

Legal Reasoning Pada Perkara Pengujian Undang-Undang (Studi Perbandingan)

Legal Reasoning In Judicial Review (Comparison Study)

Loura Hardjaloka,

Bahar & Partners, Jl. DR. Ide Anak Agung Gde Agung Blok 6.2,
Kawasan Mega Kuningan, Jakarta Selatan
Email: loura.hardjaloka@gmail.com/loura@baharandpartners.com

Naskah diterima: 10/03/2015 revisi: 10/02/2015 disetujui: 20/03/2015

Abstrak

Pasal 24 C Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final (antara lain) guna menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pengujian, Mahkamah memiliki pembatasan yakni larangan pengujian terhadap perkara *nebis in idem* kecuali apabila materi muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda. Dalam tulisan ini, terdapat 12 (dua belas) putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji kembali beberapa undang-undang yang telah diuji konstitusionalitasnya karena terdapat materi muatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, terdapat perbedaan penalaran hukum dalam menerima dan memutus kembali perkara yang telah diujikan sebelumnya yang mana penalaran hukum yang digunakan Mahkamah yakni dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan konstruksi hukum yang tidak selalu sama dalam memutus perkara yang satu dan yang lainnya. Dengan demikian, tulisan ini akan meneliti dan membandingkan metode penalaran hukum yang digunakan dalam memutus perkara pengujian tersebut.

Kata Kunci: *nebis in idem*, penalaran hukum, dan *judicial review*

Abstract

Article 24 C of Third Amendment of Constitution Law 1945 is the basis of the Constitutional Court to give the final and binding decision in terms of law examination against Constitution Law 1945. Constitutional Court has a restriction to not examine the nebis in idem case unless there is a different substance of Constitutional Law 1945 which is used as the based of examination. In this paper, there are 12 (twelve) Constitutional Court's decisions on law re-examination against the Constitutional Law 1945 because using different substance of Constitutional Law 1945 as the based of examination. Based on the research, which has been conducted, there are legal reasoning differences in accepting and deciding the cases which have been decided previously which the Court uses different legal interpretation and construction in deciding the case. Thus, this paper will examine and compare legal reasoning methods which are used in deciding the case.

Keywords: *nebis in idem, legal reasoning, judicial review*

PENDAHULUAN

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final yang artinya langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh sehingga selain sifat final juga mencakup kekuatan hukum mengikat (*final and binding*). Pembatasan dalam pengujian UU terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ("UUD 1945") oleh MK adalah dalam hal perkara *nebis in idem*. *Nebis in idem* diatur dalam Pasal 60 UU MK mengatur bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali, kecuali jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda. Dengan demikian, sifat final dan mengikat pada putusan MK berarti tidak dimungkinkannya untuk menempuh upaya hukum dan pengujian yang kedua kali terhadap materi muatan UU yang telah diuji oleh MK, kecuali adanya perbedaan materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian.

Berdasarkan putusan MK antara tahun 2003-2014, terdapat beberapa kasus dimana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian UU diuji lebih dari sekali dengan pemohon yang berbeda-beda yang diantaranya terdapat 2 (dua) kasus di mana perkara yang diputus terdahulu dan perkara yang diputus kemudian

amar putusannya sama, yakni permohonan ditolak; dan 3 (tiga) kasus selebihnya terdapat perbedaan amar putusan antara perkara yang diputus terdahulu dengan perkara yang diputus kemudian, yakni ada yang ditolak dan ada pula yang dikabulkan. Adapun dalam memutus sejumlah perkara tersebut, hakim MK menggunakan berbagai penalaran hukum berupa metode penafsiran hukum dan metode konstruksi hukum sehingga dapat memberikan putusan yang tepat. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan membahas mengenai perbandingan metode penalaran hukum yang digunakan hakim konstitusi dalam memutus perkara pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang telah diuji sebelumnya.

