.

Keluarga, Kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari rasa ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Poin krusial ketentuan intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK adalah tidak adanya batasan, kriteria, dan kualifikasi tentang obyek penyadapan dan perekaman sehingga dianggap mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat. Oleh sebab itu ketentuan ini diuji konstusionalitasnya dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menjamin perlindungan kehidupan privasi setiap orang.⁴³²

Mahkamah Konstitusi tidak melihat adanya pelanggaran ketentuan intersepsi komunikasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK terhadap konstitusi. Mahkamah mengakui bahwa ketentuan intersepsi komunikasi tersebut telah mengurangi hak-hak warga negara. Akan tetapi pengurangan hak asasi warga negara tersebut tidak serta merta dapat dianggap melanggar atau bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 karena hak asasi warga negara yang terdapat dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 itu masih bisa dikurangi atau dibatasi oleh undang-undang, sebagaimana dinyatakan Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya sebagai berikut.⁴³³

Hak-hak yang terdapat dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak termasuk hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian hak-hak tersebut dapat dibatasi oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam ketentuan yang tersebut dalam Pasal 28J ayat (2).

⁴³² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35.

⁴³³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 103.

Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 telah memberi kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pembatasan hak asasi. Suatu undang-undang bisa membatasi hak asasi apabila dimaksudkan untuk melindungi hak asasi orang lain dan penegakan keadilan. Alur logika argumentasi Mahkamah tersebut dapat dijelaskan dalam skema sebagai berikut.

Jika hak asasi yang diatur dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan hak asasi yang dapat dikurangi/dibatasi dan pengurangan/pembatasan hak asasi menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 harus dilakukan dengan undang-undang, maka undang-undang yang melakukan pengurangan/pembatasan hak asasi yang terdapat dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 adalah konstitusional.

Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK memberi kewenangan kepada KPK untuk melakukan penyadapan dan perekaman pembicaraan, sehingga mengurangi hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu sebagaimana dijamin oleh Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK adalah konstitusional.

Di sinilah Mahkamah melakukan penafsiran terhadap norma Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dengan penafsiran sistematis. Sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian sebelumnya, penafsiran sistematis dilakukan dengan mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya dalam suatu kesatuan sistem peraturan yang berlaku. Dalam konteks pengujian konstitusionalitas Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK ini, untuk mengambil kesimpulan apakah jaminan hak asasi warga negara yang berupa hak atas rasa aman dan perlindungan dari rasa ketakutan yang diatur Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan hak yang mutlak atau tidak, Mahkamah perlu melihat ketentuan lain dalam UUD 1945 yang saling berkaitan. Dalam hal ini, Mahkamah menafsir hak asasi yang terdapat dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai hak asasi yang dapat dikurangi oleh

undang-undang berdasarkan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan:

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.

Ketentuan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 memperbolehkan pembatasan hak asasi melalui undang-undang asalkan dengan tujuan untuk menegakkan prinsip yang tidak kalah pentingnya dibanding hak asasi itu sendiri. Pembatasan hak atas rasa aman dalam berkomunikasi dengan tujuan untuk pemberantasan korupsi termasuk pembatasan yang didasari oleh tujuan sebagaimana dimaksud Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa yang sudah pasti merugikan hak ekonomi rakyat banyak serta melanggar prinsip keadilan, nilai-nilai moral, dan nilai-nilai agama. Karena korupsi merupakan tindak kejahatan yang luar biasa, menurut Mahkamah, cara mengatasinya pun harus luar biasa.⁴³⁴ Salah satu wujud dari tindakan luar biasa untuk mengatasi persoalan korupsi tersebut adalah melakukan intersepsi komunikasi. Oleh karena itu, Mahkamah menyatakan ketentuan intersepsi komunikasi sebagaimana diatur Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK konstitusional.⁴³⁵

⁴³⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 98.

⁴³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 106.

1.1.2. Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, *judicial review* ketentuan intersepsi komunikasi yang diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴³⁶ Dalam perkara ini, Mahkamah tidak menemukan alasan permohonan yang berbeda dengan alasan permohonan pada perkara terdahulu, meskipun dalam perkara ini landasan pengujiannya lebih banyak. Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK yang memberi kewenangan pada KPK melakukan intersepsi komunikasi dianggap melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu yang dijamin Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi sebagaimana dijamin Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945.⁴³⁷

Dengan menambah atau mengubah batu uji, secara formalistik perkara ini dapat dikategorikan telah memiliki alasan yang berbeda dengan perkara sebelumnya. Akan tetapi jika mencermati argumentasi hukum Mahkamah dalam perkara sebelumnya di mana pembatasan hak asasi dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK itu disandarkan pada Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, penambahan batu uji tidak akan berpengaruh pada konstitusionalitasnya. Dengan adanya Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, hak asasi yang diatur dalam setiap pasal UUD 1945 dapat dikurangi. Itulah sebabnya, meskipun

⁴³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 291.

⁴³⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 12 dan 40.

pemohon Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 menggunakan pula batu uji pasal-pasal lain yang mengatur hak asasi selain Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945 yang telah digunakan sebagai batu uji Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, Mahkamah menilai tidak memiliki alasan berbeda.⁴³⁸

Karena pengujian ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 secara substansial mengungkap persoalan yang sama, logika penolakan Mahkamah pun sama. Secara silogistik, argumentasi Mahkamah dapat dirumuskan sebagai berikut.

Jika Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin hak setiap orang atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, sementara hak-hak tersebut merupakan hak asasi yang dapat dikurangi/dibatasi dengan undang-undang menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, maka undang-undang yang melakukan pengurangan/pembatasan hak asasi yang terdapat dalam Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan/atau Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan/atau Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 adalah konstitusional.

Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK memberi kewenangan kepada KPK untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan, sehingga mengurangi hak asasi yang dijamin Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945.

Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK adalah konstitusional.

Karena substansi persoalan pengujian ketentuan intersepsi komunikasi yang diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK baik dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 maupun dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 sama belaka, maka hukumnya menjadi sama, metode penalaran hukumnya pun sama, yakni menggunakan penafsiran sistematis. Suatu metode penafsiran yang mengaitkan norma peraturan yang satu dengan yang

⁴³⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276.

lain dalam suatu kesatuan sistem hukum yang berlaku. Dengan penafsiran sistematis, konstitusionalitas Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK sebagai ketentuan yang diuji tidak hanya ditentukan oleh Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai ketentuan yang menjadi batu uji, tetapi juga ditentukan oleh Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai ketentuan lain yang berhubungan dengan batu uji.

1.1.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Intersepsi Komunikasi

Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK telah diuji dua kali oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian pertama terdapat dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian pengujian kedua terdapat dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam memutus Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, khususnya yang terkait dengan pengujian konstitusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi, Mahkamah Konstitusi menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis. Melalui metode penafsiran ini, Mahkamah memiliki keleluasaan untuk mempertimbangkan norma berbagai ketentuan hukum yang berlaku dalam sistem hukum nasional – sekalipun bukan merupakan norma ketentuan hukum yang sedang diuji atau dijadikan batu uji – untuk menemukan hasil penafsiran yang logis.

Ketentuan intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK diuji konstitusionalitasnya dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 karena dianggap

tidak memberi batasan, kriteria, dan kualifikasi mengenai obyeknya sehingga mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat.⁴³⁹ Mahkamah Konstitusi menilai ketentuan tersebut merupakan pembatasan hak asasi manusia yang konstitusional. Landasan yang digunakan oleh Mahkamah adalah Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang mewajibkan setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan hak asasi yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain dan untuk menciptakan keadilan.⁴⁴⁰ Melalui penafsiran sistematis, konstitusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi tidak hanya dinilai berdasarkan ketentuan konstitusi yang oleh pemohon diajukan sebagai batu uji, yakni Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, melainkan juga diuji berdasarkan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah memandang Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan satu kesatuan sistem norma, di mana norma satu ketentuan terkait dengan norma ketentuan yang lain.

Penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis juga dilakukan Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, khususnya yang terkait dengan pengujian konstitusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi yang diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK. Kesamaan penalaran hukum Mahkamah dalam memutus konstitusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 merupakan konsekuensi logis dari sikap Mahkamah yang memandang bahwa permohonan dalam dua perkara tersebut, khususnya yang

⁴³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 35.

⁴⁴⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 103.

terkait dengan pengujian konstusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi, secara substansial tidak mengandung perbedaan.⁴⁴¹

Dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, ketentuan intersepsi komunikasi diuji konstusionalitasnya karena dianggap melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi. Batu uji yang diajukan adalah Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Namun demikian, hak asasi yang diatur dalam tiga ketentuan konstitusi tersebut merupakan hak asasi yang dapat dibatasi dengan undang-undang sesuai dengan ketentuan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, sehingga Mahkamah memandang bahwa pengujian konstusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tidak ada perbedaan.

Tabel 7

Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Pasal 12 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

No.	Nomor Perkara	Isu Konstusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	006/PUU-I/2003	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi tidak memberi batasan, kriteria, dan kualifikasi sehingga mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap	Hak atas rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda merupakan hak yang bisa dibatasi oleh undang-undang.	Penafsiran sistematis

⁴⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276.

		anggota masyarakat.		
2	012-016-019/PUU-IV/2006	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.	Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi merupakan hak yang bisa dibatasi oleh undang-undang.	Penafsiran sistematis

1.2. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi

1.2.1. Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pengujian konstitusionalitas ketentuan yang melarang KPK mengeluarkan SP3 sebagaimana diatur Pasal 40 UU KPK dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁴² Dalam perkara ini, Pasal 40 UU KPK yang tidak memberikan kewenangan bagi KPK untuk mengeluarkan SP3 diuji konstitusionalitasnya karena dianggap menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, manakala tindak pidana yang disangkakan tidak cukup bukti. Hal ini termaktub dalam duduk perkara putusan sebagai berikut.⁴⁴³

⁴⁴² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 106.

⁴⁴³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

Pasal 40 berbunyi: “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi”. Pasal ini juga bertentangan dengan Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ketentuan Pasal 40 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut tidak memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi Penyelenggara Negara atau siapapun juga sebagai tersangka, manakala dari hasil penyidikan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak ditemukan cukup bukti atas dugaan korupsi terhadap Tersangka.

Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi tidak menganggap larangan mengeluarkan SP3 sebagaimana diatur Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Bagi Mahkamah, Pasal 40 UU KPK tidak memberikan kewenangan kepada penyidik KPK justru bertujuan untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain. Jika KPK diberi wewenang untuk mengeluarkan SP3 terhadap perkara korupsi yang tengah ditangani aparat penegak hukum lain, dikhawatirkan wewenang tersebut disalahgunakan.⁴⁴⁴ Argumentasi Mahkamah tersebut dapat dirumuskan dalam skema silogisme sebagai berikut.

Jika Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap orang, maka setiap ketentuan undang-undang yang tidak memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap orang adalah inkonstitusional.

Pasal 40 UU KPK tidak memberikan kewenangan kepada penyidik KPK untuk mengeluarkan SP3 dengan tujuan untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar sehingga penetapan tersangka tidak melanggar jaminan perlindungan dan kepastian hukum.

Pasal 40 UU KPK adalah konstitusional.
--

⁴⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 104.

Sebagai *lex specialis*, UU KPK memang memiliki tujuan khusus, yakni membuat hukum menjadi efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi. Salah satu cara membuat hukum menjadi efektif adalah dengan meminimalisasi peluang penyalahgunaan kewenangan penegak hukum. Mahkamah berpendapat bahwa larangan mengeluarkan SP3 dalam Pasal 40 UU KPK bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang KPK yang sangat besar.⁴⁴⁵

Pengungkapan tujuan dirumuskannya Pasal 40 UU KPK ini menunjukkan bahwa Mahkamah menggunakan metode penafsiran teleologis dalam menentukan apakah Pasal 40 UU KPK konstitusional atau tidak. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, penafsiran teleologis dilakukan dengan mencari tujuan kemasyarakatan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena ditinjau dari tujuan perumusannya tidak melanggar jaminan perlindungan dan kepastian hukum, ketentuan yang melarang KPK mengeluarkan SP3 itu kemudian dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah.

1.2.2. Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁴⁶ Mahkamah menilai pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi dalam perkara ini tidak mengandung alasan permohonan yang berbeda

⁴⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 104.

⁴⁴⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 291.

dengan alasan permohonan dalam pengujian terdahulu, yakni pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003.⁴⁴⁷

Ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi diuji kembali karena dianggap telah mengakibatkan hukum acara di KPK berbeda dengan hukum acara di kepolisian dan kejaksaan. Hal demikian, bagi seseorang yang sedang menjalani proses hukum di KPK, merupakan bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum. Jika dibanding dengan perkara sebelumnya, dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ini, pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi menggunakan batu uji yang lebih banyak. Alasan permohonan tidak hanya didasarkan pada Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, tetapi juga pada Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁴⁸

Dengan adanya tambahan landasan pengujian tersebut, secara formalistik perkara ini telah memiliki alasan permohonan yang berbeda dengan perkara sebelumnya. Akan tetapi, secara substansial, Mahkamah menganggap alasan permohonan dalam perkara ini hanya seolah-oleh berbeda dengan alasan permohonan dalam perkara sebelumnya. Hal ini dikemukakan Mahkamah dalam pertimbangan hukum putusan yang menjelaskan sebagai berikut.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

⁴⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 40.

⁴⁴⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

Bahwa meskipun dalam dalil Permohonan *a quo*, sebagaimana telah diuraikan selengkapnya pada bagian Duduk Perkara, tampak seolah-olah ada perbedaan antara dalil Pemohon dalam permohonan *a quo* dan dalil Pemohon dalam Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-I/2003 mengenai alasan konstitusionalitas Pasal 40 UU KPK, namun oleh karena Mahkamah tidak menemukan alasan konstitusionalitas yang berbeda yang diajukan oleh Pemohon, maka permohonan pengajuan pengujian kembali Pasal 40 UU KPK oleh Pemohon *a quo* tidak beralasan.

Dengan demikian, rumusan alur logika argumentasi Mahkamah dalam menolak perkara terdahulu tetap relevan. Namun demikian, kali ini Mahkamah memperkuat argumentasinya dengan menegaskan bahwa ketentuan yang melarang KPK mengeluarkan SP3, selain bertujuan agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar, juga agar penetapan tersangka dilakukan setelah penyidik menemukan alat bukti yang cukup dan meyakinkan.⁴⁵⁰ Rumusan alur logika Mahkamah dalam memutus perkara ini kurang lebih sebagai berikut sebagai berikut.

Jika Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan Indonesia adalah negara hukum, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 menjamin persamaan di muka hukum, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin kepastian hukum, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin perlindungan dari perlakuan diskriminatif, maka setiap ketentuan undang-undang yang tidak berdasarkan hukum negara Indonesia, dan/atau tidak menjamin persamaan di muka hukum, dan/atau tidak menjamin kepastian hukum, dan/atau tidak menjamin perlindungan dari perlakuan diskriminatif adalah inkonstitusional.

Pasal 40 UU KPK tidak memberikan kewenangan kepada penyidik KPK untuk mengeluarkan SP3 dengan tujuan agar penetapan tersangka dilakukan setelah penyidik menemukan alat bukti yang cukup dan meyakinkan serta untuk mencegah KPK menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar sehingga penetapan tersangka tidak melanggar hukum negara Indonesia, jaminan persamaan di muka hukum, jaminan kepastian hukum, dan jaminan perlindungan dari perlakuan diskriminatif.

Pasal 40 UU KPK adalah konstitusional.

