



Penelitian



Proses



Tepat Sasaran



KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

## LAPORAN HASIL PENELITIAN

### PENAFSIRAN KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR



PUSAT PENELITIAN, PENGKAJIAN PERKARA DAN PENGELOLAAN TEKNOLOGI INFORMASI DAN KOMUNIKASI [P4TIK]

TAHUN 2016



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN HASIL PENELITIAN**

**PENAFSIRAN KONSTITUSI  
DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG  
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR**

Diajukan oleh : Bisariyadi  
Intan Permata Putri  
Ananthia Ayu Devitasari  
Titis Anindyajati  
Alia Harumdani Widjaja  
Mohammad Mahrus Ali  
Meyrinda Rahmawaty Hilipito



## **KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Tuhan Yang Maha Kuasa. Bagi para peneliti, penyelenggaraan program penelitian merupakan kesempatan emas untuk mengasah ketrampilan sekaligus melatih kemampuan menganalisa. Hal inilah yang mendasari setiap pimpinan dalam lembaga penelitian untuk senantiasa membuka program ini sebanyak-banyaknya dan sesering mungkin. Bisa jadi, sekali dalam setahun tidaklah cukup.

Penelitian ini merupakan program rutin tahunan yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (P4TIK) yang dilakukan secara berkelompok. Banyak tema-tema penelitian yang menarik yang diangkat dalam penelitian tahun 2016 ini, salah satunya adalah penelitian ini yang mencoba mengkaji mengenai kandungan panfsiran konstitusi dalam putusan pengujian Undang-Undang. Tema ini tidaklah mudah. Mengingat begitu banyak putusan yang harus ditelusuri dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2015 yang berjumlah lebih dari 850 putusan. Ketelitian dan kehati-hatian menjadi faktor penting yang perlu diperhatikan untuk dapat menghasilkan penelitian yang valid dan laporan penelitian yang memuaskan.

Saya yakin bahwa para peneliti telah berupaya sekeras mungkin untuk memperoleh hasil yang maksimal. Dan bila akhirnya hasil itu tidak sampai sempurna maka ketahuilah bahwa meneliti merupakan proses pembelajaran dalam rangka mengasah kemampuan. Jangan pernah patah arang dan berputus asa bila hasil tidak memuaskan, karena proses meneliti itu adalah perjalanan yang memakan waktu tidak sebentar.

Tema kajian yang diangkat dalam penelitian ini amatlah menarik dan bisa mengisi celah-celah dalam kajian akademik yang masih sedikit dalam membahas mengenai penafsiran konstitusi. Saya ucapkan selamat kepada para peneliti yang telah mampu menghasilkan laporan penelitian ini dan kepada para pembaca dan peminat kajian hukum konstitusi, selamat membaca kajian menarik ini!.

Kepala Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara  
dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi

**Ir. Noor Sidharta, MBA.**

NIP. 19640905 199003 1 004

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PENAFSIRAN KONSTITUSI  
DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG  
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR**

**HASIL PENELITIAN**

**Mengesahkan,  
Kepala Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara  
dan Pengelolaan TIK,**

**Ir. Noor Sidharta, MH, MBA.  
NIP 19640905 199003 1 004**



## **RINGKASAN EKSEKUTIF**

Judul Penelitian : Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar

Kelompok Peneliti : Bisariyadi;Intan Permata Putri; Ananthia Ayu Devitasari; Titis Anindyajati; Alia Harumdani Widjaja; Mohammad Mahrus Ali; Meyrinda Rahmawaty Hilipito

Penelitian ini hendak membahas peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD. Penelitian ini menitikberatkan pada praktek penyelesaian perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD, dengan menelaah putusan-putusan dalam kurun waktu 2003-2015. Dari putusan ini akan diidentifikasi dan diklasifikasi putusan dimana pertimbangan hakim memuat penafsiran konstitusi dan putusan yang hanya merujuk pada Pasal-Pasal UUD tanpa melakukan penafsiran.

Penelitian ini juga akan menganalisa putusan-putusan yang mengandung penafsiran konstitusi tersebut untuk merumuskan langkah-langkah yang ditempuh oleh majelis hakim dalam melakukan penafsiran. Rumusan langkah-langkah ini menjadi bahan masukan bagi penyusunan prosedur baku bagi penanganan penyelesaian perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD.