Oleh karena tulisan ini bertujuan untuk mengungkapkan penalaran hakim MK dalam memutus materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang telah diuji konstitusionalitasnya maka metode penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif dengan analisis kualitatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang berkaitan dengan rumusan permasalahan di atas. Berdasarkan data dan informasi yang sudah diperoleh, akan dilakukan analisis kualitatif yakni suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang ditemukan dalam praktek dan literatur diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

PEMBAHASAN

A. Penalaran Hukum: Sebuah Teori

Secara sederhana, penalaran hukum merupakan silogisme yang dikenal sebagai cara menemukan kebenaran logis dengan memperhatikan kebenaran antara premis dan konklusi.¹ Dalam penalaran hukum, kesimpulan yang rasional harus ditunjang oleh premis yang juga rasional sehingga tidak terjadi kesesatan di dalamnya.² Dalam upaya menghindari terjadinya kesesatan hukum, hakim perlu menggunakan metode tertentu dalam melakukan penalaran hukum. Penalaran

¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Keefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2009, h. 163.

² Secara garis besar, kesesatan terjadi karena persoalan semantik dan persoalan relevansi. Kesalahan semantik disebabkan oleh adanya ambiguitas makna kata atau adanya peluang tafsir ganda pada suatu kalimat. Sementara kesalahan 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 Djatmiami, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009, h. 15.

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*.³

1. Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum dilakukan untuk memperoleh kejelasan norma hukum. Menurut Ronald Dworkin, kegiatan menafsir memiliki dua pengertian, yaitu (i) Menafsir berarti mencoba memahami sesuatu dengan cara tertentu. Dalam hal ini penafsir mencoba menemukan motif atau maksud dari apa yang tergambar dalam pernyataan, tulisan, atau lukisan, pada saat kesemua tersebut dibuat; (2) Menafsir berarti menghadirkan obyek yang ditafsirkan secara akurat sebagaimana adanya, bukan sebagaimana yang diinginkan oleh penafsirnya.⁴ Adapun beberapa metode penafsiran hukum yang pokok dan lazim digunakan oleh hakim saat ini adalah sebagai berikut:

- a. Penafsiran Gramatikal (Objektif), merupakan 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. 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.⁵
- b. Penafsiran Sistematis, merupakan penafsiran yang mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya. Dalam penafsiran sistematis, hakim melihat hukum sebagai satu kesatuan sistem peraturan. Suatu peraturan perundang-undangan tidak dilihat sebagai peraturan yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari suatu sistem. Hubungan antara peraturan

³ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung: Alumni, 2008, h. 52–53.

⁴ Ronald Dworkin, *Law's Empire*, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, h. 54.

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2009, h. 57.

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.⁶

- c. Penafsiran Teleologis, merupakan penafsiran yang dilakukan 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.⁷ 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.⁸
- d. Penafsiran Historis (Subjektif), merupakan 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.⁹ Dengan kata lain, ada dua macam penafsiran historis. Pertama, penafsiran menurut sejarah pengaturannya atau sejarah undang-undangnya. Penafsiran ini mencari maksud dari dibentuknya sebuah undang-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.¹⁰
- e. Penafsiran Komparatif, merupakan penafsiran dengan cara membandingkan peraturan perundang-undangan pada suatu sistem hukum dengan peraturan perundang-undangan yang ada pada sistem hukum lainnya.

⁶ Bambang Sutiyo, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2006, h. 86.

⁷ Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World*, London: Cavendish Publishing, 1999, h. 270.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007, h. 223.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, h. 60.

¹⁰ Charles Grove Haines, *The Role of The Supreme Court in American Government and Politics 1789-1835*, London: Cambridge University Press, 1944, h. 27.

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.¹¹ 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.¹²

- f. Penafsiran Futuristik, merupakan 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 UU pasti akan segera diundangkan.¹³

2. Konstruksi Hukum

Disamping menggunakan penafsiran hukum, penalaran hukum juga dapat menggunakan konstruksi hukum. Konstruksi hukum digunakan ketika 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.

Dalam melakukan konstruksi hukum, hakim memerlukan metode berpikir yang tepat sehingga dapat mengantarkannya pada penemuan hukum. Adapun metode yang lazim digunakan dalam konstruksi hukum adalah sebagai berikut:

a. Analogi

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan 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

¹¹ *Ibid.*

¹² Peter de Cruz, *op.cit.*, h. 233.