⁴⁵⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

Permohonan pengujian konstitusionalitas ketentuan mengenai larangan dikeluarkannya SP3 dalam Pasal 40 UU KPK antara Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 diputus menggunakan penalaran hukum dengan dua metode penafsiran, yakni metode penafsiran sistematis dan metode penafsiran teleologis. Disebut menggunakan penafsiran sistematis karena Mahkamah menekankan pentingnya melihat kaitan antara ketentuan Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 dengan ketentuan Pasal 44 Ayat (3) yang memerintahkan KPK menghentikan penyelidikan jika bukti permulaan dipandang tidak cukup. Disebut menggunakan penafsiran teleologis karena dalam argumentasinya Mahkamah mengemukakan tujuan dirumuskannya UU KPK sebagai *lex specialis*. Mengenai penggunaan dua metode penafsiran ini, Mahkamah sendiri menyatakan sebagai berikut.⁴⁵¹

Pasal 40 UU KPK tidak tepat jika dipandang dan dinilai secara tersendiri dan terlepas dari konteks keseluruhan ketentuan UU KPK lainnya serta dengan maksud dan tujuan dibentuknya KPK. Dengan penafsiran sistematis dan teleologis, maka akan tampak pesan yang hendak disampaikan pembentuk undang-undang melalui Pasal 40 UU KPK yaitu perintah kepada KPK untuk tidak melanjutkan penyelidikan hingga ke tingkat penyidikan, lebih-lebih penuntutan, jika KPK belum yakin benar bahwa bukti-bukti untuk itu sudah mencukupi.

Dengan demikian, Mahkamah menegaskan bahwa perbedaan prosedur hukum di KPK dengan prosedur konvensional di kejaksaan dan kepolisian tidak dapat dinilai sebagai bentuk diskriminasi, karena prosedur di KPK merupakan konsekuensi logis dari kekhususan prosedur pemberantasan korupsi. Mahkamah juga berpendapat bahwa tidak dimilikinya wewenang untuk mengeluarkan SP3 oleh KPK tidak bisa dipertentangkan dengan asas praduga tidak

⁴⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

bersalah yang merupakan kewajiban semua pihak untuk tidak memperlakukan seseorang telah bersalah sebelum hakim memutuskan bersalah.⁴⁵²

1.2.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Larangan Dikeluarkannya SP3 bagi Tersangka Korupsi

Mahkamah Konstitusi telah memutus pengujian konstiusionalitas ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK sebanyak dua kali. Pertama, ketentuan ini diuji dan diputus dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua, ketentuan ini diuji dan diputus dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam memutus pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi yang terdapat dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 Mahkamah menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis. Penggunaan metode ini dapat dilihat dari argumentasi Mahkamah yang mengemukakan tujuan dirumuskannya Pasal 40 UU KPK untuk menentukan apakah larangan mengeluarkan SP3 bagi KPK konstiusional atau tidak. Menurut Mahkamah, KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 bertujuan agar lembaga itu tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak

⁴⁵² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 279.

pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain.⁴⁵³ Penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis inilah yang mematahkan anggapan bahwa tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi tersangka, manakala dari hasil penyidikan tidak ditemukan cukup bukti.

Sementara itu, dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi dengan dua metode penalaran hukum. Pertama, penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis di mana Mahkamah menekankan pentingnya melihat kaitan antara ketentuan Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 dengan ketentuan Pasal 44 Ayat (3) yang memerintahkan KPK menghentikan penyelidikan jika bukti permulaan dipandang tidak cukup.⁴⁵⁴ Kedua, penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis. Sebagaimana dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, Mahkamah menilai konstitusionalitas ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi berdasarkan tujuan agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar.⁴⁵⁵ Penalaran hukum Mahkamah tersebut menepis anggapan bahwa ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi merupakan bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum.

⁴⁵³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 104.

⁴⁵⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

⁴⁵⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

Tabel 8
 Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus
 Pengujian Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

No.	Nomor Perkara	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	006/PUU-I/2003	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi tersangka, manakala dari hasil penyidikan tidak ditemukan cukup bukti.	KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 bertujuan agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain.	Penafsiran teleologis
2	012-016-019/PUU-IV/2006	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK merupakan bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum.	KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 bertujuan agar: 1. penetapan tersangka dilakukan setelah ada alat bukti yang cukup dan meyakinkan, sehingga penyelidikan harus dihentikan apabila tidak ditemukan bukti permulaan yang cukup. 2. KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar.	<ul style="list-style-type: none"> - Penafsiran sistematis - Penafsiran teleologis

1.3. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya

1.3.1. Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Judicial review ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁵⁶ Ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Korupsi) dipersoalkan konstitusionalitasnya karena telah menyamaratakan kualifikasi dan ancaman hukuman tindak pidana korupsi antara perbuatan yang telah nyata merugikan keuangan dan perekonomian negara dengan perbuatan yang baru mungkin merugikan keuangan dan perekonomian negara.⁴⁵⁷ Titik persoalannya terdapat pada kata “dapat” dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menyatakan:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang *dapat* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada ketentuan tersebut mengandung dua pengertian, yaitu kerugian negara atau

⁴⁵⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 78.

⁴⁵⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 14.

perekonomian negara belum terjadi dan kerugian negara atau perekonomian negara sudah terjadi. Penyelesaian akibat hukum keduanya dianggap tidak memberikan kepastian hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁵⁸

Dalam memutus perkara ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kata “dapat” dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan hanya perbuatan yang telah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata, tetapi perbuatan yang hanya dapat menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi terpenuhi. Kata “dapat” dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.⁴⁵⁹

Mahkamah menegaskan bahwa kata “dapat” dalam ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi tidak menjadi faktor ada atau tidak adanya kepastian hukum. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan sebagai berikut.⁴⁶⁰

Menimbang bahwa menurut Mahkamah hal demikian tidaklah menimbulkan ketidakpastian hukum (*onrechtszekerheid*) yang bertentangan dengan konstitusi sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Karena, keberadaan kata “dapat” sama sekali tidak menentukan faktor ada atau tidaknya ketidakpastian hukum yang menyebabkan seseorang tidak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya orang yang melakukan tindak pidana korupsi tidak dapat dijatuhi pidana.

⁴⁵⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–10.

⁴⁵⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 70–71.

⁴⁶⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71–72.

Argumentasi Mahkamah Konstitusi dalam memutus konstitusionalitas Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi ini dapat dirumuskan dalam alur logika sebagai berikut.

Jika Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin kepastian hukum maka setiap ketentuan undang-undang yang tidak memberi jaminan kepastian hukum adalah inkonstitusional.
Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” di mana kata “dapat” sama sekali tidak menentukan faktor ada atau tidaknya ketidakpastian hukum yang menyebabkan seseorang tidak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya.
Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi adalah konstitusional.

Mahkamah juga mengemukakan ilustrasi dengan menyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa ”merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” memiliki pengertian yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang” yang ada dalam Pasal 387 Ayat (1) KUHP. Artinya, suatu tindak pidana dipandang terbukti kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, tanpa harus melihat akibatnya sebagaimana dikemukakan oleh Mahkamah berikut ini.⁴⁶¹

Dari argumentasi tersebut tampak bahwa Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran gramatikal dalam melakukan penalaran hukum. Telah dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa penafsiran gramatikal merupakan penafsiran berdasarkan bahasa, yaitu berdasarkan makna yang sesuai atau terkandung dalam bunyi kata-kata apa adanya, yang dilakukan sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Melalui penafsiran gramatikal, Mahkamah tidak menggali makna ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi

⁴⁶¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71–72.

hukum di luar makna harfiahnya. Tafsir gramatikal dipandang cukup untuk memutus pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya konstitusional.

1.3.2. Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Judicial review ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya yang diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁶² Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi diuji konstitusionalitasnya karena diterapkan dalam empat keadaan, yaitu pertama, diberlakukan dalam keadaan darurat di mana hukum berjalan tidak normal sehingga bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945; kedua, diberlakukan dalam keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi sehingga bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945; ketiga, diberlakukan dalam keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945; dan keempat, diberlakukan dalam keadaan di mana pelaksanaan hukumannya dirasa menyiksa terpidana sehingga bertentangan dengan Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁶³

Mahkamah Konstitusi memandang persoalan tersebut bukanlah persoalan konflik norma antara ketentuan undang-undang dan ketentuan konstitusi, melainkan persoalan

⁴⁶² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 39.

⁴⁶³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3–7.

penerapan hukum di lapangan.⁴⁶⁴ Mahkamah menyatakan bahwa antara rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang menentukan kualifikasi dan hukuman pelaku tindak pidana korupsi sama sekali tidak memiliki hubungan hukum dengan keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, serta keadaan di mana pelaksanaan hukumannya dirasa menyiksa narapidana.⁴⁶⁵ Pendapat Mahkamah tersebut secara silogistik dapat dapat diskemakan sebagai berikut.

Jika Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 mengatur hukum yang tidak normal dalam keadaan darurat, Pasal 18 Ayat (2), Ayat (5), Ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur kewenangan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur hak setiap orang untuk tidak diperlakukan diskriminatif, Pasal 28G Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur hak setiap orang untuk tidak disiksa, maka setiap ketentuan undang-undang yang menghalangi berlakunya hukum tidak normal dalam keadaan darurat, dan/atau menghalangi pelaksanaan otonomi daerah, dan/atau menghilangkan hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, dan/atau menghilangkan hak untuk tidak disiksa adalah inkonstitusional.
Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi tidak memiliki hubungan hukum dengan keadaan darurat, pelaksanaan otonomi daerah, hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, serta hak untuk tidak disiksa.
Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi adalah konstitusional.

Dari argumentasi tersebut tampak bahwa Mahkamah tidak terpengaruh dengan anggapan yang mengait-ngaitkan persoalan pelaksanaan norma undang-undang dengan konstitusionalitas norma undang-undang. Mahkamah tidak menemukan kontradiksi antara norma ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi dengan norma ketentuan-ketentuan

⁴⁶⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 3–7.

⁴⁶⁵ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 36–38.

dalam konstitusi yang dijadikan batu uji dalam perkara ini karena secara harfiah makna dari masing-masing ketentuan sudah jelas. Dengan menyatakan bahwa tidak ada hubungan antara ketentuan yang diuji dengan ketentuan yang dijadikan batu uji, sejak awal Mahkamah sudah menemukan hukum dari persoalan uji konstusionalitas ini melalui penafsiran gramatikal. Dalam metode penafsiran gramatikal, makna suatu ketentuan peraturan prundang-undangan dipahami menurut bunyi kata-katanya.

1.3.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi dan Hukumannya

Pengujian konstusionalitas ketentuan tentang kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi telah diputus dua kali oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan pertama terdapat dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian putusan yang kedua terdapat dalam Putusan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Baik dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 maupun Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian konstusionalitas ketentuan tentang kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal. Meskipun menggunakan metode penalaran hukum yang sama, namun konteks persoalan konstusionalitas terkait dengan pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya berbeda antara Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dengan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008.

Dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006, persoalan konstitusionalnya terletak pada pengertian kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang dianggap mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Ketika akibat hukum keduanya disamaratakan sama saja dengan melanggar kepastian hukum yang adil.⁴⁶⁶ Namun, Mahkamah Konstitusi menafsir pengertian kata “dapat” secara gramatikal, yakni menggunakan makna yang tersurat dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Dalam hal ini, Mahkamah memaknai kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak dalam pengertian materilnya, melainkan dalam pengertian formalnya. Artinya, ketika tindak pidana korupsi telah memenuhi unsur-unsur formalnya, maka hukuman dapat dikenakan terhadap pelakunya.⁴⁶⁷

Adapun konteks persoalan konstitusionalitas ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 terletak pada anggapan bahwa Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi tidak relevan untuk diberlakukan dalam keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, dan keadaan di mana hukumannya dirasa menyiksa terpidana.⁴⁶⁸ Mahkamah Konstitusi menilai berbagai keadaan tersebut tidak memiliki hubungan hukum dengan ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya karena yang menjadi persoalan adalah implementasi undang-undang, bukan

⁴⁶⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–10.

⁴⁶⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 70–71.

⁴⁶⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3–7.

konstitusionalitas undang-undang.⁴⁶⁹ Dengan demikian, Mahkamah tidak perlu melakukan pendalaman terhadap makna baik ketentuan yang diuji maupun ketentuan-ketentuan yang dijadikan batu uji.

Tabel 9
Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus
Pengujian Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

No.	Nomor Perkara	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	003/PUU-IV/2006	Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Menyamakan akibat hukum keduanya berarti melanggar kepastian hukum yang adil.	Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.	Penafsiran gramatikal
2	20/PUU-VI/2008	Ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya telah diberlakukan dalam keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah	Ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sama sekali tidak memiliki hubungan hukum dengan keadaan darurat, keadaan di	Penafsiran gramatikal

⁴⁶⁹ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 36–38.

		sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, dan keadaan di mana hukumannya dirasa menyiksa terpidana.	mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, serta keadaan di mana pelaksanaan hukumannya dirasa menyiksa narapidana.	
--	--	--	--	--

2. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali dengan Amar Putusan Berbeda

2.1. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada

2.1.1. Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pengujian ketentuan yang melarang calon independen menjadi peserta pilkada dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁷⁰ Dalam perkara ini, *judicial review* antara lain dilakukan terhadap dua ketentuan UU Pemda, yaitu ketentuan Pasal 59 Ayat (1) yang menyatakan: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan ketentuan Pasal 59 Ayat (3) yang menyatakan:

⁴⁷⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 23.

Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 ini, tertutupnya peluang bagi calon independen untuk menjadi peserta pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda itu dianggap sebagai bentuk diskriminasi, karena baik perseorangan maupun partai politik seharusnya sama-sama memiliki kedudukan sejajar dalam hal kesempatan berpolitik. Persoalan ini dijelaskan dalam duduk perkara sebagai berikut.⁴⁷¹

Sementara Pemohon baik sebagai warga negara Indonesia, sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bukan saja bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan tetapi juga berkewajiban untuk menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, dan sebagaimana diamanatkan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, Pemohon/setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang memungkinkan terjadinya segala sesuatu yang bersifat diskriminatif itu.

Selain menggunakan batu uji Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, pengujian ketentuan larangan bagi calon independen untuk mengikuti pilkada dalam perkara ini juga menggunakan batu uji Pasal 22E Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945. Ketentuan konstitusi yang disebut terakhir ini memberi kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD sehingga konstitusi dianggap tidak anti terhadap calon independen.⁴⁷²

⁴⁷¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4-5.

⁴⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4.

Ketentuan Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang menutup peluang bagi calon perseorangan untuk menjadi kontestan pilkada tanpa melalui usulan dari partai politik merupakan pengaturan lebih lanjut dari amanat Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, kabupaten/kota dipilih secara demokratis.” Menurut Mahkamah, pengaturan dengan cara mensyaratkan kontestan agar diusulkan oleh partai politik tidak bertentangan dengan konstitusi karena hal itu merupakan pilihan sistem dalam mengoperasionalkan demokrasi. Pilihan sistem yang merupakan *legal policy* semacam ini tidak dapat diuji konstitusionalitasnya kecuali dilakukan secara sewenang-wenang dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang.⁴⁷³ Argumentasi Mahkamah ini dapat dibangun menjadi silogisme sebagai berikut.

Jika Pasal 22E Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945 memberi kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 menjamin persamaan di dalam hukum dan pemerintahan, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin tidak adanya perlakuan diskriminatif, maka setiap ketentuan undang-undang yang menutup kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD, mengabaikan persamaan di dalam hukum dan pemerintahan, dan bersifat diskriminatif adalah inkonstitusional.

Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak mengatur pemilihan umum anggota DPD sehingga tidak menutup kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD, juga tidak bisa dianggap mengabaikan persamaan di dalam hukum dan pemerintahan serta tidak bisa pula dianggap bersifat diskriminatif karena pengaturannya merupakan pilihan sistem yang menjadi *legal policy* pembuat undang-undang.

Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda adalah konstitusional.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 59 UU Pemda itu dirumuskan dengan tujuan untuk membangun demokrasi di Indonesia dengan mekanisme

⁴⁷³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 21.

partai politik. Mekanisme yang demikian meniscayakan partai politik memperhatikan atau mengakomodasi aspirasi masyarakat. Partai politik harus menghindari perilaku yang diskriminatif dengan jalan perekrutan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis dan transparan. Mahkamah memandang partai politik adalah sarana perjuangan kehendak masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme yang demokratis.⁴⁷⁴ Dengan menekankan argumentasi pada tujuan dirumuskannya Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang mengatur syarat pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Mahkamah telah menggunakan metode penafsiran teleologis. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, dalam penafsiran teleologis, hakim menafsirkan ketentuan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang serta aspirasi atau cita-cita masyarakat.