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dinamika penafsiran konstitusi yang dilakukan MK dan menemukan prosedur yang ideal dalam melakukan penafsiran konstitusi ketika dihadapkan pada perkara pengujian UU terhadap UUD.

Penelitian ini secara ketat menerapkan kriteria bahwa hanya putusan yang mengandung tafsiran majelis hakim atas teks UUD saja yang akan dianalisis dalam penelitian ini. Yang dimaksudkan dengan teks UUD adalah materi muatan dalam frasa, ayat, pasal atau bagian



dari UUD yang ditafsirkan dalam putusan MK. Sebagai temuan, tim peneliti menemukan hasil yang sedikit mengejutkan dimana hanya sedikit dari jumlah keseluruhan putusan yang diteliti, yaitu hanya terdapat dalam 32 putusan.

Terhadap putusan yang dianggap diluar dari kriteria yang ditetapkan diatas, penelitian ini menetapkan 3 pengelompokan tersendiri dengan kriteria-kriterianya. Pada intinya, kriteria ini didasarkan pada bagaimana majelis hakim melakukan pengujian norma dari suatu undang-undang terhadap UUD. Ketiga kelompok kriteria tersebut adalah:

1. Cukup dengan menggunakan (mengutip) pasal-pasal dalam UUD sebagai dasar pengujian (tanpa mengelaborasi lebih lanjut makna dibalik teks konstitusi tersebut);
2. Menyebutkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai konstitusi sebagai dasar pengujian (tanpa menyebut secara spesifik pasal-pasal dalam UUD yang dijadikan sebagai “batu uji”);
3. Tidak menyebutkan dasar pengujian norma (pertimbangan majelis hakim secara langsung menyimpulkan bahwa norma yang diuji (tidak) bertentangan dengan UUD).

Dalam konteks kewenangan, sejatinya MK hanya melakukan penafsiran konstitusi. Berdasarkan data putusan yang diteliti dalam bab sebelumnya, hakim ternyata tidak selalu menggunakan penafsiran konstitusi, tetapi memakai penafsiran undang-undang, bahkan dalam putusan tertentu, hakim hanya melakukan penafsiran undang-undang dalam menjawab gugatan pemohon atas norma yang dipersoalkan. Dalam tahap inilah putusan mahkamah seringkali menjadi sorotan dari banyak pihak, sebab UUD 1945 tidak lagi dijadikan teks utama dalam menafsirkan undang-undang, kendati kedua penafsiran tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu menemukan makna atau arti dari suatu norma, dengan perbedaan yang terletak pada obyek yang ditafsirkan, yaitu obyek yang berupa norma UUD 1945 dan obyek yang berupa norma undang-undang. Penafsiran UU yang dilakukan oleh Mahkamah memang tidak dapat dinegasikan namun yang perlu ditegaskan adalah fungsi utama Mahkamah sesungguhnya adalah sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*).

## Daftar Isi

Kata Pengantar .....	iii
Halaman Pengesahan .....	v
Ringkasan Eksekutif .....	vii
Daftar Isi .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. RUMUSAN MASALAH .....	6
C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....	6
1. Tujuan Penelitian .....	6
2. Manfaat Penelitian .....	6
D. METODE PENELITIAN .....	6
E. SISTEMATIKA HASIL PENELITIAN .....	8
<b>BAB II KERANGKA KONSEP</b> .....	<b>9</b>
A. PENAFSIRAN KONSTITUSI .....	9
B. MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PENAFSIR KONSTITUSI .....	13
C. MEMBEDAKAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DENGAN PENAFSIRAN KONSTITUSI .....	18

<b>BAB III ANALISA</b> .....	21
A. PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG 2003-2015 .....	21
B. MEMPERSEMPIT RUANG LINGKUP .....	22
C. TIGA KELOMPOK PUTUSAN .....	28
<b>BAB IV PENAFSIRAN KONSTITUSI DALAM PUTUSAN</b> .....	43
A. PUTUSAN MK YANG MEMUAT PENAFSIRAN KONSTITUSI .....	43
1. Negara Hukum dalam Tafsir Konstitusi .....	45
2. Penafsiran Mahkamah Konstitusi Mengenai Penyelenggaraan Pemilu	49
3. Penafsiran Mahkamah Konstitusi mengenai frasa “terdiri dari” dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 .....	56
4. Hak Menguasai Negara dalam Tafsir Mahkamah terhadap UUD 1945	62
B. CARA MK MELAKUKAN PENAFSIRAN .....	68
1. Pola Perumusan Putusan .....	68
2. Langkah Penafsiran .....	75
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	87
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	91