¹³ Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 69.

dijadikan umum tetapi tidak tertulis kemudian digali asas yang terdapat di dalamnya dan disimpulkan dari ketentuan yang umum itu ke peristiwa atau persoalan yang khusus.¹⁴ 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.¹⁵

b. Penyempitan Hukum

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan 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.¹⁶ Oleh karena itu, dalam penyempitan hukum dibentuk pengecualian-pengecualian atau penyimpangan-penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang bersifat umum.¹⁷

c. *A Contrario*

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan 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 UU, tetapi kebalikan dari peristiwa tersebut diatur oleh UU. Cara menemukan hukumnya ialah dengan pertimbangan bahwa apabila UU menetapkan hal-hal tertentu untuk peristiwa tertentu, maka peraturan itu 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

¹⁴ Patrick Nerhot, *Legal Knowledge and Analogy, Fragments of Legal Epistemology, Hermeneutics and Linguistics*, Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, 1991, h. 73–74.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, h. 67.

¹⁶ Ahmad Rifai, *op.cit.*, h. 83.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal. 71.

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.¹⁸

B. Penalaran Hukum dalam Pengujian Kembali UU yang Telah Diuji dengan Amar Putusan Sama

1. Pengujian ketentuan Intersepsi Komunikasi dan Larangan Dikeluarkannya SP 3 Tersangka Korupsi

Dalam hal ini terdapat 2 (dua) nomor perkara yang menguji UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi (UU KPK) yang amar putusan pada keduanya ditolak, yakni dalam Perkara No. 006/PUU-I/2003 dan Perkara No. 012-016-019/PUU-IV/2006.

Pada kasus No. 006/PUU-I/2003, 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. Terlebih hal tersebut juga menyebabkan tidak adanya jaminan bahwa hasil intersepsi komunikasi itu tidak akan disalahgunakan untuk pemerasan dan tujuan negatif lainnya. Adapun ketentuan yang melarang KPK mengeluarkan SP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UU KPK juga dipersalahkan 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 12 ayat (1) huruf a bertentangan dengan Pasal 28D Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

Pengujian Pasal 12 ayat (1) huruf a dan Pasal 40 UU KPK dilakukan kembali oleh Para Pemohon kasus No. 012-016-019/PUU-IV/2006 yang mendalilkan bahwa Pasal 12 ayat (1) huruf a UU KPK telah memberikan

¹⁸ *Ibid*, h. 69.

sarana kepada KPK untuk mempersiapkan pola pengebakan dan mengganggu rasa aman, ketenangan, dan perlindungan pribadi Para Pemohon. Selain itu, pasal tersebut mencerminkan ketidakcermatan pembentuk UU yang tidak mempertimbangkan berlakunya ketentuan tentang larangan melakukan kegiatan penyadapan dalam Pasal 40 UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Disamping itu, diberikannya kewenangan bagi KPK untuk melakukan intersepsi komunikasi telah melanggar hak warga Negara khususnya untuk mendapatkan rasa aman dalam komunikasi. Sementara itu, sehubungan dengan Pasal 40 UU KPK yang tidak memberikan kewenangan pada KPK untuk mengeluarkan SP3 merupakan pelanggaran terhadap asas praduga tidak bersalah dan telah melanggar prinsip persamaan dimuka hukum, kepastian hukum, dan bersifat diskriminatif. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 40 UU KPK, seseorang yang disidik atau diperiksa sebagai tersangka KPK secara otomatis menjadi terdakwa. Oleh karena itu, para pemohon menganggap Pasal 12 ayat (1) huruf a 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 dan Pasal 40 UU KPK bertentangan dengan 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.

Dalam kedua perkara tersebut, Pasal 12 ayat (1) huruf a UU KPK diuji konstusionalitasnya 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. Akan tetapi, MK menilai bahwa ketentuan tersebut merupakan pembatasan hak asasi manusia yang konstusional. Adapun landasan yang digunakan oleh MK ialah 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. Dengan demikian, MK telah melakukan penafsiran sistematis karena konstusionalitas Pasal 12 ayat 1 huruf (a) tidak hanya diuji berdasarkan batu ujinya saja melainkan juga dengan Pasal 28J ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai suatu kesatuan sistem norma yang saling terkait satu dengan yang lainnya.