Selain menggunakan metode penafsiran teleologis, Mahkamah juga menggunakan metode penafsiran sistematis. Dalam penafsiran sistematis, norma suatu peraturan dikaitkan dengan norma peraturan lain yang berada dalam suatu kesatuan sistem peraturan yang berlaku. Penafsiran sistematis ini digunakan oleh Mahkamah ketika menepis anggapan pemohon bahwa Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) inkonstitusional karena bersifat diskriminatif. Mahkamah mengembalikan pengertian diskriminasi pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang diadopsi dari Pasal 2 Angka (1) *International Covenant on Civil and Political Rights*, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.

⁴⁷⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 20.

2.1.2. Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang menjadi penghalang bagi calon independen untuk menjadi peserta pilkada dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁷⁵ Putusan ini berbeda dengan putusan *judicial review* Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda sebelumnya di mana Mahkamah menolak permohonan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005.⁴⁷⁶

Dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007, ketentuan Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda diuji konstitusionalitasnya karena dianggap menciptakan iklim yang tidak demokratis dalam penjurangan dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Selain itu, Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang hanya memberikan hak kepada partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah itu dianggap telah mengabaikan hak persamaan di muka hukum dan bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, serta Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁷⁷

Sebagai turunan dari Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengamanatkan agar pilkada dilaksanakan secara demokratis, menurut Mahkamah Konstitusi,

⁴⁷⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 61.

⁴⁷⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 23.

⁴⁷⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 5–10.

Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang menutup peluang bagi calon independen merupakan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang untuk mengatur tatacara pemilihan kepala daerah.⁴⁷⁸ Pendapat ini sesuai dengan pendirian Mahkamah sebelumnya dalam memutus Perkara Nomor 006/PUU-III/2005. Namun demikian, menurut Mahkamah, setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tersebut, pembentuk undang-undang mengundang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU Pemerintahan Aceh) yang di dalamnya memuat ketentuan tentang tatacara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Ayat (1) yang memperbolehkan calon perseorangan tanpa harus melalui usulan partai politik.⁴⁷⁹

Mahkamah berpendapat, baik Pasal 59 Ayat (1) UU Pemda yang menutup peluang bagi calon independen maupun Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang memberi kesempatan kepada calon independen, keduanya bersumber pada dasar hukum yang sama yaitu Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Hubungan keduanya tidak dapat diposisikan sebagai hubungan antara hukum yang khusus dan hukum yang umum.⁴⁸⁰ Oleh karena itu, diperbolehkannya calon independen menjadi peserta pilkada sebagaimana diatur Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh harus dimaknai sebagai penafsiran baru oleh pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Menurut Mahkamah, apabila kedua ketentuan tersebut berlaku secara bersamaan tetapi

⁴⁷⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 52.

⁴⁷⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 52.

⁴⁸⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54.

untuk daerah yang berbeda maka akan menimbulkan akibat adanya dualisme dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Dualisme tersebut dapat mengakibatkan tidak adanya kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan yang bertempat tinggal di provinsi lainnya sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁸¹ Argumentasi Mahkamah ini dapat dijelaskan dalam alur logika sebagai berikut.

Jika Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin perlakuan dan kesempatan yang sama di muka hukum, maka setiap ketentuan undang-undang yang tidak memberikan perlakuan dan kesempatan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di satu wilayah dan di wilayah lainnya adalah inkonstitusional.
--

Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak memberi kesempatan kepada calon independen untuk menjadi kontestan pilkada sedangkan Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh memberi kesempatan kepada calon independen untuk menjadi kontestan pilkada di Aceh, sehingga Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak memberi perlakuan dan kesempatan yang sama antara warga negara yang bertempat tinggal di Provinsi Aceh dan di wilayah lainnya di Indonesia.
--

Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda adalah inkonstitusional.
--

Dalam perkara ini Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian konstitusionalitas ketentuan yang melarang calon independen menjadi kontestan pilkada yang diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda dengan pijakan argumentasi yang berbeda dengan pijakan argumentasi pemohon. Pemohon menganggap Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak konstitusional karena telah memperlakukan berbeda antara calon yang diusulkan oleh partai politik dengan calon independen.⁴⁸² Di sisi lain, Mahkamah menilai Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak konstitusional karena menimbulkan

⁴⁸¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54–55.

⁴⁸² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 8–9.

perbedaan hak warga negara berdasarkan lokasi. Di seluruh wilayah Indonesia selain Aceh berlaku Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Penda yang melarang calon independen, sedangkan di Aceh berlaku Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang membolehkan calon independen. Padahal, kedua ketentuan itu merupakan turunan dari Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengamanatkan agar pilkada dilaksanakan secara demokratis. Kedua ketentuan tersebut tidak berada dalam posisi hubungan hukum umum dan hukum khusus, melainkan berkedudukan sama.⁴⁸³ Dengan menyamakan kedudukan Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Penda dengan Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh, Mahkamah telah menggunakan metode analogi dalam menemukan hukum, apakah ketentuan yang melarang calon independen tersebut konstitusional atau tidak. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, metode konstruksi hukum analogi diterapkan dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk diperluas keberlakuannya pada suatu persoalan hukum yang sejenis, yang masih dicari jalan hukumnya.

2.1.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada

Ketentuan larangan bagi calon independen dalam pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Penda telah diputus dua kali oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan yang pertama terdapat dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan yang kedua terdapat dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁸³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54.

Dalam memutus Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 terkait pengujian ketentuan yang melarang adanya calon independen dalam pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda, Mahkamah Konstitusi menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis. Kedua metode penafsiran ini digunakan oleh Mahkamah dalam rangka menjustifikasi konstitusionalitas ketentuan mengenai larangan bagi calon independen dalam pilkada.

Ketentuan yang melarang calon independen untuk mengikuti pilkada dipersoalkan konstitusionalitasnya dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 karena dianggap melanggar prinsip persamaan di dalam hukum dan pemerintahan sekaligus dianggap sebagai bentuk diskriminasi dalam hal kesempatan berpolitik.⁴⁸⁴ Namun, melalui penafsiran teleologis, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan tersebut konstitusional karena pengaturan yang demikian merupakan kebijakan pembuat undang-undang yang bertujuan untuk membangun demokrasi dengan mekanisme partai politik.⁴⁸⁵ Selain itu, melalui penafsiran sistematis, Mahkamah menepis anggapan bahwa ketentuan mengenai larangan bagi calon independen dalam pilkada bersifat diskriminatif, dengan mempertimbangkan pengertian diskriminasi dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 4-5.

⁴⁸⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 20.

⁴⁸⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 21.

Lain halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa ketentuan larangan bagi calon independen mengikuti pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda tidak konstitusional. Dalam memutus perkara ini Mahkamah menggunakan penalaran hukum dengan metode konstruksi hukum analogi. Mahkamah memandang ketentuan Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang menutup peluang bagi calon independen sederajat dengan Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang membolehkan calon independen dalam pilkada Aceh. Dengan kata lain, Mahkamah menganalogikan konstitusionalitas calon independen di provinsi selain Aceh dengan calon independen di Provinsi Aceh.

Pengkonstruksian hukum dengan menganalogikan konstitusionalitas calon independen di provinsi Aceh dengan dengan calon independen di provinsi selain Aceh disebabkan karena UU Pemerintahan Aceh diundangkan setelah Mahkamah Konstitusi memutus Perkara Nomor 006/PUU-III/2005. Dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 itu Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan larangan calon independen dalam pilkada adalah konstitusional karena pengaturan mengenai hal ini merupakan *legal policy* pembuat undang-undang dalam mengoperasionalkan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Setelah UU Pemerintahan Aceh diundangkan, Mahkamah menilai bahwa pembuat undang-undang telah menggunakan tafsir baru terhadap Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 dengan cara membolehkan calon independen menjadi peserta pilkada di Aceh. Karena persoalan rekrutmen kepemimpinan bukanlah bagian dari keistimewaan Provinsi Aceh, Mahkamah memandang

tidak adil jika terjadi perlakuan berbeda antara calon independen di Provinsi Aceh dengan calon independen di luar Provinsi Aceh.⁴⁸⁷

Tabel 10
Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus
Pengujian Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

No.	Nomor Perkara	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	006/PUU-III/2005	Tertutupnya peluang bagi calon independen dalam pilkada melanggar prinsip persamaan di dalam hukum dan pemerintahan sekaligus merupakan bentuk diskriminasi karena baik perseorangan maupun partai politik memiliki kedudukan sejajar dalam hal kesempatan berpolitik.	Ketentuan yang menghalangi calon independen dalam pilkada merupakan kebijakan pembuat undang-undang yang bertujuan untuk membangun demokrasi dengan mekanisme partai politik. Kebijakan ini tidak diskriminatif karena tidak melakukan pembedaan berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.	<ul style="list-style-type: none"> - Penafsiran teleologis - Penafsiran sistematis
2	5/PUU-V/2007	Ketentuan yang menutup peluang bagi calon independen dalam pilkada telah mengabaikan prinsip demokrasi dalam penjarangan dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah,	Ketentuan yang menutup peluang bagi calon independen sederajat dengan ketentuan yang membolehkan calon independen di Aceh. Apabila keduanya berlaku secara bersamaan	Konstruksi hukum analogi

⁴⁸⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54–55.

		mengabaikan hak persamaan di muka hukum, dan bersifat diskriminatif.	untuk daerah yang berbeda maka akan timbul dualisme yang mengakibatkan tidak adanya kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Aceh dan yang bertempat tinggal di provinsi lainnya.	
--	--	--	--	--

2.2. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah

2.2.1. Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Mahkamah Konstitusi menolak *judicial review* ketentuan yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008.⁴⁸⁸ Batas masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o yang menyatakan: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” dipersoalkan konstitusionalitasnya karena dianggap melanggar hak atas persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta

⁴⁸⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 20.

hak untuk bebas dari perlakuan diskriminasi. Persoalan ini dijelaskan dalam duduk perkara sebagai berikut.⁴⁸⁹

Bahwa Pasal 58 huruf o UU Pemda tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi serta perkembangan jaman saat ini dan juga tidak sesuai lagi dengan jiwa dan semangat UUD, melanggar hak konstitusional Pemohon, dan hak asasi Pemohon, serta bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD yang berbunyi, “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu, dengan tidak ada kecualinya”, juga bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap warga Negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”, serta Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang memungkinkan terjadinya segala sesuatu yang bersifat diskriminatif itu”.

Inti persoalan dalam pengujian ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah ini adalah tidak adanya perlakuan yang sama antara warga negara yang sudah menjabat dua kali dengan warga negara yang belum menjabat dua kali sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Perbedaan perlakuan ini dianggap sebagai diskriminasi yang bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁹⁰

Dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 ini Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hak konstitusional untuk menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat dibatasi menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Pasal 58 Huruf o UU Pemda harus dipahami sebagai ketentuan yang mengatur syarat untuk menduduki jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepada daerah. Ketentuan tersebut merupakan pembatasan oleh undang-

⁴⁸⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 7.

⁴⁹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10.

undang terhadap hak konstitusional warga negara yang didasarkan pada Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengatur persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan.⁴⁹¹ Mahkamah juga berpandangan bahwa Pasal 58 Huruf o UU Pemda tidak bersifat diskriminatif karena tidak memenuhi salah satu unsur pengertian diskriminasi. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminasi diartikan sebagai perbedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. Dengan berpegang pada pengertian diskriminasi tersebut, Mahkamah menilai ketentuan Pasal 58 Huruf o UU Pemda tidak memiliki kaitan dengan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁴⁹² Alur logika argumentasi Mahkamah tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut.

Jika hak konstitusional setiap warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan, termasuk untuk menjadi kepala daerah, sebagaimana dijamin Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan hak asasi yang dapat dikurangi/dibatasi dan pengurangan/pembatasan hak asasi menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 harus dilakukan dengan undang-undang, maka undang-undang yang melakukan pengurangan/pembatasan hak asasi yang terdapat dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 adalah konstitusional.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali dalam jabatan yang sama sehingga mengurangi hak persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta hak untuk tidak diperlakukan diskriminatif sebagaimana dijamin Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda adalah konstitusional.

⁴⁹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 16 dan 18.

⁴⁹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 16 dan 19.

Dari argumentasi tersebut tampak bahwa dalam memutuskan apakah ketentuan yang mengatur masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah konstitusional atau tidak Mahkamah Konstitusi telah melakukan penafsiran sistematis. Telah dijelaskan bahwa penafsiran sistematis merupakan penafsiran dengan cara mengaitkan norma peraturan yang satu dengan yang lain dalam suatu kesatuan sistem hukum yang berlaku. Penafsiran sistematis yang dilakukan Mahkamah dalam memutus konstitusionalitas ketentuan batas maksimal jabatan kepala daerah tampak pada dua hal. Pertama, konstitusionalitas Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah ketika dihadapkan pada Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 harus dimaknai dalam bingkai Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Kedua, ketentuan yang diuji konstitusionalitasnya di hadapan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut tidak bisa dianggap berlaku diskriminatif karena pengertian diskriminasi dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tidak mencakup pembedaan berdasarkan pengalaman menjabat suatu jabatan.

2.2.2. Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pengujian konstitusionalitas ketentuan yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁹³ Dalam perkara ini, pembatasan masa jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda dianggap menimbulkan multitafsir karena dalam kenyataannya pengangkatan kepala daerah dapat terjadi melalui beberapa mekanisme di luar pilkada secara

⁴⁹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 73.

langsung, seperti wakil kepala daerah bisa naik menjadi kepala daerah menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap, seseorang bisa diangkat menjadi penjabat kepala daerah, dan seseorang bisa diangkat sebagai kepala daerah melalui pemilihan di DPRD.⁴⁹⁴ Jabatan kepala daerah yang diperoleh tidak melalui pilkada seperti itu bisa dihitung sebagai satu kali masa jabatan bisa juga tidak. Oleh sebab itu, norma Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah dianggap masih bersifat umum dan menimbulkan multitafsir sehingga bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 serta Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menjamin kepastian hukum.⁴⁹⁵

Berkaitan dengan adanya tiga mekanisme pengangkatan seseorang sebagai kepala daerah tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai jabatan kepala daerah melalui pemilihan di DPRD, meskipun prosesnya berbeda dengan pemilihan secara langsung, tidak berarti dapat dikecualikan dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang membatasi masa jabatan kepala daerah.⁴⁹⁶ Sementara itu, berkaitan dengan masa jabatan kepala daerah yang diperoleh melalui pengangkatan wakil kepala daerah menjadi kepala daerah dan pengangkatan seseorang menjadi penjabat kepala daerah, Mahkamah memandang telah terjadi kekosongan hukum. Hal ini ditegaskan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya sebagai berikut.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 10–11.

⁴⁹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 8–9.

⁴⁹⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pertimbangan Hukum*, hal. 69.

⁴⁹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pertimbangan Hukum*, hal. 69.

Mahkamah berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* tidak mengatur tentang hal ini secara tegas. Sekalipun Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah atau memperbaiki Pasal 58 huruf o UU 32/2004, namun Mahkamah dituntut untuk memilih satu di antara alternatif-alternatif tersebut karena kebutuhan pelaksanaan hukum yang harus segera diisi dengan Putusan Mahkamah untuk mengisi kekosongan hukum (*judge-made law*).

Mahkamah berpendapat bahwa kepala daerah yang menjalani masa jabatan dalam periode pertama tidak penuh karena yang bersangkutan menggantikan kepala daerah yang berhenti tetap tidak dapat dianggap sama antara satu kasus dengan kasus yang lain. Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu, berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya, jika seseorang telah menjabat kepala daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.⁴⁹⁸ Pendapat Mahkamah dalam memutus pengujian konstitusionalitas ketentuan yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah ini dapat dirumuskan dalam silogisme sebagai berikut.