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Peran ini senantiasa dihubungkan dalam konteks kelembagaan. Padahal, setiap orang, seperti ahli hukum, guru besar di perguruan tinggi, maupun lembaga negara memiliki hak untuk menafsirkan konstitusi. Namun, diantara orang maupun lembaga negara tersebut, MK merupakan lembaga yang paling otoritatif diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi secara resmi. Tatkala MK telah memberi tafsir terhadap suatu aturan konstitusional maka tafsir tersebut berlaku resmi mengikat semua warga negara tanpa terkecuali. Tafsir konstitusi yang dikemukakan oleh lembaga maupun orang selain MK tidak memiliki kekuatan hukum manakala MK telah mengeluarkan tafsiran.

Bagaimana bila peranan tersebut dikaitkan dengan kewenangan *constitutional review*? Apakah dalam melaksanakan *constitutional review* mewajibkan MK untuk selalu melakukan penafsiran konstitusi?

Dalam literatur, berkembang wacana mengenai perbedaan antara penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) dan penafsiran UU (*statutory interpretation*).<sup>1</sup> Memang, gagasan pemisahan ini lebih banyak berkembang di negara-negara dengan sistem *Common Law*. Di negara-negara yang lebih menekankan pada kodifikasi peraturan perundang-undangan atau sistem *Civil Law*, kajian mengenai pemisahan tersebut amatlah minim. Dalam prakteknya, kewenangan *constitutional review* di negara-negara *Civil Law* mengaburkan batasan antara *constitutional interpretation* dengan *statutory interpretation*. Dalam sebuah studi perbandingan yang dilakukan oleh Neil Mac Cormick dan Robert P. Sommers<sup>2</sup> menemukan

<sup>1</sup> James Allan Senior, "Constitutional Interpretation v. Statutory Interpretation", *Legal Theory*, 6(1), March 2000 pp 109-122. Lihat juga Kent Greenwalt, *Constitutional and Statutory Interpretation*, in Jules Coleman, Kenneth Einar Himma and Scott J. Shapiro (eds), *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*, 2004 (Oxford University Press)

<sup>2</sup> D. Neil Mac Cormick dan Robert P. Sommers (eds.), *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, 1991, (Aldershot: Dartmouth Publishing Co. Ltd). Untuk lebih memahami mengenai perbedaan antara sistem hukum Common Law dan Civil Law, serta konsekuensi mengenai penafsiran yang dilakukan oleh lembaga peradilan di masing-masing sistem hukum, lihat Joseph Dainow, "The Civil Law dan the Common Law: Some Points of Comparison", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 15, No. 3 (1966 - 1967), pp. 419-435

bahwa *judicial review* di negara-negara *Civil Law* memberi ruang kepada lembaga peradilan untuk melakukan penafsiran konstitusi untuk mengukur konstitusionalitas norma UU yang diuji.

Salah satu praktek yang kerap dirujuk sebagai pendekatan yang mengaburkan batasan *constitutional interpretation* dengan *statutory interpretation* adalah yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Federal Jerman. Putusan dalam kasus *Putri Soraya*<sup>3</sup> memuat pertimbangan mengenai yang disebut sebagai penafsiran hukum dengan pendekatan paripurna (*holistic method of legal interpretation*). Putri Soraya adalah mantan istri dari Shah Iran yang mengajukan perkara konstitusional atas dasar pencemaran nama baik yang dilakukan oleh majalah *Die Welt* karena telah memuat wawancara fiktif dengannya dimana kehidupan pribadinya terkuak secara gamblang. Putri Soraya menuntut ganti rugi perdata atas perbuatan itu, namun hukum Jerman tidak mengatur mengenai hal ini. Pencemaran nama baik adalah persoalan pidana dan tidak diatur dalam hukum perdata Jerman. Sehingga pihak yang dirugikan atas pencemaran nama baik tidak memperoleh imbalan ganti rugi. MK Federal Jerman memutuskan untuk mengabulkan permohonan Putri Soraya dan menambahkan aturan hukum perdata yang sebelumnya tidak mengatur mengenai imbalan ganti rugi tersebut. Putusan ini menjadi kontroversi sebab *Basic Law* Jerman mengatur bahwa lembaga peradilan terikat oleh hukum dan keadilan.<sup>4</sup> Artinya, MK Jerman tidak bisa dengan mudahnya mengubah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Parlemen. Mengenai pembatasan kewenangan peradilan untuk mengubah peraturan perundang-undangan ini, MK Federal Jerman beralih