Selanjutnya terkait pengujian Pasal 40 UU KPK dalam Perkara No. 006/PUU-I/2003, MK menggunakan penafsiran teleologis guna menentukan apakah larangan mengeluarkan SP3 bagi KPK konstitusional atau tidak. Menurut MK, 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 pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain. 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.

Sedangkan dalam pengujian pasal yang sama namun dalam putusan yang berbeda yakni Perkara No. 012-016-019/PUU-IV/2006, MK menggunakan dua metode penalaran hukum. Pertama, penafsiran sistematis yang mana MK 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. Kedua, penafsiran teleologis karena dalam argumennya MK mengemukakan tujuan dirumuskannya UU KPK yakni agar KPK tidak menyalahgunakan kewenangannya yang sangat besar. 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.

2. Pengujian Ketentuan Kualifikasi Tindak Pidana Korupsi

Dalam hal ini terdapat 2 (dua) nomor perkara yang menguji UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ("**UU 31/1999**") yang amar putusan pada keduanya ditolak, yakni dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 dan Perkara Nomor 20/PUU- VI/2008.

Pemohon dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006 yang juga merupakan tersangka tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Agung dalam kasus pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol *Jakarta Outer Ring Road*, mendalilkan bahwa kata "*dapat*" dalam frasa "*dapat merugikan keuangan*

negara atau perekonomian negara” dalam ketentuan mengenai Pasal 3 UU 31/2009 mengandung dua pengertian, yaitu kerugian belum terjadi dan kerugian sudah terjadi. Menyamakan akibat hukum keduanya berarti melanggar kepastian hukum yang adil, sangat tidak adil, tidak manusiawi, dan cenderung irasional sehingga telah menyalahi prinsip kepastian hukum yang adil 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.

Permohonan pengujian kembali Pasal 3 UU 31/1999 juga diajukan oleh Pemohon yang merasa dirugikan karena menjadi terpidana kasus korupsi pengadaan obat-obatan sewaktu berlakunya keadaan darurat sipil di Maluku. Adapun dalil yang diajukan oleh Pemohon, yakni *Pertama*, Pemohon menganggap kualifikasi dan hukuman tindak pidana korupsi Pasal 3 UU 31 Tahun 1999 telah berlaku diskriminatif pada Pemohon. 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. Adapun hal ini melanggar Pasal 28D ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. *Kedua*, menurut Pemohon seharusnya jaksa/penuntut umum menggunakan wewenangnya dengan mengesampingkan perkara pemohon demi kepentingan umum karena pemohon melaksanakan tugas kemanusiaan. Argumen ini didasarkan pada Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. *Ketiga*, Pemohon mendalilkan bahwa Pengadilan Negeri Ambon, Pengadilan Tinggi Maluku dan Mahkamah Agung telah salah menerapkan hukum yang mana kesalahan dikarenakan tidak sesuai dengan hukum acara dan berjalan sepanjang proses pemidanaan. Dengan demikian, hal ini 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. *Keempat*, Pasal 3 UU 31 Tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 karena

memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Bertentangan pula dengan Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 yang memberikan jaminan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, serta Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pada kedua kasus tersebut, MK memutus perkara menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran gramatikal. Dalam Perkara Nomor 003/PUU-IV/2006, persoalan konstitusionalnya terletak pada pengertian kata “dapat” dalam frasa “*dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*” 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. Namun, MK menafsir pengertian kata “dapat” secara gramatikal sehingga MK memaknai kata “dapat” tidak dalam pengertian materielnya melainkan dalam pengertian formalnya. Artinya, ketika tindak pidana korupsi telah memenuhi unsur-unsur formalnya, maka hukuman dapat dikenakan terhadap pelakunya. Sedangkan dalam Perkara Nomor 20/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa Pasal 3 UU 31 Tahun 1999 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. MK menilai berbagai keadaan tersebut tidak memiliki hubungan hukum dengan ketentuan mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi dan hukumannya karena yang menjadi persoalan adalah implementasi UU, bukan konstitusionalitas UU.