Jika Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin kepastian hukum yang adil, maka setiap ketentuan undang-undang yang mengandung norma umum sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan adalah konstitusional dengan syarat ketidakpastian dan ketidakadilannya ditiadakan.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda mengatur tentang masa jabatan kepala daerah mengandung norma umum sehingga dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketidakadilan.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda adalah konstitusional bersyarat.
--

⁴⁹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71.

Dengan memberikan pengecualian terhadap jabatan kepala daerah yang dijalani kurang dari setengah masa jabatan menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah melakukan konstruksi hukum dengan metode penyempitan hukum. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu, pengkonstruksian hukum dengan metode penyempitan hukum dilakukan dengan cara menbstraksi prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan dengan seolah-olah mempersempit keberlakuannya karena jika diterapkan sepenuhnya akan memunculkan ketidakadilan. Dengan metode ini, masa jabatan kepala daerah dalam ketentuan Pasal 58 Huruf o UU Penda disempitkan pengertiannya menjadi masa jabatan kepala daerah yang telah dijalani selama setengah atau lebih masa jabatan. Pengertian terbaliknya, masa jabatan kepala daerah yang dijalani kurang dari setengah masa jabatan tidak dihitung sebagai masa jabatan.

2.2.3. Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Permohonan pengujian konstitusionalitas ketentuan yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor Nomor 29/PUU/VIII/2010 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁹⁹ Dalam perkara ini, Pasal 58 Huruf o UU Penda yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah dipersoalkan konstitusionalitasnya karena tidak diartikan sejalan dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 yang mengatur: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Apabila frasa "dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan" dalam Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 diartikan "dalam jabatan yang sama selama dua kali

⁴⁹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 62.

berturut-turut, maka demikian pula seharusnya menafsirkan frasa dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang menyatakan “selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.” Penafsiran ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang tidak disandarkan pada ketentuan konstitusi tersebut dianggap inkonstitusional.⁵⁰⁰

Terhadap persoalan ini, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa ketentuan yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah bukanlah turunan norma dari ketentuan konstitusi yang mengatur batas masa jabatan presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu, Mahkamah menilai tidak tepat apabila Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 yang diperuntukkan bagi pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden digunakan sebagai batu uji konstitusionalitas pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 berada pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yaitu Pemerintah Pusat, sedangkan kepala daerah yang di dalam konstitusi disebut dengan gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah. Mahkamah menilai, keduanya memiliki domain pengaturan yang berbeda, baik undang-undangnya maupun peraturan pelaksanaannya. Setiap ketentuan dari UUD 1945 bersifat otonom dalam arti mengikat sesuai dengan isi masing-masing bagian tanpa harus disamakan substansinya.⁵⁰¹ Pendapat Mahkamah ini dapat dirumuskan dalam silogisme sebagai berikut.

Jika posisi Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 berada dalam bab kekuasaan pemerintah pusat, maka ketentuan undang-undang yang dapat diuji dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 adalah ketentuan undang-undang yang mengatur kekuasaan pemerintah pusat.
Pasal 58 Huruf o UU Pemda mengatur kekuasaan pemerintah daerah.

⁵⁰⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 12.

⁵⁰¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 61.

Pasal 58 Huruf o UU Penda tidak dapat diuji dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.

Dengan membedakan antara ketentuan yang mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden dengan ketentuan yang mengatur masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan rumpun bab dalam konstitusi, Mahkamah telah menunjukkan bahwa pengujian Pasal 58 Huruf o UU Penda terhadap Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 tidak relevan. Ketentuan konstitusi yang mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden hanya berlaku khusus bagi presiden dan wakil presiden, tidak bisa diperluas keberlakuannya pada masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah walaupun antara keduanya memiliki kemiripan. Putusan hukum yang demikian diambil dengan menggunakan metode konstruksi hukum *a contrario*, yakni hukum yang berlaku di luar keadaan yang diatur secara khusus adalah kebalikannya. Pengkonstruksian hukum dengan metode *a contrario* dilakukan dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada persoalan yang masih dicari jalan hukumnya.

2.2.4. Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pengujian konstusionalitas ketentuan yang mengatur batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.⁵⁰² Dalam perkara ini, Pasal 58 Huruf o UU Penda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali masa jabatan dianggap tidak konstusional karena bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945

⁵⁰² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 139.

yang mengharuskan pilkada dilakukan secara demokratis. Letak pertentangan Pasal 58 Huruf o UU Pemda dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 terdapat pada pengertian masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mencakup hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang selama ini berjalan secara tidak demokratis.⁵⁰³

Dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa demokratis atau tidak demokratisnya suatu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah bukan karena didasarkan kepada ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 atau ketentuan lainnya. Pemilihan kepala daerah sebelum berlakunya UU Pemda tidak bisa dipastikan tidak demokratis sebagaimana pemilihan kepala daerah setelah berlakunya UU Pemda tidak bisa dipastikan demokratis. Masalah demokratis atau tidak demokratisnya suatu pemilihan, menurut Mahkamah, merupakan penilaian politis berdasar situasi pada masa tertentu, sedangkan keberlakuan konstitusi tetap sah selama belum diubah.⁵⁰⁴ Dalam hal ini, norma Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 tidak berhubungan dengan pembatasan dua kali masa jabatan kepala daerah sebagaimana dijelaskan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya berikut ini.⁵⁰⁵

[3.20.3] Bahwa alasan para Pemohon yang intinya menyatakan Pemilukada sebelum berlakunya UU 32/2004 yang telah diubah oleh UU 12/2008 adalah tidak

⁵⁰³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 3–6.

⁵⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 134.

⁵⁰⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 135.

demokratis dan Pemilu pada setelah berlakunya UU 32/2004 yang telah diubah oleh UU 12/2008 adalah demokratis, menurut Mahkamah, sama sekali tidak ada hubungannya dengan pembatasan dua kali masa jabatan Kepala Daerah. Hal itu dapat dibuktikan dari ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga membatasi masa jabatan Kepala Daerah hanya untuk dua kali masa jabatan.

Secara silogistik, argumentasi Mahkamah dalam memutus pengujian konstitusionalitas ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam perkara ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

Jika Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 agar pilkada dilaksanakan secara demokratis, maka setiap ketentuan undang-undang yang mengatur urusan pilkada secara tidak demokratis adalah inkonstitusional.
Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali masa jabatan tidak berhubungan dengan demokratis atau tidak demokratisnya pelaksanaan pilkada.
Pasal 58 Huruf o UU Pemda adalah konstitusional.

Dalam menentukan konstitusionalitas Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi menggunakan metode penafsiran komparatif. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penafsiran komparatif dilakukan dengan cara membandingkan norma undang-undang pada suatu sistem hukum dengan norma undang-undang yang ada pada sistem hukum lainnya. Di sini, Mahkamah memang tidak melakukan perbandingan dengan ketentuan undang-undang dalam sistem hukum negara lain, tetapi ketentuan undang-undang yang dijadikan bahan perbandingan adalah ketentuan undang-undang yang sudah tidak berlaku dalam sistem hukum nasional, yakni Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah. Kedua ketentuan tersebut telah dijadikan bahan perbandingan untuk membuktikan bahwa ketentuan Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali tidak ada hubungannya dengan pilkada yang demokratis. Kedua ketentuan tersebut ternyata sama-sama membatasi masa jabatan kepala daerah hanya untuk dua kali masa jabatan, padahal kedua ketentuan tersebut dianggap menghasilkan pilkada yang tidak demokratis.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali masa jabatan itu juga tidak bisa dipertentangkan dengan demokrasi karena, menurut Mahkamah, ketentuan tersebut justru merupakan penerapan prinsip pembatasan kekuasaan yang melatarbelakangi munculnya paham konstitusionalisme dan demokrasi. Dengan kata lain, tujuan dari pembatasan masa jabatan kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda adalah untuk menegajawantahkan prinsip pembatasan kekuasaan. Pilihan politik hukum pembentuk undang-undang yang demikian, menurut Mahkamah, bukan hanya tidak bertentangan dengan konstitusi, tetapi sesuai juga dengan prinsip demokrasi. Penjelasan Mahkamah yang mengungkap tujuan dilakukannya pembatasan masa jabatan kepala daerah tersebut merupakan suatu penafsiran teleologis terhadap Pasal 58 Huruf o UU Pemda yang tengah dipersoalkan konstitusionalitasnya di hadapan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945.

2.2.5. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah

Mahkamah Konstitusi telah memutus pengujian konstitusionalitas ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda sebanyak empat kali. Putusan pertama terdapat dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang

Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan kedua terdapat dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Putusan ketiga terdapat dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan keempat terdapat dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengujian konstusionalitas ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam empat perkara tersebut diputus oleh Mahkamah dengan menggunakan metode penalaran hukum berbeda-beda. Penalaran hukum Mahkamah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 menggunakan metode penafsiran sistematis, dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 menggunakan metode konstruksi penyempitan hukum, dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 menggunakan metode konstruksi *a contrario*, serta dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 menggunakan metode penafsiran komparatif dan penafsiran teleologis.

Penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis digunakan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjustifikasi konstusionalitas ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008. Ketentuan Pasal 58 Huruf o UU Penda itu diuji konstusionalitasnya karena dianggap diskriminatif, yakni tidak memberi perlakuan yang sama antara warga negara yang sudah menjabat dua kali dengan warga negara yang belum menjabat dua kali sebagai kepala daerah. Ketentuan tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁵⁰⁶ Melalui penafsiran sistematis, Mahkamah tidak hanya menggunakan tiga ketentuan konstitusi tersebut sebagai landasan konstusional

⁵⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10.

untuk menguji ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah, melainkan juga menggunakan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Mahkamah menilai tiga ketentuan konstitusi tersebut mengandung norma hak asasi yang bisa dibatasi dengan undang-undang sesuai dengan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.⁵⁰⁷ Dengan penafsiran sistematis pula Mahkamah menilai bahwa ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah tersebut tidak bersifat diskriminatif karena pengertian diskriminasi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah perlakuan berbeda yang didasarkan pada agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.⁵⁰⁸

Lain halnya dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 yang menggunakan penalaran hukum dengan metode konstruksi penyempitan hukum. Persoalan konstitusionalitas dalam perkara ini di antaranya adalah jika jabatan kepala daerah tidak dijalani secara penuh oleh sebab pengangkatan kepala daerah dapat terjadi melalui mekanisme penggantian oleh wakil kepala daerah atau pengangkatan seseorang sebagai penjabat kepala daerah, apakah dikategorikan telah menjalani masa jabatan kepala daerah atau tidak.⁵⁰⁹ Di sini Mahkamah kemudian menyempitkan pengertian masa jabatan kepala daerah dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda terbatas pada masa jabatan kepala daerah yang telah dijalani selama setengah atau lebih masa jabatan. Masa jabatan kepala daerah yang dijalani kurang dari setengah masa jabatan, berdasarkan asas

⁵⁰⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 16 dan 18.

⁵⁰⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 16 dan 19.

⁵⁰⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 10–11.

proporsionalitas dan keadilan, tidak dihitung sebagai masa jabatan kepala daerah.⁵¹⁰ Penyempitan hukum ini dilakukan oleh Mahkamah karena UU Pemda tidak mengatur secara tegas mengenai hitungan masa jabatan kepala daerah yang dijalani tidak penuh satu periode.

Sementara itu, dalam memutus Perkara Nomor 29/PUU-VIII/2010, terkait pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah, Mahkamah Konstitusi menggunakan penalaran hukum dengan metode konstruksi *a contrario*. Metode ini digunakan oleh Mahkamah untuk menepis anggapan yang menyamakan antara pilkada dengan pemilihan presiden, yaitu apabila dalam pemilihan presiden calon yang dihalangi adalah calon yang sudah menduduki jabatan presiden selama dua periode berturut-turut maka perlakuan terhadap calon dalam pilkada pun harus demikian.⁵¹¹ Menurut Mahkamah, dalam konstitusi, ketentuan tentang jabatan presiden diatur pada bagian yang khusus sehingga keberlakuannya khusus untuk presiden.⁵¹² Hukum yang berlaku di luar keadaan yang diatur secara khusus adalah kebalikannya.

Adapun dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah menggunakan metode penafsiran komparatif dan penafsiran teleologis. Kedua metode penafsiran tersebut digunakan oleh Mahkamah untuk menyangkal anggapan bahwa ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak konstitusional karena mengkualifikasi jabatan

⁵¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71.

⁵¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 12.

⁵¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 61.

kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis.⁵¹³ Melalui penafsiran komparatif, Mahkamah membandingkan ketentuan Pasal 58 Huruf o UU Penda yang membatasi jabatan kepala daerah dua kali masa jabatan dengan dua ketentuan hukum nasional yang sudah tidak berlaku, yaitu Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam dua ketentuan yang disebut terakhir itu masa jabatan kepala daerah juga dibatasi dua kali masa jabatan, padahal pemilihan kepala daerahnya dilakukan oleh DPRD yang dinilai tidak demokratis.⁵¹⁴ Di samping itu, dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 ini, Mahkamah juga menggunakan penafsiran teleologis dengan mengungkapkan tujuan dilakukannya pembatasan masa jabatan kepala daerah tidak lebih dari dua periode. Pembatasan masa jabatan kepala daerah, menurut Mahkamah, bertujuan untuk mewujudkan pembatasan kekuasaan yang justru sejalan dengan spirit demokrasi.⁵¹⁵

Tabel 11
Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus
Pengujian Pasal 58 Huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

No.	Nomor Perkara	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	8/PUU-VI/2008	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala	- Hak atas persamaan kedudukan di dalam hukum	Penafsiran sistematis.

⁵¹³ Duduk Perkara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 3–6.

⁵¹⁴ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 135.

⁵¹⁵ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal. 135.

		daerah tidak memberi perlakuan yang sama antara warga negara yang sudah menjabat dua kali dengan warga negara yang belum menjabat dua kali sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Perbedaan perlakuan ini merupakan diskriminasi.	dan pemerintahan merupakan hak yang bisa dibatasi oleh undang-undang. - Pengertian diskriminasi tidak mencakup perbedaan berdasarkan pengalaman menjabat suatu jabatan.	
2	22/PUU-VII/2009	Pembatasan masa jabatan kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali menimbulkan multitafsir karena pengangkatan kepala daerah dapat terjadi melalui mekanisme di luar pilkada, seperti penggantian oleh wakil kepala daerah, pengangkatan sebagai penjabat kepala daerah, dan pemilihan oleh DPRD.	Undang-undang tidak mengatur secara tegas mengenai hitungan masa jabatan kepala daerah yang tidak penuh satu periode. Berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan, maka setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan.	Konstruksi hukum penyempitan hukum.
3	29/PUU-VIII/2010	Ketentuan yang mengatur masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal “dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” tidak ditafsirkan dua kali berturut-turut sehingga tidak sejalan dengan pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden.	Ketentuan konstitusi yang mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden hanya berlaku khusus bagi presiden dan wakil presiden tidak bisa diperluas keberlakuannya pada masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keduanya memiliki domain pengaturan yang berbeda, baik undang-undangnya maupun peraturan	Konstruksi hukum <i>a contrario</i> .

			pelaksanaannya.	
4	33/PUU-VIII/2010	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali mengkualifikasi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis.	Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali tidak berhubungan dengan masalah demokratis atau tidak demokratisnya suatu pemilihan karena dalam pemilihan yang tidak demokratis pun terdapat pembatasan masa jabatan.	<ul style="list-style-type: none"> - Penafsiran komparatif - Penafsiran teleologis.