*"The interpretation is the method and way by which the judge inquires into the content of a statute, considering its placement within the whole legal order, without being restricted by the formal wording. ... the law is not identical with the whole of the written statutes. Over and above the positive enactments of the state power there can be 'ein Mehr an Recht' (a surplus of law which has its source in the constitutional legal order*

<sup>3</sup> Princess Soraya Case (1973), 34 Federal Constitutional Court of Germany 269, decision of the Second Senate.

<sup>4</sup> Pasal 20 (3) Basic Law Jerman menyebutkan "*The legislature shall be bound by the constitutional order, the executive and the judiciary by law and justice.*" Dengan kata lain yang berhak mengubah peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan konstitusi adalah parlemen, sedangkan lembaga peradilan dan pemerintah dibatasi oleh hukum dan keadilan, dan tidak boleh membuat hukum baru.

*as a holistic unity of meaning, and which can operate as a corrective to the written law; to find it and to deliver it in decisions is the task of adjudication.”<sup>5</sup>*

Bagaimana dengan di Indonesia? Dalam praktek, terdapat beragam cara yang dilakukan. MK tidak selalu melakukan penafsiran konstitusi dalam putusan perkara *constitutional review*.

Praktek yang dilakukan MK diantaranya adalah mengedepankan penafsiran UU sebagai analisis apakah norma UU yang diuji melanggar nilai-nilai konstitusional. Pasal-Pasal dalam UUD lebih berfungsi sebagai batu uji (*touchstone*) dibanding sebagai teks yang menjadi obyek penafsiran. Dengan kata lain, pertimbangan majelis hakim dalam perkara pengujian UU yang tidak menyertakan penafsiran konstitusi. Pertimbangan majelis hakim hanya merujuk pada Pasal tertentu dalam UUD atau menukil nilai-nilai konstitusi yang bersifat universal tanpa mengelaborasi maknanya secara mendalam. Misalnya, kala memutus perkara konstitusionalitas makna “perbuatan tidak menyenangkan”, MK memuat pendapatnya sebagai berikut:

*“... menurut Mahkamah frasa “Sesuatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tak menyenangkan” dalam Pasal 335 ayat (1) butir 1 KUHP telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena memberikan peluang terjadinya kesewenang-wenangan penyidik dan penuntut umum dalam implementasinya terutama bagi pihak yang dilaporkan, sehingga justru bertentangan dengan prinsip konstitusi yang menjamin perlindungan atas hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil dalam proses penegakan hukum [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945].”<sup>6</sup>*

Sebagai dalil “membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan penyidik dan penuntut umum”, MK mengemukakan situasi imajiner bahwa:

*“... sebagai akibat dari adanya rumusan delik yang demikian tersebut, dapat juga menjadi peluang bagi penyidik dan penuntut umum untuk berbuat sewenang-wenang terhadap orang lain berdasarkan suatu laporan. Meskipun harus diakui bahwa pada akhirnya hal demikian harus dibuktikan di pengadilan, akan tetapi apabila laporan tersebut terbukti, maka hal tersebut menjadi wajar dan tidak ada kesewenang-wenangan. Sebaliknya, apabila tidak terbukti maka pihak yang dilaporkan jelas telah menderita kerugian karena harus berurusan dengan penyidik dan penuntut umum dan terlebih lagi apabila yang bersangkutan ditahan [vide Pasal 21 ayat (4) huruf b*

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 287 (sebagaimana diterjemahkan dalam Daniel A. Farber. “Hermeneutic Tourist: Statutory Interpretation in Comparative Perspective, *Cornell Law Review*, 81(2). January 1996, hal. 520)

<sup>6</sup> Putusan Nomor 1/PUU-XI/2013, Paragraf [3.16]