C. Penalaran Hukum dalam Pengujian Kembali UU yang Telah Diuji dengan Amar Putusan Berbeda

1. Pengujian Ketentuan Larangan bagi Calon Independen dalam Pilkada

Dalam hal ini terdapat 2 (dua) nomor perkara yang menguji UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (“UU Pemda”) yang amar putusan pada keduanya berbeda, yakni pada Perkara No. 006/PUU-III/2005 dan Perkara No. 5/PUU-VI/2007.

Pada Perkara No. 006/PUU-III/2005, Biem Benjamin sebagai Pemohon merasa Pasal 59 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Pemda telah merugikan kepentingannya untuk menjadi calon kepala daerah. Selain itu, Pemohon juga mempersoalkan konstusionalitas setiap ketentuan pada Bagian Keempat tentang Pemerintah Daerah yang di 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”. 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. Meskipun banyak ketentuan yang diuji konstusionalitasnya namun Pemohon hanya mampu membuktikan memiliki kedudukan hukum untuk melakukan pengujian terhadap dua ketentuan saja yaitu Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3). Terhadap kedua ketentuan tersebut, Pemohon menganggap kedua ketentuan tersebut bersifat diskriminatif karena menutup kemungkinan bagi adanya calon perseorangan tanpa kendaraan partai politik atau yang disebut dengan calon independen untuk menjadi peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Padahal, menurut Pemohon, konstitusi tidak anti calon independen dengan bukti memberi kesempatan kepada calon perseorangan dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Daerah. Dalam perkara ini, MK menolak permohonan Pemohon. MK berpendapat bahwa dalil Pemohon sepanjang pengujian terhadap ketentuan yang menghalangi calon independen itu, tidak beralasan.

Lebih lanjut, melalui Perkara No. 5/PUU-VI/2007 Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda kembali diujikan karena menurut Pemohon, kedua ketentuan tersebut menghalangi calon independen untuk menjadi peserta pilkada mengingat yang menjadi kontestan dalam pemilihan kepala daerah harus diusung oleh partai politik sehingga menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dengan demikian, adanya kedua ketentuan tersebut hanya memberikan hak kepada partai politik untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala 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), serta Pasal 28 I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam putusan terdahulu, MK telah menyatakan bahwa pengaturan tata cara pemilihan kepada daerah merupakan pilihan kebijakan pembentuk UU. UU No. 32 Tahun 2004 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 MK, setelah dikeluarkannya Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 tersebut, pembentuk UU mengundangkan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang di dalamnya memuat ketentuan tentang tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (1) yang salah satunya mengatur diperbolehkannya calon independen. Adapun amar putusan ini berbeda dari putusan sebelumnya yang mana dalam kasus ini MK mengabulkan permohonan Pemohon sehingga ketentuan yang menghalangi calon independen dalam Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda menjadi tidak konstitusional. Hal ini dikarenakan bagi MK tidak boleh terdapat perbedaan perlakuan antara hak WNI yang tinggal di Nangroe Aceh Darussalam dengan WNI di provinsi lainnya untuk menjadi peserta pilkada karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.

Berdasarkan kasus di atas, dapat dilihat bahwa dalam Perkara No. 006/PUU-III/2005, MK menggunakan penalaran hukum dengan metode penafsiran teleologis dan penafsiran sistematis. Melalui penafsiran teleologis, MK berpendapat bahwa Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda ialah konstitusional karena ketentuan tersebut merupakan kebijakan pembuat UU yang bertujuan untuk membangun demokrasi dengan mekanisme partai politik. Selain itu, dengan penafsiran sistematis, MK menepis anggapan bahwa ketentuan mengenai larangan bagi calon independen dalam pilkada bersifat diskriminatif dengan mempertimbangkan pengertian diskriminasi dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Sedangkan dalam memutus Perkara No. 5/PUU-VI/2007, MK menggunakan penalaran hukum dengan metode konstruksi hukum analogi. Adapun MK memandang bahwa Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda menutup peluang bagi calon independen sederajat dengan Pasal 67 ayat (1) UU Pemerintahan Aceh yang membolehkan calon independen pilkada Aceh. Dengan kata lain,

MK menganalogikan konstitusionalitas calon independen di provinsi selain Aceh dengan calon independen di Provinsi Aceh. Berdasarkan analogi tersebut, MK menilai pembuat UU Pemerintahan Aceh telah menggunakan tafsir baru terhadap Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 dengan cara membolehkan calon independen menjadi peserta pilkada di Aceh. Oleh karena itu, tidak adil jika terjadi perbedaan perlakuan antara calon independen di Provinsi Aceh dengan calon independen diluar Provinsi Aceh.