2.3. Penalaran Hukum Putusan Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua

2.3.1. Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Mahkamah Konstitusi menolak *judicial review* ketentuan pembagian kursi anggota DPR pada penghitungan tahap kedua dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008.⁵¹⁶ Dalam perkara ini, ketentuan yang diuji konstitusionalitasnya tersebut adalah Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif) yang menyatakan:

⁵¹⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 108.

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Pembagian sisa kursi kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP dianggap sebagai pengabaian prinsip keadilan dalam pelaksanaan pemilu sebagaimana dijamin Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 dan pengabaian hak bagi setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR, suara yang diperoleh seorang calon anggota legislatif bisa dialihkan ke calon legislatif lain.⁵¹⁷

Mahkamah Konstitusi menilai ketentuan yang mengatur pembagian kursi anggota DPR pada penghitungan tahap kedua dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif itu hanya berkaitan dengan perolehan kursi partai politik dan tidak berhubungan dengan terpilihnya calon anggota legislatif. Mahkamah menegaskan, penentuan BPP baru dengan mengumpulkan sisa suara dari setiap daerah pemilihan ke tingkat provinsi harus dipahami sebagai mekanisme perolehan kursi partai politik. Dengan demikian, ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif tidak berkenaan dengan masalah konstusionalitas berupa terpilih atau tidak terpilihnya calon anggota legislatif sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 22E Ayat (1)

⁵¹⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.⁵¹⁸

Argumentasi Mahkamah ini dapat dirumuskan dalam alur logika sebagai berikut.

Jika Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menjamin pelaksanaan pemilu yang adil dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menjamin perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, maka setiap ketentuan undang-undang yang mengatur pemilu dengan mengabaikan prinsip keadilan dan/atau hak setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil adalah inkonstitusional.

Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi anggota DPR dalam penghitungan tahap kedua tidak mengabaikan prinsip keadilan dan tidak melanggar hak setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif adalah konstitusional.
--

Mahkamah memandang Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua berimplikasi pada hak partai politik, bukan pada hak calon anggota legislatif, untuk mendapat kursi. Argumentasi Mahkamah ini didukung dengan materi muatan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang secara jelas menyebut partai politik. Pemahaman secara leterlek ini menunjukkan bahwa Mahkamah telah menggunakan penafsiran gramatikal dalam memutus konstitusionalitas ketentuan pembagian kursi tahap kedua Pemilu Legislatif.

Penafsiran gramatikal memahami kata-kata dalam undang-undang apa adanya, sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Dalam konteks pemaknaan terhadap Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif memang makna harfiahlah yang dipandang tepat karena didasari oleh pemikiran bahwa dalam demokrasi yang berbasis partai politik, partai politiklah yang menjadi kendaraan rekrutmen politik. Peran partai politik dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat.

⁵¹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100–101.

Rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik.⁵¹⁹

2.3.2. Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan pengujian konstitusionalitas ketentuan pembagian kursi anggota DPR pada penghitungan tahap kedua dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009.⁵²⁰ Sebagian permohonan yang dikabulkan Mahkamah tersebut adalah permohonan untuk menafsir kata “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang menyatakan:

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh *suara* sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Penghitungan suara tahap kedua dalam pelaksanaannya dianggap menimbulkan multitafsir terutama dalam memaknai kata “suara”. Jika kata “suara” tersebut tidak diartikan

⁵¹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 103.

⁵²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Amar, hal. 109.

sebagai “sisa suara” maka akan terjadi penghitungan ganda (*double counting*) yang mengakibatkan kekacauan dalam pembagian kursi. Jika kata “suara” tersebut diartikan “sisa suara” dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena terhadap partai besar akan terjadi *over representation*, dan sebaliknya pada partai kecil akan terjadi *under representation*.⁵²¹ Penafsiran terhadap kata suara yang demikian dianggap bertentangan dengan prinsip keadilan dalam pemilu, prinsip kepastian hukum yang adil, dan hak untuk mendapat kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945.⁵²²

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa apabila frasa “suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif ditafsirkan untuk memperhitungkan kembali perolehan suara secara utuh partai politik yang telah mendapatkan kursi berdasarkan penghitungan tahap pertama dengan dasar BPP akan menyebabkan terjadinya penghitungan lebih dari satu kali. Cara yang demikian, menurut Mahkamah, akan menimbulkan ketidakkonsistenan dengan sistem proporsional karena menyebabkan terjadinya deviasi yang terlalu besar antara perolehan suara dengan perolehan kursi bagi partai politik. Dengan merujuk pada sistem pemilu yang dianut, Mahkamah menafsirkan kata “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif sebagai “sisa suara”

⁵²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 37.

⁵²² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Duduk Perkara*, hal. 62.

partai politik yang memenuhi angka BPP dan/atau “suara sah” partai politik yang tidak memenuhi angka BPP.⁵²³

Penafsiran demikian sesuai dengan *original intent* Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif sebagaimana dijelaskan Ketua Panitia Khusus (Pansus) Pembentukan UU Pemilu Legislatif dalam persidangan perkara ini, bahwa yang dimaksud dengan “suara” adalah sisa suara yang diperoleh partai politik yang melebihi BPP dan suara yang belum dipergunakan untuk penghitungan kursi.⁵²⁴ Dengan mengutip penjelasan Ketua Pansus Pembentukan UU Pemilu Legislatif, Mahkamah telah menafsir kata “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif dengan penafsiran historis. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa penafsiran historis dilakukan dengan merunut latar belakang perumusan suatu ketentuan hukum, baik sejarah terbentuknya suatu ketentuan undang-undang maupun sejarah hukumnya, sehingga ditemukan pemahaman dalam konteks historisnya.

Dengan didasari penafsiran historis, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, ketentuan tersebut konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi partai politik dilakukan dalam dua langkah. Pertama, menentukan kesetaraan 50% suara sah dari angka BPP, yaitu 50% dari angka BPP di setiap daerah pemilihan Anggota DPR. Kedua, membagikan sisa kursi pada setiap daerah pemilihan anggota DPR kepada partai politik peserta pemilu anggota DPR. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR mencapai

⁵²³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 102–103.

⁵²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 101.

sekurang-kurangnya 50% dari BPP, maka partai politik tersebut memperoleh 1 kursi. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta pemilu anggota DPR tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% dari BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga, dan kemudian diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga.⁵²⁵

2.3.3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua

Pengujian ketentuan pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif telah diputus dua kali oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan pertama terdapat dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Putusan kedua terdapat dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian ketentuan pembagian kursi tahap kedua menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal. Dengan metode penafsiran ini Mahkamah tidak menganggap penting untuk mengukur konstitusionalitas ketentuan pembagian kursi tahap kedua lebih dari yang tersurat dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Ketentuan ini dipersoalkan

⁵²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 109–110.

konstitusionalitasnya karena mengakibatkan suara yang diperoleh seorang calon bisa dialihkan ke calon lain dari partai politik yang memiliki suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP. Hal ini dianggap mengabaikan prinsip keadilan.⁵²⁶ Akan tetapi, Mahkamah menilai pengaturan dalam ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif hanya berkaitan dengan perolehan kursi partai politik dan tidak berhubungan dengan terpilihnya calon anggota legislatif. Pembagian kursi dialamatkan kepada partai politik didasari oleh pemikiran bahwa partai politiklah yang menjadi kendaraan rekrutmen politik.⁵²⁷

Sementara dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi memutus pengujian ketentuan pembagian kursi tahap kedua menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran historis. Mahkamah telah menggali fakta sejarah untuk mendapatkan maksud asli (*original intent*) dari kata “suara” yang terdapat dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Kata suara dalam ketentuan tersebut dianggap menimbulkan multitafsir. Jika kata “suara” tidak diartikan sebagai “sisa suara” maka akan terjadi penghitungan ganda (*double counting*). Sementara jika diartikan “sisa suara” dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena pada partai besar akan terjadi *over representation* dan pada partai kecil akan terjadi *under representation*.⁵²⁸ Melalui penafsiran historis, Mahkamah mengartikan kata “suara” dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu

⁵²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 19.

⁵²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100–101.

⁵²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 37.

Legislatif yang mengatur pembagian kursi tahap kedua sebagai “sisa suara” partai politik yang memenuhi angka BPP dan/atau “suara sah” partai politik yang tidak memenuhi angka BPP.⁵²⁹

Tabel 12
Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus
Pengujian Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

No.	Nomor Perkara	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah	Metode Penalaran Hukum
1	22-24/PUU-VI/2008	Ketentuan pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua mengakibatkan suara yang diperoleh seorang calon bisa dialihkan ke calon lain dari partai politik yang memiliki suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP. Hal ini mengabaikan prinsip keadilan dan hak bagi setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.	Ketentuan yang mengatur pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua hanya berkaitan dengan perolehan kursi partai politik dan tidak berhubungan dengan terpilihnya calon anggota legislatif. Pembagian kursi dialamatkan kepada partai politik didasari oleh pemikiran bahwa partai politiklah yang menjadi kendaraan rekrutmen politik.	Penafsiran gramatikal
2	110-111-112-113/PUU-VII/2009	Penghitungan suara tahap kedua menimbulkan multitafsir terutama dalam memaknai kata “suara”. Jika tidak diartikan sebagai “sisa suara” maka akan terjadi penghitungan	Kata “suara” dalam ketentuan yang mengatur pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua harus ditafsirkan sebagai “sisa suara” partai politik yang	Penafsiran historis

⁵²⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 102–103.

		ganda (<i>double counting</i>). Jika diartikan “sisa suara” dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena pada partai besar akan terjadi <i>over representation</i> dan pada partai kecil akan terjadi <i>under representation</i> .	memenuhi angka BPP dan/atau “suara sah” partai politik yang tidak memenuhi angka BPP.	
--	--	---	---	--

3. Analisis Perbandingan Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali

Telah dijelaskan bahwa ruang lingkup penalaran hukum dalam penelitian ini adalah penalaran hukum yang dilakukan hakim dalam memutus perkara dengan menggunakan metode tertentu. Penalaran hukum dapat dilakukan melalui metode penafsiran hukum dan metode konstruksi hukum. Pemisahan antara metode penafsiran hukum dan metode konstruksi hukum pada umumnya dilakukan oleh para ahli yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*. Sementara para ahli yang berkiblat pada sistem hukum Eropa Kontinental biasanya tidak memisahkannya secara tegas.⁵³⁰ Pemisahan kedua metode penalaran hukum tersebut dalam penelitian ini disebabkan karena secara teknis keduanya dilakukan dengan cara yang berbeda. Beberapa metode penafsiran hukum yang telah jamak digunakan oleh hakim yaitu penafsiran hukum gramatikal, penafsiran hukum sistematis, penafsiran hukum teleologis, penafsiran hukum historis, penafsiran hukum komparatif, dan penafsiran hukum futuristik. Sementara beberapa metode konstruksi hukum meliputi analogi, penyempitan hukum, dan *a contrario*. Di

⁵³⁰ Lihat Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002), hal. 144.

luar beberapa metode tersebut sebenarnya masih ada beberapa metode penalaran hukum lain,⁵³¹ namun karena sifatnya merupakan pengembangan atau tidak relevan dengan tugas hakim, penelitian ini tidak menggunakannya.

3.1. Penafsiran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali

Sebagai metode penalaran hukum, penafsiran hukum memberikan koridor bagi hakim untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum yang bersifat problematis. Melalui penafsiran hukum, kebenaran-kebenaran hukum yang tidak bersifat aksiomatis dapat ditegaskan kebenaran atau ketidakbenarannya. Terkait dengan hal ini, setiap ketentuan undang-undang yang di-*judicial review* di Mahkamah Konstitusi merupakan ketentuan yang diragukan konstitusionalitasnya. Mahkamah Konstitusi kemudian memutuskannya melalui metode penafsiran yang dipandang relevan. Berikut ini adalah beberapa metode penafsiran hukum yang dipakai oleh Mahkamah dalam memutus pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali.

3.1.1. Penafsiran Hukum Sistematis

Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran hukum sistematis didasari oleh pemikiran bahwa hukum merupakan satu kesatuan sistem peraturan. Hubungan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain ditentukan oleh asas-asas yang sama yang menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan itu. Penerapan metode

⁵³¹ Misalnya, penafsiran hukum otentik, penafsiran hukum *letterlijk*, penafsiran hukum restriktif, penafsiran hukum ekstensif, penafsiran hukum filosofis, penafsiran hukum interdisipliner, penafsiran hukum multidisipliner, penafsiran hukum hermeneutika, dan konstruksi hukum fiksi. Lihat Jimly Ashhiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 274-279. Lihat juga Jazim Hamidi, *Hermenetutika Hukum; Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal. 53-63.

penafsiran sistematis tidak boleh keluar dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara.⁵³² Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran hukum sistematis dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus lima perkara.

Pertama, Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan tentang intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK. Ketentuan ini tidak hanya diuji konstusionalitasnya dengan Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai batu uji yang diajukan pemohon, tetapi juga diuji dengan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Meskipun melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari rasa ketakutan sebagaimana diatur Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, namun karena hak tersebut dapat dibatasi dengan undang-undang menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945,⁵³³ ketentuan intersepsi komunikasi dinyatakan konstusional.

Kedua, Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan tentang intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK. Dalam perkara ini, ketentuan intersepsi komunikasi diminta untuk diuji konstusionalitasnya karena dianggap melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu yang dijamin Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan hak untuk

⁵³² Bambang Sutiyoso, *op.cit.*, hal. 86.

⁵³³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 103.

berkomunikasi dan memperoleh informasi sebagaimana dijamin Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945. Akan tetapi Mahkamah memandang pengujian konstiusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ini sama belaka dengan pengujian konstiusionalitas ketentuan intersepsi komunikasi dalaam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003.⁵³⁴ Sekalipun Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 digunakan sebagai batu uji, namun hak asasi dalam ketiga ketentuan konstitusi tersebut dapat dibatasi dengan undang-undang menurut Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, sehingga ketentuan intersepsi komunikasi tetap konstiusional.

Ketiga, Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK. Larangan bagi penyidik KPK mengeluarkan SP3 dipersoalkan konstiusionalitasnya antara lain karena dianggap melanggar asas praduga tidak bersalah dan asas kepastian hukum terutama jika dalam proses penyidikan tidak ditemukan cukup bukti. Namun Mahkamah menekankan pentingnya melihat kaitan antara ketentuan Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 dengan ketentuan Pasal 44 Ayat (3) UU KPK yang memerintahkan KPK menghentikan penyelidikan jika bukti permulaan dipandang tidak cukup. Dengan berpegang pada Pasal 44 Ayat (3) UU KPK, proses penyelidikan di KPK tidak akan ditingkatkan ke tahap penyidikan jika alat bukti belum

⁵³⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 276.

cukup.⁵³⁵ Dalam pengertian terbalik, penyidikan yang dilakukan KPK sudah pasti memiliki alat bukti yang cukup, sehingga tidak perlu lagi dikeluarkan SP3. Dengan demikian, ketentuan Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 konstitusional.

Keempat, Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan larangan bagi calon independen dalam Pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda. Dua ketentuan tersebut dipersoalkan konstitusionalitasnya antara lain karena dianggap diskriminatif, yakni membuat perlakuan berbeda antara calon independen dengan calon dari partai politik, sehingga bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam putusan perkara ini, Mahkamah Konstitusi tidak melihat adanya diskriminasi dalam ketentuan yang melarang calon independen menjadi kontestan pilkada. Hal itu disebabkan karena Mahkamah memberi pengertian diskriminasi sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.⁵³⁶ Oleh karena tidak terbukti bersifat diskriminatif, Pasal 59 Ayat (1) dan Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda yang melarang calon independen menjadi kontestan pilkada tetap konstitusional.

Kelima, Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda. Ketentuan ini dianggap bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D

⁵³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

⁵³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 21.

Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menjamin hak persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta hak untuk tidak diperlakukan diskriminatif. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dengan tiga ketentuan konstitusi tersebut, tapi juga mengujinya dengan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Sesuai dengan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945, hak asasi yang diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 dapat dibatasi dengan undang-undang.⁵³⁷ Sementara itu, terkait dengan anggapan bahwa ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 karena bersifat diskriminatif, Mahkamah mengembalikan pengertian diskriminasi pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. Dengan demikian, ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Penda diputus konstitusional.

Metode penafsiran sistematis dalam lima perkara tersebut tampak digunakan baik untuk menafsirkan norma undang-undang yang diuji maupun norma konstitusi yang dijadikan batu uji. Norma undang-undang yang ditafsir secara sistematis yaitu Pasal 40 UU KPK dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 terkait dengan larangan bagi KPK mengeluarkan SP3 yang dipandang “ceroboh”. Ketentuan ini ditafsir dengan menghadirkan Pasal 44 Ayat (3) UU KPK yang memerintahkan KPK untuk menghentikan penyelidikan jika bukti permulaan dipandang tidak cukup.

⁵³⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Duduk Perkara, hal. 18.

Sementara norma konstitusi yang ditafsir secara sistematis adalah norma ketentuan yang terkait dengan hak asasi manusia, yaitu Pasal 28G Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 yang dijadikan batu uji ketentuan tentang intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, Pasal 28G Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945 yang dijadikan batu uji ketentuan tentang intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, serta Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 yang dijadikan batu uji ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008. Semua ketentuan konstitusi yang menjamin hak asasi manusia tersebut ditafsir oleh Mahkamah dengan menghadirkan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang memberi peluang bagi undang-undang untuk melakukan pembatasan hak asasi manusia.

Selain itu, penafsiran sistematis juga dilakukan terhadap norma konstitusi yang melarang perlakuan diskriminasi yaitu Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Norma konstitusi ini telah dijadikan batu uji ketentuan yang melarang calon independen dalam Pilkada pada Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008. Dalam kedua perkara ini, Mahkamah menafsir pengertian diskriminasi dalam Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 dengan menghadirkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mendefinisikan diskriminasi sebagai pembedaan yang dilakukan berdasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.

Dari uraian di atas tampak adanya konsistensi Mahkamah Konstitusi dalam memutus persoalan-persoalan konstiusionalitas yang sama. Setiap kali ketentuan undang-undang diuji

dengan ketentuan konstitusi yang terkait dengan jaminan hak asasi, sementara Mahkamah memandang ketentuan undang-undang tersebut bermanfaat untuk melindungi hak rakyat banyak, ketentuan Pasal 28J Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang membolehkan pembatasan hak asasi dihadirkan. Demikian juga setiap kali ketentuan undang-undang diuji dengan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 karena dipandang diskriminatif, Mahkamah menafsirkan pengertian diskriminasi dengan menghadirkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

3.1.2. Penafsiran Hukum Teleologis

Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran hukum teleologis merupakan suatu proses penemuan hukum berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Di sini, tujuan dianggap lebih penting daripada isi peraturan perundang-undangan. Penafsiran teleologis hanya bisa dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang memiliki tujuan kemasyarakatan.⁵³⁸ Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran hukum teleologis dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus empat perkara.

Pertama, Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan Pengujian larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK. Larangan bagi penyidik KPK mengeluarkan SP3 dipersoalkan konstitusionalitasnya antara lain karena dianggap melanggar jaminan perlindungan hukum sebagaimana diatur Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Mahkamah memutus Pasal 40 UU KPK tetap konstitusional karena bertujuan untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan

⁵³⁸ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 61.

mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain.⁵³⁹ Sebagai *lex specialist*, UU KPK memiliki tujuan khusus, yakni bagaimana membuat hukum menjadi lebih efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Kedua, Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan Pengujian larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK. Ketentuan ini dianggap sebagai bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan dimuka hukum, dan asas kepastian hukum sehingga melanggar Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 1 Ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, dan Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Meskipun terdapat perbedaan batu uji antara pengujian Pasal 40 UU KPK dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dengan pengujian Pasal 40 UU KPK dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003, namun Mahkamah Konstitusi melihat alasan permohonan yang kedua hanya seolah-olah berbeda dari yang pertama.⁵⁴⁰ Dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 ini, Mahkamah tetap mempertahankan konstitusionalitas Pasal 40 UU KPK karena ketentuan ini bertujuan untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain.

Ketiga, Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian

⁵³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 104.

⁵⁴⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 277.

ketentuan larangan bagi calon independen dalam Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda. Ketentuan larangan bagi calon independen dalam Pilkada dipersoalkan konstusionalitasnya karena dianggap tidak seiring dengan semangat Pasal 22E Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengakomodasi calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota DPD dan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 yang menjamin persamaan di dalam hukum dan pemerintahan. Namun Mahkamah Konstitusi memutus ketentuan larangan bagi calon independen dalam Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda konstusional karena bertujuan untuk membangun demokrasi di Indonesia dengan mekanisme partai politik.⁵⁴¹

Keempat, Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda. Ketentuan ini dianggap tidak konstusional karena melakukan pembatasan dua kali masa jabatan kepala daerah dengan mengkualifikasi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis, padahal Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 mengamanatkan agar pilkada dilaksanakan secara demokratis. Mahkamah Konstitusi memandang ketentuan yang mengatur batas masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali masa jabatan itu tidak bisa dipertentangkan dengan demokrasi karena, menurut Mahkamah, ketentuan tersebut justru bertujuan untuk menerapkan prinsip pembatasan kekuasaan yang melatarbelakangi munculnya paham konstusionalisme dan demokrasi. Dengan demikian, ketentuan ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur

⁵⁴¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 20.

Pasal 58 Huruf o UU Pemda itu bukan hanya konstitusional, tetapi juga sejalan dengan prinsip demokrasi.⁵⁴²

Pada empat perkara yang diputus menggunakan metode penafsiran teleologis tampak bahwa Mahkamah mempertimbangkan tujuan praktis atau pun tujuan teoretis dari ketentuan undang-undang. Tujuan praktis digunakan oleh Mahkamah dalam menjustifikasi Pasal 40 UU KPK yang melarang KPK mengeluarkan SP3 dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Larangan bagi KPK mengeluarkan SP3 dinilai konstitusional karena bertujuan untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar. Sementara tujuan yang bersifat teoretis digunakan oleh Mahkamah untuk menjustifikasi ketentuan yang melarang calon independen mengikuti Pilkada dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah – dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010. Larangan bagi calon independen mengikuti pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda dinilai konstitusional karena bertujuan untuk membangun demokrasi di Indonesia dengan mekanisme partai politik. Sementara ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o UU Pemda dinilai konstitusional karena justru bertujuan untuk menerapkan prinsip pembatasan kekuasaan yang melatarbelakangi munculnya paham konstitusionalisme dan demokrasi.

3.1.3. Penafsiran Hukum Gramatikal

Penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal digunakan untuk mendapatkan pemahaman terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan menurut bunyi kata-katanya.

⁵⁴² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 135.

Penafsiran gramatikal merupakan penafsiran yang paling sederhana karena hanya memahami kata-kata dalam undang-undang sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Penafsiran gramatikal menghasilkan pemahaman yang memenuhi standar logis dan mengacu pada bahasa umum yang lazim digunakan sehari-hari oleh masyarakat.⁵⁴³ Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran gramatikal dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus tiga perkara.

Pertama, Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Ketentuan ini dipersoalkan konstitusionalitasnya karena akibat hukum tindak pidana korupsi sehingga dianggap melanggar kepastian hukum yang adil. Hal ini berpangkal dari kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang dianggap mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Sementara Mahkamah Konstitusi hanya menggunakan makna yang tersurat dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak dimaknai dalam pengertian materilnya, melainkan dalam pengertian formalnya. Suatu tindak pidana korupsi dipandang terbukti kalau unsur perbuatan pidana telah terpenuhi, tanpa harus melihat akibatnya.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hal. 53.

⁵⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71–72.

Kedua, Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi. Ketentuan ini dipersoalkan karena telah diterapkan dalam beberapa keadaan sehingga Mahkamah Konstitusi tidak menemukan hubungan hukum dengan batu ujinya. Dalam perkara ini, Mahkamah tidak melakukan pendalaman terhadap makna baik ketentuan yang diuji maupun ketentuan-ketentuan yang dijadikan batu uji karena yang dipersoalkan adalah penerapan norma,⁵⁴⁵ bukan konstusionalitas norma Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi.

Ketiga, Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Ketentuan ini dipersoalkan konstusionalitasnya karena mengatur pembagian sisa kursi kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP sehingga dianggap telah mengabaikan prinsip keadilan yang dijamin Pasal 22E Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Pasal 28D Ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam memutus perkara ini, Mahkamah Konstitusi memandang pengaturan pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua berimplikasi pada hak partai politik, bukan pada hak calon anggota legislatif karena materi muatan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif secara jelas

⁵⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 3-7.

menyebut partai politik.⁵⁴⁶ Karena secara harfiah tidak berkenaan dengan masalah konstitusionalitas berupa terpilih atau tidak terpilihnya calon anggota legislatif, ketentuan pembagian kursi tahap kedua dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif konstitusional.

Dari tiga perkara yang diputus dengan menggunakan metode ini terdapat dua ketentuan yang didalami pengertiannya oleh Mahkamah, yaitu ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi terkait dengan hukuman tidak pidana korupsi dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dan ketentuan Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif yang mengatur perolehan kursi pada penghitungan tahap kedua dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Dalam kedua perkara tersebut Mahkamah menunjukkan bahwa memang makna harfiahlah yang dikehendaki baik oleh Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi maupun Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Sebaliknya, dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008, Mahkamah tidak melihat adanya konflik norma sehingga makna ketentuan yang diuji dan makna ketentuan yang dijadikan batu uji tidak bergeser dari makna leterleknnya.

3.1.4. Penafsiran Hukum Komparatif

Penalaran hukum dengan metode penafsiran komparatif merupakan proses penemuan hukum melalui perbandingan antara peraturan perundang-undangan pada suatu sistem hukum dengan peraturan perundang-undangan yang ada pada sistem hukum lainnya. Penafsiran komparatif dilakukan dengan cara mencari kesamaan atau ketidaksamaan untuk menemukan

⁵⁴⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 100–101.

penyelesaian persoalan hukum. Penafsiran komparatif biasanya dilakukan ketika hakim membutuhkan kejelasan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴⁷

Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran komparatif dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda. Ketentuan ini dipersoalkan karena melakukan pembatasan dua kali masa jabatan kepala daerah dengan mengkualifikasi jabatan kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang selama ini berjalan secara tidak demokratis, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa norma Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 tidak berhubungan dengan pembatasan dua kali masa jabatan kepala daerah. Buktinya, dalam ketentuan undang-undang yang dianggap tidak demokratis dan kini sudah tidak berlaku, yaitu Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga membatasi masa jabatan Kepala Daerah hanya untuk dua kali masa jabatan.⁵⁴⁸

3.1.5. Penafsiran Hukum Historis

Penalaran hukum dengan metode penafsiran historis dilakukan dengan cara merunut latar belakang perumusan suatu ketentuan hukum tertentu atau sejarah hukumnya. Penafsiran

⁵⁴⁷ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *op.cit.*, hal. 19.

⁵⁴⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 135.

historis bermaksud memahami ketentuan peraturan perundang-undangan dalam konteks sejarah, baik sejarah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan maupun sejarah hukum itu sendiri.⁵⁴⁹ Sejarah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan digali untuk mengetahui maksud dari perumusannya sehingga kehendak pembentuk undang-undang menjadi sangat menentukan. Sementara sejarah kelembagaan hukum perlu diketahui untuk memahami asal usul munculnya hukum dalam pandangan masyarakat.⁵⁵⁰

Penalaran hukum dengan menggunakan metode penafsiran historis dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur dalam Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Ketentuan ini dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum terkait dengan pemaknaan kata “suara” yang multitafsir. Mahkamah Konstitusi memaknai kata “suara” itu sesuai dengan *original intent* Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif sebagaimana dikemukakan Ketua Pansus Pembentukan UU Pemilu Legislatif, yaitu sisa suara yang diperoleh partai politik yang melebihi BPP dan suara sah yang belum dipergunakan untuk penghitungan kursi.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 60.

⁵⁵⁰ Bambang Sutiyoso, *op.cit.*, hal. 88.

⁵⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 101.

3.2. Konstruksi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali

Sebagaimana penafsiran hukum, konstruksi hukum merupakan metode penalaran hukum yang digunakan hakim ketika tidak menemukan kebenaran pasti yang dalam peristiwa konkrit tidak ditemukan norma hukumnya. Dalam konteks pengujian undang-undang, metode konstruksi hukum dapat digunakan karena justru norma hukum itu sendiri yang dipersoalkan. Secara teknis, hakim akan melakukan konstruksi hukum apabila dalam proses pertautan antara sistem formal dengan sistem materiil masing-masing berbeda dalam asasnya. Dalam kondisi demikian hakim harus menyatakan undang-undang tidak mengikat sehingga diperlukan adanya temuan hukum.⁵⁵²

Dalam konstruksi hukum, akseptabilitas putusan menjadi hal yang penting untuk diperhatikan. Dengan mengutip Paul Scholten, Shidarta menekankan pentingnya tiga syarat dalam melakukan konstruksi hukum. Pertama, Materi yang dikonstruksikan harus positif dalam arti dapat diterima sebagai pandangan yang sejalan dengan ajaran yang berlaku, bukan ajaran yang sudah tersingkir oleh zaman. Kedua, hasil konstruksi tersebut harus diterima sebagai bagian dari sistem hukum yang logis. Ketiga, konstruksi itu pun harus memperhatikan segi-segi kesederhanaan dan kejelasan agar konklusi baru yang dihasilkannya mudah dipahami.⁵⁵³

Akseptabilitas putusan hasil pengkonstruksian hukum juga dapat diupayakan melalui beberapa metode penalaran hukum yang berada dalam kelompok metode konstruksi hukum. Metode-metode tersebut telah digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus beberapa

⁵⁵² Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *op.cit.*, hal. 52.

⁵⁵³ Shidarta, *op.cit.*, hal. 219.

perkara pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali sebagaimana akan dijelaskan berikut ini.

3.2.1. Konstruksi Hukum Analogi

Penalaran hukum dengan metode konstruksi analogi adalah pengkonstruksian dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan dengan memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa konkrit atau persoalan hukum yang sedang dicari pemecahan hukumnya. Artinya, dalam konstruksi analogi, asas yang terdapat dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan digali untuk memperluas normanya sehingga menjadi norma umum yang tidak tertulis kemudian diterapkan terhadap peristiwa atau persoalan hukum tertentu yang mirip atau serupa dengan peristiwa atau persoalan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁵⁴

Penalaran hukum dengan menggunakan metode konstruksi analogi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan larangan bagi calon independen dalam Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda. Ketentuan ini dianggap mengabaikan prinsip demokrasi dalam penjaringan dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, mengabaikan hak persamaan di muka hukum, dan bersifat diskriminatif, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, serta Pasal 28I Ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda yang menghalangi calon independen mengikuti pilkada tidak konstitusional

⁵⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 67.

karena kedua ketentuan tersebut dinilai sama dan sederajat dengan Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang membolehkan calon independen mengikuti pilkada. Menurut Mahkamah, baik Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Penda maupun Pasal 67 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh sama-sama merupakan turunan dari Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945.⁵⁵⁵ Apabila calon independen di luar Provinsi Aceh diperlakukan berbeda dengan calon independen di Provinsi Aceh akan terjadi ketidakadilan.

3.2.2. Konstruksi Hukum Penyempitan Hukum

Penalaran hukum dengan metode konstruksi penyempitan hukum dilakukan dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan dengan mempersempit keberlakuannya sehingga terjadi pengecualian-pengecualian. Penyempitan hukum ini diperlukan apabila terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang abstrak atau pasif, sehingga jika diterapkan sepenuhnya akan menimbulkan ketidakadilan.