*KUHAP]. Dengan demikian berarti seseorang telah kehilangan kemerdekaan sebagai hak asasinya, padahal hukum pidana dan hukum acara pidana justru untuk melindungi hak asasi dari kesewenang-wenangan penegak hukum.”<sup>7</sup>*

Dalam kesimpulannya, MK menyatakan bahwa norma “perbuatan tidak menyenangkan” yang dimuat dalam KUHP telah bertentangan dengan hak memperoleh kepastian hukum yang adil. Namun, argumentasi yang dibangun dalam pertimbangan majelis menekankan pada hilangnya hak merdeka warga negara karena kesewenang-wenangan penyidik dan penuntut umum. Tidak diketemukan pertimbangan dimana MK mengelaborasi makna “hak warga negara untuk memperoleh kepastian hukum yang adil” dalam putusan tersebut.

Namun, langkah yang berbeda justru terlihat ketika MK dengan ijtihad hukumnya berani memberi tafsir terhadap Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, khususnya frasa “dikuasai oleh negara” dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Ketenagalistrikan.<sup>8</sup> Konsep tentang penguasaan negara atau dalam istilah lain disebut dengan hak menguasai negara dimaknai MK dengan pengertian berikut:

*“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”<sup>9</sup>*

Dengan pijakan tafsir tersebut, MK menjelaskan makna “hak menguasai negara” yang terkandung dalam konstitusi. Disinilah peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi berwujud. Dalam pengertian, peran MK sebagai *the interpreter of the constitution* terkukuhkan. Undang-Undang Dasar tidak hanya dijadikan rujukan (batu uji) tetapi MK juga melakukan penafsiran atas teks konstitusi. Hasil penafsiran teks itu menjadi parameter untuk mengukur norma undang-undang yang diuji agar bersesuaian dengan Undang-Undang Dasar. Putusan MK menjadi jalan keluar bagi penyelesaian konflik norma UU dengan UUD, yang mengikat seluruh elemen dibawah ketentuan konstitusi. Terlebih, putusan MK menjadi referensi

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana dimuat Dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, Terbit Hari Selasa tanggal 21 Desember 2004

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hal 334

utama atas penafsiran makna frasa “dikuasai oleh negara” sebagaimana tercantum pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Keberagaman cara MK menyelesaikan perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD dalam konteks penafsiran konstitusi menimbulkan perdebatan. Dua ilustrasi putusan yang disebutkan diatas merupakan dua model praktek yang berbeda satu sama lain. Disatu sisi, MK sebelum melakukan pengujian UU melakukan tafsir konstitusi terlebih dahulu. Disisi lain, MK cukup merujuk pada salah satu atau beberapa pasal dalam UUD tanpa melakukan penafsiran atas Pasal-pasal tersebut.

Faktanya, peran MK selaku penafsir akhir konstitusi tidak selalu hadir dalam setiap putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD. Terlebih lagi, belum ada rambu-rambu yang baku ketika MK dianggap perlu untuk melakukan penafsiran konstitusi.

Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini hendak membahas peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD. Penelitian ini menitikberatkan pada praktek penyelesaian perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD, dengan menelaah putusan-putusan dalam kurun waktu 2003-2015. Dari putusan ini akan diidentifikasi dan diklasifikasi putusan dimana pertimbangan hakim memuat penafsiran konstitusi dan putusan yang hanya merujuk pada Pasal-Pasal UUD tanpa melakukan penafsiran.

Lebih lanjut, penelitian ini juga akan menganalisa putusan-putusan yang mengandung penafsiran konstitusi tersebut untuk merumuskan langkah-langkah yang ditempuh oleh majelis hakim dalam melakukan penafsiran. Rumusan langkah-langkah ini menjadi bahan masukan bagi penyusunan prosedur baku bagi penanganan penyelesaian perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD.

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dinamika penafsiran konstitusi yang dilakukan MK dan menemukan prosedur yang ideal dalam



melakukan penafsiran konstitusi ketika dihadapkan pada perkara pengujian UU terhadap UUD.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Untuk membatasi ruang lingkup masalah pada penelitian ini, terdapat dua permasalahan yang akan diteliti, yaitu;

1. Apakah dalam perkara pengujian UU terhadap UUD (*constitutional review*) MK selalu melakukan penafsiran konstitusi?
2. Bagaimana langkah-langkah prosedural menafsirkan konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap UUD?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk

1. Mengetahui peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi dalam putusan *constitutional review*.
2. Merumuskan langkah-langkah prosedural menafsirkan konstitusi dalam pengujian undang-undang.