2. Pengujian Ketentuan Batas Maksimal Masa Jabatan Kepala Daerah

Dalam hal ini terdapat 4 (empat) nomor perkara yang menguji UU Pemda yang amar putusan keseluruhannya berbeda, sebagai berikut:

a. Perkara No. 8/PUU-VI/2008

Dalam kasus ini, Pemohon mengajukan pengujian Pasal 58 huruf o UU Pemda karena merasa dirugikan dengan adanya surat KPU tanggal 25 September 2007 Nomor 725/15/IX/2007 dan Surat dari Menteri Dalam negeri tanggal 5 September 2007 Nomor 100/1680/OTDA yang mana kedua surat tersebut menggunakan Pasal 58 huruf o UU Pemda sebagai pembatas masa jabatan kepala daerah, sehingga Pemohon tidak dapat mencalonkan diri lagi menjadi Bupati Mamasa untuk periode 2008-2013. Sedangkan, menurut Pemohon meskipun dirinya telah menjadi Bupati Bantaeng pada tahun 1998-2003 dan Bupati Mamasa 2003-2008 namun pada tahun 1998-2003, proses pemilihan dilakukan dengan sistem parlemen dan bukan pemilihan umum. Apabila Pemohon dianggap telah 2 (dua) kali menjabat, maka UU Pemda berarti telah diberlakukan secara surut. Disamping itu, Pemohon berdalil bahwa adanya perbedaan lokasi saat menjabat sebagai Bupati sehingga apabila didasarkan pada Pasal 58 huruf o UU Pemda maka Pemohon baru sekali menjabat sebagai Bupati. Oleh karena itu, menurut Pemohon Pasal 58 huruf o UU Pemda bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 28D ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Meskipun demikian kasus ini ditolak MK karena MK berpendapat bahwa (i) Pasal 58 huruf o UU Pemda harus dipahami sebagai ketentuan yang mengatur syarat untuk menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala 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; (ii) sehubungan dengan diskriminasi, persyaratan Pasal 58 huruf o UU Pemda tidak ada kaitannya dengan jaminan untuk tidak dilakukan diskriminatif. Oleh karena itu dalil Pemohon tidak beralasan.

b. Perkara No. 22/PUU-VII/2009

Dalam kasus ini, 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. Adapun Pemohon II pertama kali menduduki jabatan Bupati Karimun per tanggal 25 April 2005 berdasarkan usulan Pj. Gubernur Kepulauan Riau kepada Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Pemohon II untuk kedua kalinya menduduki jabatan Bupati Karimun Masa Bakti 2006-2011 berdasarkan hasil pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang diselenggarakan oleh KPUD Kabupaten Karimun.

Dalam perkara 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. 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.

Para Pemohon mengajukan pengujian Pasal 58 huruf o UU Pemda beserta penjelasannya karena 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. Lebih lanjut, 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 penjabat 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.

Oleh karena itu, dalam petitumnya, Para Pemohon dan pihak terkait meminta agar MK menyatakan bahwa ketentuan yang membatasi masa jabatan kepala daerah sebagaimana diatur Pasal 58 huruf o UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat. Maksudnya, Pasal 58 huruf o UU Pemda tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: *pertama*, tidak berlaku untuk masa jabatan kepala daerah yang ditunjuk sebagai penjabat 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.