Penalaran hukum dengan menggunakan metode konstruksi penyempitan hukum dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Penda. Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah tidak lebih dari dua kali masa jabatan ini dipersoalkan karena dalam kenyatannya terdapat kepala daerah yang meneruskan jabatan kepala daerah sebelumnya dengan durasi waktu yang singkat dan ada pula yang lama. Terhadap persoalan ini, Mahkamah Konstitusi menyempitkan pengertian masa jabatan kepala daerah dengan mengecualikan

⁵⁵⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 54.

jabatan kepala daerah yang dijalani kurang dari setengah masa jabatan (periode). Setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan, sedangkan kurang dari setengah masa jabatan tidak dihitung satu kali masa jabatan.⁵⁵⁶

3.2.3. Konstruksi Hukum *A Contrario*

Penalaran hukum dengan menggunakan metode konstruksi *a contrario* dilakukan dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada suatu peristiwa yang belum ditemukan hukumnya. Apabila norma ketentuan perundang-undangan menetapkan hal-hal tertentu untuk peristiwa yang khusus, maka keberlakuan norma peraturan itu terbatas pada peristiwa khusus itu sedangkan untuk peristiwa di luarnya berlaku kebalikannya.⁵⁵⁷

Penalaran hukum dengan menggunakan metode konstruksi *a contrario* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Huruf o UU Pemda. Batas masa jabatan kepala daerah dua kali dalam ketentuan ini dipersoalkan karena tidak ditafsirkan dua kali berturut-turut sebagaimana pengertian batas masa jabatan presiden dalam Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945. Terhadap persoalan ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan konstitusi yang mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden hanya berlaku khusus bagi presiden dan wakil presiden, tidak bisa diperluas keberlakuannya pada masa jabatan kepala daerah dan

⁵⁵⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 71.

⁵⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 69.

wakil kepala daerah walaupun antara keduanya memiliki kemiripan.⁵⁵⁸ Hukum yang berlaku di luar keadaan yang diatur secara khusus adalah kebalikannya.

3.3. Penalaran Hukum dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi

Sebagai kegiatan berpikir problematis, penalaran hukum memberi ruang kebebasan kepada hakim untuk menemukan hukum sesuai dengan pengetahuan dan hati nuraninya. Meskipun demikian, sebagaimana dikemukakan Shidarta, penalaran hukum tidak mencari penyelesaian ke ruang-ruang yang terbuka tanpa batas. Stabilitas dan prediktabilitas putusan perlu dijamin. Demi kepastian hukum, penalaran hukum dituntut untuk mengacu kepada sistem hukum positif sehingga putusan-putusan atas perkara yang serupa sebisa mungkin terjaga konsistensinya.⁵⁵⁹ Di sinilah metode penalaran hukum memegang peranan penting. Metode penalaran hukum yang sama atas perkara yang serupa akan melahirkan putusan yang konsisten.

Dari sekian ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali oleh Mahkamah Konstitusi, metode penalaran hukum yang digunakan dalam putusan terdahulu dan putusan kemudian tidak selalu sama. Metode penalaran hukum yang sama hanya terdapat dalam putusan tiga pengujian ketentuan, yaitu pengujian ketentuan intersepsi komunikasi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006

⁵⁵⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pertimbangan Hukum, hal. 61.

⁵⁵⁹ Shidarta, *op.cit.*, hal. 156.

dan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008. Di antara tiga ketentuan tersebut hanya pengujian ketentuan intersepsi komunikasi yang benar-benar diputus dengan menggunakan metode penalaran hukum yang sama, yakni penafsiran sistematis. Pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi memang diputus menggunakan metode penalaran hukum yang sama, yakni penafsiran teleologis, namun dalam perkara yang diputus kemudian metode penalaran hukumnya ditambah dengan penafsiran sistematis. Penambahan metode penalaran hukum ini dimaksudkan untuk mempertegas konstitusionalnya ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi. Adapun putusan pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya dalam dua perkara masing-masing menggunakan metode penafsiran gramatikal, tetapi isu konstitusionalitas keduanya berbeda sama sekali.

Di luar tiga ketentuan yang diuji tersebut masih ada tiga ketentuan lain yang diuji lebih dari sekali dengan menggunakan metode penalaran hukum berbeda. Ketiga ketentuan tersebut meliputi ketentuan pengujian ketentuan larangan bagi calon independen dalam pilkada, pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah, dan Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan. Perbedaan metode ini disebabkan oleh beragamnya isu konstitusionalitas yang dikemukakan pemohon. Meskipun ketentuan undang-undang yang diuji oleh pemohon yang satu dengan pemohon yang lain sama namun boleh jadi isu konstitusionalitas yang diusung oleh keduanya berbeda.

Metode penalaran hukum baik yang berada dalam kelompok penafsiran hukum maupun kelompok konstruksi hukum telah digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus beberapa perkara pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali, kecuali metode penafsiran futuristik. Dari sekian banyak metode penalaran hukum yang digunakan tersebut, metode penafsiran sistematis dan metode penafsiran teleologis menempati urutan

teratas dalam kuantitas. Hal ini menunjukkan kuatnya kecenderungan Mahkamah Konstitusi dalam menerapkan keadilan hukum substantif.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan adalah bahwa dalam suatu proses pengambilan putusan Mahkamah Konstitusi dapat menggunakan lebih dari satu metode penalaran hukum. Metode penalaran hukum lebih dari satu untuk satu ketentuan yang diuji konstitusionalitasnya dimungkinkan karena dalam satu isu konstitusionalitas memiliki beberapa dimensi persoalan yang penyelesaiannya membutuhkan lebih dari satu argumentasi. Dari beberapa putusan pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali terdapat tiga pengujian ketentuan yang diputus menggunakan dua metode penalaran hukum. Pertama, pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 diputus menggunakan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis. Kedua, pengujian ketentuan larangan bagi calon independen mengikuti pilkada dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 diputus menggunakan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis. Ketiga, pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Perkara Nomor 33/PUU-VIII/2010 diputus menggunakan metode penafsiran komparatif dan penafsiran teleologis.

BAB 6

PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan penelitian normatif yang telah dilakukan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali, peneliti menemukan beberapa simpulan sebagai berikut.

1. Alasan hukum Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian kembali materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang sudah pernah diuji konstusionalitasnya adalah adanya perbedaan alasan konstusional permohonan yang diajukan oleh pemohon. Perbedaan alasan permohonan tersebut bisa terdapat pada kerugian hak konstusional pemohon, isu konstusionalitas yang diusung, atau ketentuan konstusional yang dijadikan batu uji sebagaimana terdapat dalam beberapa kasus berikut ini.
 - a. Dalam dua kali pengujian ketentuan intersepsi komunikasi sebagaimana diatur Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK terdapat perbedaan kerugian hak konstusional pemohon, isu konstusionalias, dan batu uji antara Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.
 - b. Dalam dua kali pengujian ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur Pasal 40 UU KPK terdapat perbedaan kerugian hak konstusional pemohon, isu konstusionalias, dan batu uji antara Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.
 - c. Dalam dua kali pengujian ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi terdapat perbedaan isu

konstitusionalitas dan batu uji antara Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dan Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008.

- d. Dalam dua kali pengujian ketentuan larangan bagi calon independen dalam pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda terdapat perbedaan isu konstitusionalitas dan batu uji antara Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007.
 - e. Dalam empat kali pengujian ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o UU Pemda, satu sama lain memiliki perbedaan isu konstitusionalitas dan batu uji, baik dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009, Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010, dan Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010.
 - f. Dalam dua kali pengujian ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif terdapat perbedaan kerugian hak konstitusional pemohon, isu konstitusionalitas, dan batu uji antara Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009.
2. Metode penalaran hukum yang telah dipakai oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus pengujian konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali adalah penafsiran hukum gramatikal, penafsiran hukum sistematis, penafsiran hukum teleologis, penafsiran hukum historis, penafsiran hukum komparatif, konstruksi hukum analogi, konstruksi hukum penyempitan hukum, dan konstruksi hukum *a contrario*. Dari beberapa metode penalaran hukum tersebut, penafsiran sistematis merupakan metode yang paling banyak digunakan, kemudian disusul oleh metode penafsiran teleologis. Hal ini menunjukkan kuatnya kecenderungan Mahkamah Konstitusi dalam menerapkan keadilan hukum substantif.

3. Dalam memutus pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali, Mahkamah Konstitusi menggunakan penalaran hukum yang tidak selalu sama antara perkara yang diuji terdahulu dengan perkara yang diuji kemudian. Perbedaan metode ini disebabkan oleh perbedaan isu konstusionalitas yang diusung pemohon. Meskipun ketentuan undang-undang yang diajukan untuk diuji oleh pemohon yang satu dengan pemohon yang lain sama namun isu konstusionalitas yang diusung oleh keduanya bisa berbeda.
4. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi juga didapati menggunakan lebih dari satu metode penalaran hukum. Metode penalaran hukum lebih dari satu untuk satu ketentuan yang diuji konstusionalitasnya dimungkinkan karena dalam satu isu konstusionalitas memiliki beberapa dimensi persoalan yang penyelesaiannya membutuhkan lebih dari satu argumentasi. Berdasarkan ketentuan yang diuji, penalaran hukum Mahkamah dalam memutus pengujian konstusionalitas ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali sebagai berikut.
 - a. Ketentuan intersepsi komunikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU KPK dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis.
 - b. Ketentuan larangan dikeluarkannya SP3 bagi tersangka korupsi sebagaimana diatur Pasal 40 UU KPK dalam Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis. Sementara dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis.
 - c. Ketentuan kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sebagaimana diatur Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi, baik dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 maupun

dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008, diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal.

- d. Ketentuan larangan bagi calon independen dalam pilkada sebagaimana diatur Pasal 59 Ayat (1) dan Ayat (3) UU Pemda dalam Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis, sedangkan dalam Perkara Nomor 5/PUU-V/2007 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode konstruksi analogi.
- e. Ketentuan batas maksimal masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 Huruf o UU Pemda diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran sistematis dalam Perkara Nomor 8/PUU-VI/2008, konstruksi penyempitan hukum dalam Perkara Nomor 22/PUU-VII/2009, konstruksi *a contrario* dalam Perkara Nomor 29/PUU/VIII/2010, dan penafsiran komparatif serta penafsiran teleologis dalam Perkara Nomor 33/PUU/VIII/2010.
- f. Ketentuan pembagian kursi tahap kedua sebagaimana diatur Pasal 205 Ayat (4) UU Pemilu Legislatif dalam Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 diputus menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal. Sementara dalam Perkara Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, metode penalaran hukum yang digunakan adalah penafsiran historis.

2. Saran-Saran

Kegiatan penelitian ini telah menelusuri sebanyak 12 putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan pengujian undang-undang yang diuji lebih dari sekali. Berdasarkan hasil penelusuran tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan.

1. Dalam salah satu pengujian ketentuan undang-undang yang diuji lebih dari sekali dengan putusan berbeda, Mahkamah Konstitusi membatalkan ketentuan yang merupakan *legal policy* pembuat undang-undang, yakni ketentuan larangan calon independen mengikuti pilkada, dengan alasan terjadi dualisme hukum dan melanggar prinsip keadilan. Putusan atas ketentuan yang merupakan *legal policy* pembuat undang-undang demikian sebaiknya mempertimbangkan kondisi sosial politik terkait dengan keutuhan wilayah negara. Dibukanya kesempatan bagi calon independen di wilayah Aceh dalam UU Pemerintahan Aceh sebenarnya hanya bersifat sementara, yakni untuk satu kali pilkada saja, dengan tujuan untuk menarik minat para mantan pejuang Gerakan Aceh Merdeka untuk turut serta mengikuti pilkada. Setelah melewati masa transisi itu, pilkada di wilayah Aceh akan disamakan dengan pilkada di luar Aceh.
2. Terdapat ketentuan undang-undang yang telah diuji sebelumnya diuji kembali karena adanya perbedaan landasan pengujian. Akan tetapi, meskipun menggunakan batu uji yang berbeda, secara substansial, alasan permohonan dalam kedua perkara tersebut sama. Mahkamah Konstitusi sendiri menilai alasan permohonan dalam perkara yang diputus kemudian itu seolah-olah berbeda dengan alasan permohonan yang diputus sebelumnya. Mahkamah memutus ketentuan yang diuji belakangan dengan amar menolak permohonan pemohon. Untuk menjaga konsistensi antara putusan yang satu dengan yang lain, jika di masa mendatang terdapat ketentuan yang diuji lebih dari sekali dengan alasan permohonan yang sama atau seolah-olah berbeda, alangkah baiknya jika diputus dengan amar tidak dapat diterima.
3. Sesuai dengan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, pemohon pengujian konstusionalitas undang-undang adalah pihak yang menganggap hak konstusionalitasnya dirugikan. Pemohon yang tidak mampu membuktikan dirinya mengalami kerugian konstusional dianggap

tidak memiliki *legal standing*. Persoalannya, kadangkala pemohon mengajukan pengujian lebih dari satu ketentuan dalam sebuah undang-undang yang boleh jadi antara kerugian dengan norma ketentuan yang diuji untuk sebagian memenuhi *causa verband* sedangkan sebagian lainnya tidak memenuhi. Akan lebih konsisten jika untuk sebagian ketentuan yang tidak memenuhi *causa verband* dinyatakan bahwa pemohon tidak memiliki *legal standing*.

4. Terdapat perbedaan pola dalam pengklasifikasian pemohon dengan penyebutan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III dan seterusnya. Dalam satu putusan, pengklasifikasian tersebut didasarkan pada perbedaan latar belakang pemohon, sedangkan dalam putusan yang lain didasarkan pada perbedaan nomor perkara pemohon yang digabung dengan nomor perkara pemohon lainnya dalam satu putusan. Untuk menghindari kerancuan dalam melihat putusan-putusan Mahkamah Konstitusi secara keseluruhan, di masa mendatang sebaiknya pola penyebutan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III dan seterusnya diseragamkan. Jika penyebutan tersebut didasarkan pada perbedaan latar belakang pemohon, maka tidak perlu ada penggabungan nomor perkara dalam satu putusan. Konsekuensinya, terjadi penggandaan agumentasi Mahkamah dalam beberapa putusan dengan isu konstitusionalitas yang sama. Namun hal itu menunjukkan bahwa Mahkamah konsisten dengan argumentasinya. Sebaliknya, jika penyebutan itu didasarkan pada perbedaan nomor-nomor perkara pemohon yang digabung dalam satu putusan, pengklasifikasian berdasarkan perbedaan latarbelakang pemohon tidak perlu dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni, 2008.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2005.
- _____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpress, 2005.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konpress, 2005.
- _____. "Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan dan Penyelenggaraan, serta Setangkap Harapan" dalam Refly Harun, Zainal AM Husein, dan Bisariyadi (Ed.). *Menjaga Denyut Konstitusi*. Jakarta: Konpress, 2004.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Penalaran Hukum (Legal Reasoning), Pengertian, Jenis, dan Penerapannya*. Denpasar: FH Unud, 2006.
- Atoshoki, Antonius dkk. *Relasi dengan Sesama*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1992.

- Caenegem, R. C. Van. *An Historical Introduction to Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Cruz, Peter de. *Comparative Law in A Changing World, Second Edition*. London: Cavendish Publishing, 1999.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi) diterjemahkan oleh Nurhadi*. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo, 2005.
- Golding, Martin Philip. *Legal reasoning*. Toronto: Broadview Press, 2001.
- Hadjon, Philipus M. dan Titiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Haines, Charles Grove. *The Role of The Supreme Court in American Government and Politics 1789-1835*. London: Cambridge University Press, 1944.
- Hamidi, Jazim. *Hermenetutika Hukum; Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Harjono. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- _____. *Transformasi Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2009.
- Hattersley, Alan Frederick. *A Short History of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1930.
- Helgadóttir, Ragnhildur. *The Influence of American Theories on Judicial Review on Nordic Constitutional law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Edisi Revisi*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta, Kanisius, 2007.

- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2007.
- Kleden, Ignas. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. Jakarta: LP3ES, 1987.
- Kusuma, RM Ananda Budi. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit FH UI, 2004.
- Lewis, Frederick P. *The Context of Judicial Activism: The Endurance of The Warren Court Legacy in a Conservative Age*. Lanham MD: Rowman and Littlefield, 1999.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- _____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- _____. *Perdebatan Hukum tata Negara Pascaamendemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo, 2009.
- Mamuji, Sri dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Marzuki, H.M. Laica. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pilto. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Natabaya, H.A. Syarifuddin. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hakim Konstitusi Prof. Dr. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, 2008.

- Nerhot, Patrick (ed). *Legal Knowledge and Analogy, Fragments of Legal Epistemology, Hermeneutics and Linguistics*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, 1991.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Peczenik, Aleksander. *On Law and Reason*. New York: Springer, 2009.
- Rehnquist, William H. *The Supreme Court: How It Was, How It Is*. New York: William Morrow, 1989.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Rubinfeld, Jed. *Revolution by Judiciary: The Structure of American Constitutional Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- Safaat, Muchamad Ali. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Parta Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Sanit, Arbi. *Partai, Pemilu dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Sanusi, Achmad. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Bandung: Tarsito, 1984.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945–22 Agustus 1945, Edisi ke-IV*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999–2002) Tahun Sidang 2000, Buku Lima*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999– 2002) Tahun Sidang 2000, Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Shidarta. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: CV Utomo, 2006.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2009.

- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo, 2004.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1986.
- Sudarminta, Justin. *Epistemologi Dasar, Pengantar Filsafat Pengetahuan*. Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Sutiyoso, Bambang. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Upaya Membangun Kesadaran dan Pemahaman kepada Publik akan Hak-Hak Konstitusionalnya yang dapat Diperjuangkan dan Dipertahankan melalui Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- . *Metode Penemuan Hukum; Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Syahrizal, Ahmad. *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajagrafindo, 2005.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Thornhill, Chris. *Political Theory in Modern Germany: An Introduction*. Cambridge: Wiley-Blackwell, 2000.
- Tim Peneliti Mahkamah Konstitusi. *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah konstitusi*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- Tim Penyusun Buku Lima Tahun Mahkamah Konstitusi. *Lima Tahun Menegakkan Konstitusi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003–2008*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- Tim Penyusun Buku Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi. *Menegakkan Negara Hukum yang Demokratis, Catatan Perjalanan Tiga Tahun Mahkamah Konstitusi 2003–2006*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Wheare, Kenneth Clinton. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, 1975.

Wolfe, Christopher. *Judicial Activism: Bulwark of Freedom or Precarious Security?* Boston: Rowman & Littlefield, 1997.

Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*. Jakarta: Konpress, 2005.

B. Jurnal/Majalah Ilmiah

Alrasid, Harun. "Hak Menguji dalam Teori dan Praktek", *Jurnal Konstitusi Vol. 1 No. 1, Juli 2004*, hal. 93–94.

Green, Craig. "An Intellectual History of Judicial Activism", *Emory Law Journal*, Vol. 58, 2009, hal. 1200.

C. Surat Kabar/Sumber yang tidak Diterbitkan

Attamimi, A. Hamid S. "Teori Perundang-undangan Indonesia; Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman," (Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 25 April 1992).

Marzuki, HM Laica. "Legal Standing, Sisi Lain Pengujian UU di MK", *Kompas*, Edisi 8 November 2004.

D. Internet

Asshiddiqie, Jimly. "Gagasan Negara Hukum Indonesia", http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf (diakses tanggal 1 Mei 2011).

Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan (KBBI Daring/Online). <http://pusatbahasa.depdiknas.go.id/kbbi/index.php> (diakses tanggal 27 Oktober 2010).

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id> (diakses tanggal 1 November 2010).

E. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- _____. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
- _____. Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950
- _____. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- _____. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.
- _____. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- _____. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- _____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- _____. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- _____. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- _____. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- _____. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

F. Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 20/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

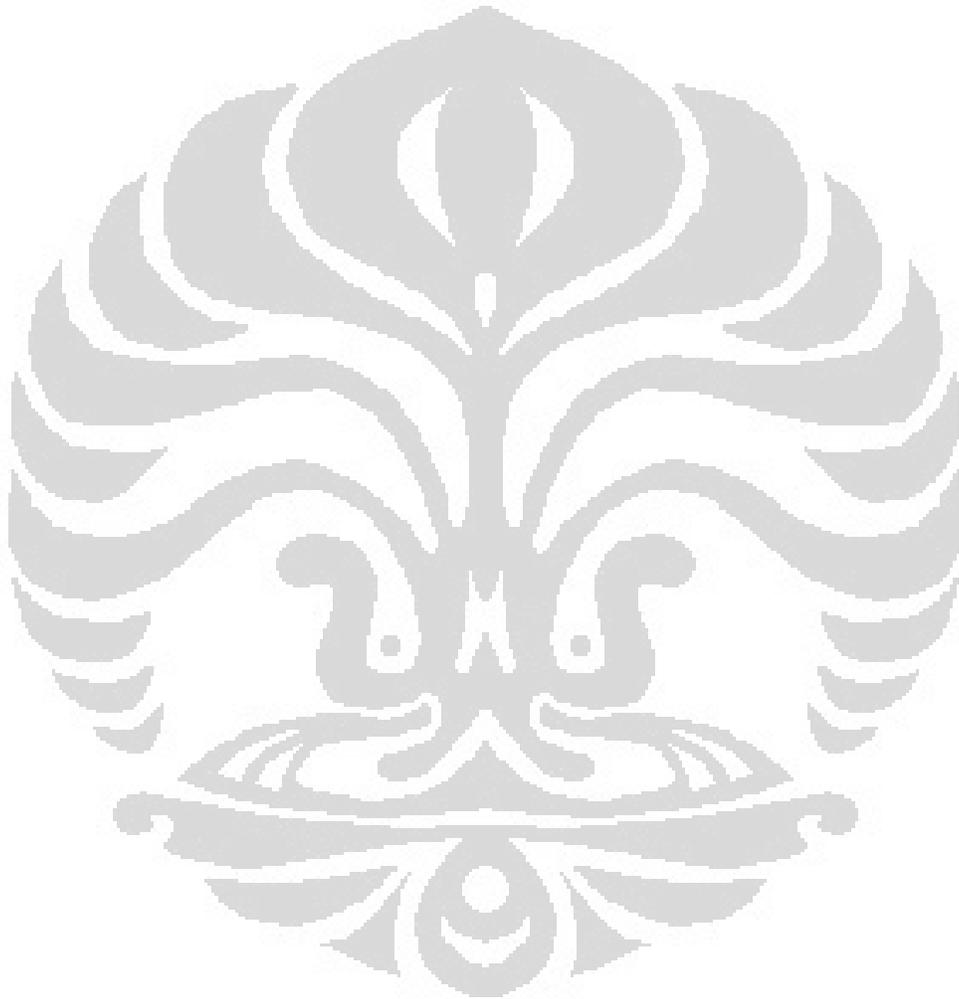
_____. Putusan Nomor 22/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 29/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 33/PUU/VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



LAMPIRAN

Tabel 13
Analisis Perbandingan Metode Penalaran Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Undang-Undang yang Diuji Lebih dari Sekali

No.	Metode Penalaran Hukum	Nomor Perkara	Ketentuan yang Diuji	Isu Konstitusionalitas	Pendapat Mahkamah
1	Penafsiran Hukum Sistematis	006/PUU-I/2003	Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU No. 30 Tahun 2002: “Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.”	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi tidak memberi batasan, kriteria, dan kualifikasi sehingga mengganggu rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda setiap anggota masyarakat.	Hak atas rasa aman, perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda merupakan hak yang bisa dibatasi oleh undang-undang.
		012-016-019/PUU-IV/2006	Pasal 12 Ayat (1) Huruf a UU No. 30 Tahun 2002: “Dalam melaksanakan tugas Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berwenang melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.”	Ketentuan mengenai intersepsi komunikasi melanggar hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi merupakan hak yang bisa	Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ketakutan untuk berbuat sesuatu, hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil, dan hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi merupakan hak yang bisa

				memperoleh informasi.	dibatasi oleh undang-undang.
		012-016-019/PUU-IV/2006	Pasal 40 UU No. 30 Tahun 2002: “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi tersangka, manakala dari hasil penyidikan tidak ditemukan cukup bukti.	KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 agar penetapan tersangka dilakukan setelah ada alat bukti yang cukup dan meyakinkan, sehingga penyelidikan harus dihentikan apabila tidak ditemukan bukti permulaan yang cukup.
		006/PUU-III/2005	Pasal 59 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan Pasal 59 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004: “Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya	Tertutupnya peluang bagi calon independen dalam pilkada merupakan bentuk diskriminasi karena baik perseorangan maupun partai politik memiliki kedudukan sejajar dalam hal kesempatan berpolitik.	Ketentuan yang menghalangi calon independen dalam pilkada tidak diskriminatif karena tidak melakukan pembedaan berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik.

			memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.”		
		8/PUU-VI/2008	Pasal 58 Huruf o UU No. 32 Tahun 2004: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.”	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak memberi perlakuan yang sama antara warga negara yang sudah menjabat dua kali dengan warga negara yang belum menjabat dua kali sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Perbedaan perlakuan ini merupakan diskriminasi.	<ul style="list-style-type: none"> - Hak atas persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan merupakan hak yang bisa dibatasi oleh undang-undang. - Pengertian diskriminasi tidak mencakup perbedaan berdasarkan pengalaman menjabat suatu jabatan.
2	Penafsiran Hukum Teleologis	006/PUU-I/2003	Pasal 40 UU No. 30 Tahun 2002: “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi tersangka, manakala dari hasil penyidikan tidak ditemukan cukup bukti.	KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 bertujuan agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana

				korupsi dari aparat penegak hukum lain.
	012-016-019/PUU-IV/2006	Pasal 40 UU No. 30 Tahun 2002: “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.”	Tidak diberikannya kewenangan mengeluarkan SP3 bagi KPK merupakan bentuk diskriminasi sekaligus merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah, asas persamaan di muka hukum, dan asas kepastian hukum.	KPK tidak diberi kewenangan mengeluarkan SP3 bertujuan agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar, yakni melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain.
	006/PUU-III/2005	Pasal 59 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan Pasal 59 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004: “Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi	Tertutupnya peluang bagi calon independen dalam pilkada melanggar prinsip persamaan di dalam hukum dan karena baik perseorangan maupun partai politik memiliki kedudukan sejajar dalam hal kesempatan berpolitik.	Ketentuan yang menghalangi calon independen dalam pilkada merupakan kebijakan pembuat undang-undang yang bertujuan untuk membangun demokrasi dengan mekanisme partai politik.

			syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.”		
		33/PUU/VIII/2010	Pasal 58 Huruf o UU No. 32 Tahun 2004: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.”	Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali mengkualifikasi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis.	Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali bertujuan untuk melakukan pembatasan kekuasaan yang justru sejalan dengan prinsip demokrasi.
3	Penafsiran Hukum Gramatikal	003/PUU-IV/2006	Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling	Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Menyamakan akibat hukum keduanya berarti	Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu cukup dengan dipenuhinya unsur

			lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”	melanggar kepastian hukum yang adil.	perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.
	20/PUU-VI/2008	Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”	Ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya telah diberlakukan dalam keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, dan keadaan di mana hukumannya dirasa menyiksa terpidana.	Ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya sama sekali tidak memiliki hubungan hukum dengan keadaan darurat, keadaan di mana pemerintah daerah sedang melaksanakan otonomi, keadaan di mana pemberlakuannya bersifat diskriminatif, serta keadaan di mana pelaksanaan hukumannya dirasa menyiksa narapidana.	
	22-24/PUU-VI/2008	Pasal 205 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008: “Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan	Ketentuan pembagian kursi dalam penghitungan tahap kedua	Ketentuan yang mengatur pembagian kursi pada penghitungan	

			<p>penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.”</p>	<p>mengakibatkan suara yang diperoleh seorang calon bisa dialihkan ke calon lain dari partai politik yang memiliki suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP. Hal ini mengabaikan prinsip keadilan dan hak bagi setiap orang untuk mendapat pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.</p>	<p>tahap kedua hanya berkaitan dengan perolehan kursi partai politik dan tidak berhubungan dengan terpilihnya calon anggota legislatif. Pembagian kursi dialamatkan kepada partai politik didasari oleh pemikiran bahwa partai politiklah yang menjadi kendaraan rekrutmen politik.</p>
4	Penafsiran Hukum Komparatif	33/PUU/VIII/2010	<p>Pasal 205 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008: “Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.”</p>	<p>Ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali mengkualifikasi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilihan di DPRD yang tidak demokratis.</p>	<p>Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal dua kali tidak berhubungan dengan masalah demokratis atau tidak demokratisnya suatu pemilihan karena dalam pemilihan yang tidak demokratis pun terdapat pembatasan masa jabatan.</p>
5	Penafsiran Hukum Historis	110-111-112-113/PUU-	<p>Pasal 205 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008: “Dalam hal masih</p>	<p>Penghitungan suara tahap kedua menimbulkan</p>	<p>Kata “suara” dalam ketentuan yang mengatur</p>

		VII/2009	terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.”	multitafsir terutama dalam memaknai kata “suara”. Jika tidak diartikan sebagai “sisa suara” maka akan terjadi penghitungan ganda (<i>double counting</i>). Jika diartikan “sisa suara” dari partai politik yang memenuhi BPP, maka akan terjadi ketidakadilan, karena pada partai besar akan terjadi <i>over representation</i> dan pada partai kecil akan terjadi <i>under representation</i> .	pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua harus ditafsirkan sebagai “sisa suara” partai politik yang memenuhi angka BPP dan/atau “suara sah” partai politik yang tidak memenuhi angka BPP.
6	Konstruksi Hukum Analogi	5/PUU-V/2007	Pasal 59 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004: “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik,” dan Pasal 59 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004: “Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi	Ketentuan yang menutup peluang bagi calon independen dalam pilkada telah mengabaikan prinsip demokrasi dalam penjaringan dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, mengabaikan hak persamaan di muka hukum, dan bersifat diskriminatif.	Ketentuan yang menutup peluang bagi calon independen sederajat dengan ketentuan yang membolehkan calon independen di Aceh. Apabila keduanya berlaku secara bersamaan untuk daerah yang berbeda maka akan timbul dualisme yang mengakibatkan tidak adanya kedudukan yang

			syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.”		sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Aceh dan yang bertempat tinggal di provinsi lainnya.
7	Konstruksi Hukum Penyempitan Hukum	22/PUU-VII/2009	Pasal 58 Huruf o UU No. 32 Tahun 2004: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.”	Pembatasan masa jabatan kepala daerah tidak boleh lebih dari dua kali menimbulkan multitafsir karena pengangkatan kepala daerah dapat terjadi melalui mekanisme di luar pilkada, seperti penggantian oleh wakil kepala daerah, pengangkatan sebagai penjabat kepala daerah, dan pemilihan oleh DPRD.	Undang-undang tidak mengatur secara tegas mengenai hitungan masa jabatan kepala daerah yang tidak penuh satu periode. Berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan, maka setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan.
8	Konstruksi Hukum <i>A Contrario</i>	29/PUU/VIII/2010	Pasal 58 Huruf o UU No. 32 Tahun 2004: “Calon Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: ... o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang	Ketentuan yang mengatur masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah maksimal “dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama” tidak ditafsirkan dua kali berturut-turut sehingga tidak sejalan dengan	Ketentuan konstitusi yang mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden hanya berlaku khusus bagi presiden dan wakil presiden tidak bisa diperluas keberlakuannya pada masa jabatan kepala

			sama.”	pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden.	daerah dan wakil kepala daerah. Keduanya memiliki domain pengaturan yang berbeda, baik undang-undangnya maupun peraturan pelaksanaannya.
--	--	--	--------	--	--