### **2. Manfaat Penelitian**

Dengan dicapainya tujuan di atas, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada hakim konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara pengujian undang-undang.

## **D. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini membahas mengenai penafsiran konstitusi yang termuat dalam putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD serta bagaimana merumuskan langkah-langkah prosedural dalam menangani perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD.

Oleh karenanya, bahan utama yang menjadi obyek penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD. Ruang lingkup putusan ini akan dibatasi pada putusan dalam perkara yang diregistrasi antara kurun waktu 2003 sampai 2015. Selain itu, pembatasan juga dilakukan dalam konteks jenis amar putusan yang diutus oleh Majelis Hakim. Penelitian ini akan menitikberatkan pada amar putusan dimana Majelis Hakim memutuskan untuk “mengabulkan” dan “menolak” permohonan. Hal ini diambil dengan latar belakang pemikiran bahwa pertimbangan majelis hakim telah masuk dalam pokok perkara. Dengan demikian, pertimbangan majelis hakim akan memuat inti dari persoalan konstitusional yang dihadapi pemohon. Sedangkan, dalam jenis amar putusan “tidak dapat diterima”, pertimbangan majelis hakim tidak memuat pokok perkara namun berhenti pada persoalan formal permohonan.

Putusan MK tersebut akan dipetakan sesuai dengan pengelompokkan dalam konteks keterkaitan dengan muatan penafsiran konstitusi yang terkandung dalam putusan. Asumsi sementara penelitian ini, putusan akan dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu (i) mengandung penafsiran konstitusi; (ii) mencantumkan Pasal-Pasal Konstitusi batu uji, tanpa melakukan penafsiran konstitusi; atau (iii) tidak mengandung keduanya (tidak menafsirkan juga tidak merujuk konstitusi sebagai batu uji).

Dari pemetaan putusan diatas akan diperoleh gambaran mengenai keterkaitan penanganan perkara pengujian UU terhadap UUD dengan peran MK sebagai penafsir akhir konstitusi. Sehingga akan diperoleh jawaban atas persoalan apakah dalam perkara pengujian UU terhadap UUD (*constitutional review*) MK selalu melakukan penafsiran konstitusi?

Selanjutnya, putusan-putusan yang mengandung penafsiran konstitusi akan diulas dengan pendekatan *content analysis* untuk mendapatkan gambaran mengenai langkah-langkah yang diambil majelis hakim dalam menengani perkara pengujian UU terhadap UUD. Langkah-langkah yang lazim dilakukan dirumuskan untuk memperoleh rumusan baku prosedur penanganan pengujian UU terhadap UUD.

Penelitian ini juga akan melakukan wawancara dengan beberapa hakim konstitusi untuk melakukan klarifikasi temuan-temuan yang diperoleh selama melakukan penelitian ini.

## **E. SISTEMATIKA HASIL PENELITIAN**

Sistematika dalam penyusunan laporan hasil penelitian ini akan terdiri atas 5 (lima) bagian. *Bagian pertama* penelitian merupakan pendahuluan yang menguraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

*Bagian kedua* merupakan kerangka konsep yang menjadi landasan teoritis atas penulisan penelitian ini. Pada bagian ini akan dipaparkan teori mengenai penafsiran konstitusi serta konsep mengenai peran Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*).

Pada *bagian ketiga* merupakan hasil penelitian yang mengidentifikasi dan mengklasifikasi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang mengandung penafsiran konstitusi. Bagian ini akan menyajikan data dan informasi pengelompokan putusan MK dalam pengujian undang-undang terhadap UUD yang mengandung penafsiran konstitusi dalam kurun 2003-2015.

Sedangkan *bagian keempat* akan menganalisis putusan-putusan MK yang memuat penafsiran konstitusi. Putusan tersebut akan menjadi rujukan untuk merumuskan langkah-langkah yang dilakukan oleh Majelis Hakim ketika melakukan penanganan perkara pengujian UU terhadap UUD. Dengan menganalisa putusan tersebut diharapkan akan menjadi masukan dalam penyusunan prosedur baku penyelesaian perkara pengujian UU di MK.