Dalam kasus ini, MK mengabulkan permohonan ini dan hal tersebut tentu berbeda dibandingkan dengan putusan lainnya sebab dalam perkara ini Pemohon mempersoalkan mengenai masalah masa jabatan kepala daerah tidak penuh karena diperoleh dari penggantian kepala daerah yang berhalangan tetap. Oleh karena MK tidak berhak mengubah atau memperbaiki Pasal 58 huruf o UU Pemda namun MK dituntut mengisi kekosongan hukum dengan menegaskan bahwa “masa jabatan yang

dihitung satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan.”

c. Perkara No. 29/PUU-VIII/2010

Dalam kasus ini, Pemohon mengajukan pengujian Pasal 58 huruf o UU Pemda yang mana menurutnya bertentangan dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945. 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 atautkah 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. Lebih lanjut, Pemohon menyatakan bahwa ketidakjelasan penafsiran Pasal 58 huruf o UU Pemda sangat nyata apabila dibandingkan dengan Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945. Akan tetapi, dalam kasus ini MK menolak permohonan Pemohon karena dianggap batu uji yang digunakan tidak relevan dengan Pasal 58 huruf o UU Pemda.

d. Perkara No. 33/PUU-VIII/2010

Pada kasus ini, 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. Menurut Para Pemohon, Pasal 58 huruf o UU Pemda bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan kepala 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.

Lebih lanjut, 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. 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. Berdasarkan dalil yang diajukan Pemohon, MK menolak permohonan Pemohon karena MK 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 MK, merupakan penilaian politis berdasar situasi pada masa tertentu, sedangkan keberlakuan konstitusi tetap sah selama belum diubah.

Berdasarkan kasus-kasus di atas, MK menggunakan penalaran hukum yang berbeda-beda. Dalam memutus Perkara No. 8/PUU-VI/2008 terlihat bahwa MK melakukan penafsiran sistematis melalui (i) 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; (ii) 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.

Selanjutnya, MK pun menerima pengujian kembali atas masa jabatan kepala daerah yang diperoleh melalui pengangkatan wakil kepala daerah menjadi kepala daerah dan pengangkatan seseorang menjadi penjabat kepala daerah dalam Perkara No. 22/PUU-VII/2009. Dalam pengujian kembali Pasal 58 huruf o UU Pemda, MK memandang telah terjadi kekosongan hukum sehingga MK 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. Adanya pengecualian ini menunjukkan bahwa MK telah melakukan konstruksi hukum melalui penyempitan hukum.

Berbeda dengan perkara sebelumnya, dalam Perkara No. 29/PUU-VIII/2010, MK menjatuhkan putusan dengan menggunakan metode konstruksi *a contrario*. Hal ini dilihat dari pertimbangan hakim MK yang menilai tidak tepat apabila Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 dijadikan batu uji dalam pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena ketentuan tersebut ialah untuk pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, MK telah menunjukkan irrelevansi pengujian pasal 58 huruf o UU Pemda terhadap Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.

Demikian pula dengan Perkara No. 33/PUU-VIII/2010 yang menunjukkan bahwa hakim MK memutuskan perkara melalui penafsiran teleologis. Hal tersebut terlihat dari pendapat MK yang menjelaskan tujuan pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam ketentuan Pasal 58 huruf o UU Pemda yakni untuk mengejawantahkan prinsip pembatasan kekuasaan sehingga sesuai dengan prinsip demokrasi.

3. Pengujian Ketentuan Pembagian Kursi Tahap Kedua

Dalam hal ini terdapat 2 (dua) nomor perkara yang menguji UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (“**UU Pemilu Legislatif**”) yang amar putusan pada keduanya berbeda.

Dalam Perkara No. 22-24/PUU-VI/2008, Para Pemohon mengajukan pengujian atas beberapa pasal namun dalam tulisan ini akan difokuskan pada Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Menurut salah satu Pemohon, adanya ketentuan tersebut 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 calon anggota DPR lain di daerah pemilihan yang lain dengan alasan suara atau sisa suara kurang dari 50% dari Bilangan Pembagi Pemilih (“BPP”). Dengan adanya pembagian kursi pada penghitungan tahap kedua dalam ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22 E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan demikian, pembagian kursi tersebut telah mengabaikan prinsip keadilan. Meskipun demikian, MK menolak permohonan Para Pemohon.