*Bagian kelima* menjadi bab Penutup yang menyajikan kesimpulan dan saran dari penelitian yang telah dilakukan.

## BAB II

### KERANGKA KONSEP

#### A. PENAFSIRAN KONSTITUSI

Istilah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi.<sup>10</sup> Penafsiran konstitusi terkait erat dengan adjudikasi, standar dan metode yang oleh peradilan untuk menjalankan kewenangan *judicial review*.<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang.<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit.<sup>13</sup>

Kebutuhan akan penafsiran tersebut timbul karena konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka penataan kehidupan bernegara. Untuk melakukan penafsiran konstitusi diperlukan metode dan teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga upaya menegakkan konstitusi

<sup>10</sup> Beberapa pandangan tersebut terdapat dalam karya Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Federation Press, 1996), Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990), Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006), Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999).

<sup>11</sup> Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation*, Ninth Edition, 2009 Wadsworth, Cengage Learning, hal. 75

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (InHilco, Jakarta 2006), hal. 175

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 13

sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang ada dan tidak bertentangan dengan dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif.<sup>14</sup>

Salah satu hakim agung Supreme Court di Amerika Serikat, Justice William J. Brennan menyatakan bahwa "*the Constitution is not a static document whose meaning on every detail is fixed for all time by the life experience of the framers*".<sup>15</sup> Konstitusi bukanlah dokumen statis yang makna dari setiap detailnya ditentukan oleh pengalaman hidup penafsirnya. Konstitusi harusnya tidak dipahami sebagai dokumen statis yang berlaku sepanjang masa melainkan harus adaptif dan dinamis. Hakim Brennan mendeskripsikan bahwa konstitusi merupakan entitas hidup yang maknanya tidak dapat ditafsirkan hanya dengan doktrin preseden sebelumnya maupun dengan penafsiran *original intent*.

Hal tersebut berbeda dengan pendapat Justice Antonin Scalia yang juga merupakan Hakim Agung Supreme Court Amerika yang menganut pandangan originalis berpendapat bahwa penafsiran konstitusi hanya dapat dilakukan melalui pendekatan pemahaman dari penyusun konstitusi itu sendiri atau pemahaman umum dari masyarakat terhadap konstitusi itu sendiri. Para originalis berpandangan bahwa cara terbaik dalam menafsirkan konstitusi adalah dengan melihat tujuan para penyusun konstitusi itu sendiri.<sup>16</sup>

Penafsiran sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), berangkat dari pemikiran, bahwa pekerjaan kehakiman memiliki karakter logikal. Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.<sup>17</sup>

Achmad Sodiki dalam salah satu *dissenting opinion*-nya menyatakan bahwa penafsiran yang seharusnya dihindari adalah cara pendekatan tekstual dari bunyi undang-undang yang

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 16

<sup>15</sup> Robert C. Post, *Theories of Constitutional Interpretation*, Yale Law School Legal Scholarship Repository, hal. 17

<sup>16</sup> Saldi Isra, dkk., *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Padang dan Jakarta, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010, hal. 58

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 13

secara kaku (*rigid*) tidak dapat mengantisipasi dan menyesuaikan diri dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat.<sup>18</sup> Pembeneran pendekatan tekstual oleh kaum *originalist* ini atas dasar keyakinan bahwa

*“Each statute is an expression of sovereign legislative will, and it is not the place of the courts to usurp the legislator’s power through a ‘creative’ form of judicial interpretation. This doctrine finds its foundation in other doctrines namely Parliamentary sovereignty and the separation of powers. The judge, who is the ultimate interpreter of laws, is not cloaked in the legitimacy of democratic election. Consequently, he must confine himself to being, the words of Montesquieu ‘the mouth for the words of the law’.”*

Sebaliknya, perlu menggunakan pendekatan yang dinamis, yang menurut Randal N. Graham *“law should be interpreted by reference to contemporary ideals, with little or intention paid to legislative intent”*. Dengan pendekatan yang dinamis tersebut maka undang-undang *‘to be moulded in response to needs which are identified at the time the rule is being applied, either with reference to the current rather the historic will of legislature, or with respect to what the interpreter considers is dedicated under the circumstances’*. Bahwa, dengan penafsiran dinamis tersebut, maka yang menjadi rujukan utama adalah *contemporary ideals* (ide-ide kontemporer) yang dipergunakan untuk merespon/menjawab *the needs* atau kebutuhan masyarakat masa kini pada saat suatu undang-undang itu diterapkan dan--bukan merujuk pada kehendak legislatif yang dirunut pada saat undang-undang tersebut dibentuk.<sup>19</sup>