Selanjutnya, dalam Perkara No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009, Para Pemohon mengajukan pengujian atas beberapa pasal namun dalam tulisan ini akan difokuskan pada Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Menurut Para Pemohon, ketentuan 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 ketentuan tersebut tetap konstitusional sepanjang ditafsirkan sesuai dengan kepentingan Pemohon. Adapun dalil Para Pemohon ialah (i) ketentuan pembagian kursi berpotensi terjadinya penghitungan ganda dan mengacaukan sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu dapat mengakibatkan hilangnya suara pemilih karena penentuan sisa kursi ditentukan dengan pola BPP; (ii) ketentuan Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif menimbulkan multi tafsir; (iii) ketentuan Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif tidak memuat suatu kata yang dapat memberikan tafsiran adanya BPP baru sebesar 50% dari BPP yang ada pada tahap pertama, sehingga dianggap kabur dan bertentangan dengan kepastian hukum; (iv) adanya multitafsir pada kata “suara” dalam ketentuan Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Adapun dalam kasus ini, MK mengabulkan permohonan ini sebagian yaitu permohonan untuk menafsir secara konstitusional bersyarat atas ketentuan pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif.

Dalam Perkara No. 22-24/PUU-VI/2008, MK memandang bahwa Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif 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. Adapun argumentasi MK didukung kuat dengan materi muatan Pasal 205 ayat (4) UU pemilu Legislatif yang secara jelas menyebutkan partai politik. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemahaman MK berdasarkan pemahaman secara letterlek pada ketentuan tersebut sehingga dalam membuat putusan MK menggunakan penafsiran gramatikal.

Sedangkan dalam Perkara No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009, putusan yang dibuat MK didasari dengan metode penafsiran historis. Hal ini dikarenakan dalam membuat putusan, MK telah menggali fakta sejarah untuk mendapatkan maksud asli dari kata “suara” yang terdapat dalam Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu Legislatif. Adapun 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*. Melalui penafsiran historis, Mahkamah mengartikan kata “suara” dalam Pasal 205 ayat (4) UU Pemilu 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.

KESIMPULAN

A. Simpulan

Dalam memutuskan perkara pengujian yang dilakukan lebih dari sekali, MK menggunakan berbagai macam metode penalaran hukum, seperti penafsiran historis, konstruksi penyempitan hukum, konstruksi *a contrario*, dan lainnya. Adapun perbedaan metode penalaran hukum digunakan oleh karena perbedaan isu konstusionalitas yang dibawa oleh para pemohon. Metode penalaran hukum juga banyak digunakan lebih dari satu metode pada kasus tertentu guna menyelesaikan kompleksitas isu, seperti gabungan antara penafsiran sistematis dan penafsiran teleologis.

B. Saran

Terhadap kasus yang seolah-olah terdapat perbedaan dengan putusan sebelumnya, yakni terdapat perbedaan pada batu uji namun sebenarnya memiliki

persamaan pada kerugian konstitusional dan isu konstitusional yang dibawa, disarankan MK memutuskan dengan amar tidak dapat diterima pada putusan kedua untuk menjaga konsistensi dengan putusan sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Rifai, 2010, "*Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*", Jakarta: Sinar Grafika.
- Bambang Sutiyoso, 2006, "*Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*", Yogyakarta: UII Press.
- Bernard Arief Sidharta, 2009, "*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.
- Charles Grove Haines, 1944, "*The Role of The Supreme Court in American Government and Politics 1789-1835*", London: Cambridge University Press.
- Johnny Ibrahim, 2007, "*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*", Malang: Bayumedia Publishing.
- Patrick Nerhot, 1991, "*Legal Knowledge and Analogy, Fragments of Legal Epistemology, Hermeneutics and Linguistics*", Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Peter de Cruz, 1999, "*Comparative Law in A Changing World*", London: Cavendish Publishing.
- Philipus M. Hadjon dan Titiek Sri Djatmiati, 2009, "*Argumentasi Hukum*", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ronald Dworkin, 1986, "*Law's Empire*", London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sudikno Mertokusumo, 2009, "*Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*", Yogyakarta: Liberty.
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, 2008, "*Penafsiran dan Konstruksi Hukum*", Bandung: Alumni.