Terkait dengan jenis interpretasi, Robert C. Post menyatakan bahwa terdapat tiga bentuk penafsiran konstitusi. Bentuk pertama adalah penafsiran gramatikal yang melihat konstitusi dari teks eksplisit. Bentuk yang kedua adalah penafsiran konstitusi berdasarkan original intent para pembentuk konstitusi (*Framers*). Bentuk ketiga adalah menafsirkan konstitusi secara responsif sebagai pemecahan masalah kontemporer di masyarakat. Robert C. Post yang juga seorang professor hukum sekaligus dekan fakultas hukum Yale menyatakan bahwa ketiga bentuk dalam penafsiran konstitusi adalah penafsiran historis (*original intent*), penafsiran doktrinal (tekstual dan gramatikal), dan penafsiran responsif.

<sup>18</sup> Achmad Sodiki, *Dari Dissenting Opinion menuju Living Constitution (Pemikiran Hukum Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Hakim Konstitusi Periode 2008-2013)*, UB Press, Malang, 2014, hal. 77-78

<sup>19</sup> *Ibid.*,

Dalam konteks pengujian norma hukum oleh Mahkamah Konstitusi adalah berada pada ranah konstiusionalitas norma hukum. Makna konstiusionalitas pada dasarnya tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Untuk menafsirkan, menilai atau menguji konstiusionalitas suatu undang-undang terdapat empat indikator penilai yaitu<sup>20</sup> pertama, naskah undang-undang dasar yang resmi dan tertulis, kedua, dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib. Ketiga, nilai-nilai konstitusi yang dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Keempat, nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan yang ideal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>21</sup> Empat hal tersebut merupakan sumber tatanan hukum tata negara yang dapat dijadikan parameter dalam pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang.

Praktek MK, yang dalam kiprahnya selama lebih sepuluh tahun, dengan *judicial activism* yang cukup rasional, tampaknya telah berusaha mengisi kekosongan dan kebutuhan yang ada, sehingga dapat memberikan keadilan konstitusi (*constitutional justice*) yang diharapkan banyak orang. Akses pengujian konstiusionalitas yang lebih luas terhadap peraturan perundang-undangan, sangat dimungkinkan dengan menafsirkan frasa “undang-undang” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dalam arti materil dan formil maupun dengan alasan materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, sesungguhnya menjadi materi muatan undang-undang, sehingga meski secara formil bukan undang-undang yang dibentuk DPR dan Presiden, secara substantif atau materil merupakan undang-undang. Pendekatan yang progresif harus dilakukan, karena kebutuhan dan jaminan konstiusionalisme menjadi paradigma yang dianut, baik melalui *judge-made*

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2005), hal. 8-9

<sup>21</sup> *Ibid.*,

*constitutional law*, maupun melalui interpretasi Pembuat Undang-Undang dalam revisi Undang-Undang, sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

## B. MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PENAFSIR KONSTITUSI

Penafsiran atau interpretasi terhadap hukum khususnya konstitusi menjadi salah satu faktor yang sangat penting untuk menjadikan hukum bersifat dinamis dan bisa mengikuti perkembangan zaman. Penafsiran terhadap suatu konstitusi pada dasarnya dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja. Akan tetapi, tidak dapat dibayangkan pertarungan sengit yang akan terjadi apabila terdapat penafsiran yang berbeda-beda antara pihak atau lembaga yang satu dengan pihak atau lembaga yang lain. Sejarah mencatat, tidak berselang beberapa tahun lamanya setelah kasus *Marbury v. Madison* diputuskan, terdapat keinginan kuat dari lembaga legislatif untuk ikut berperan juga dalam ranah penafsiran bahkan ingin memposisikan dirinya untuk ikut meng-kroscek penafsiran konstitusi yang telah dilakukan lembaga yudisial Mahkamah Agung Amerika Serikat (*Supreme Court*).<sup>22</sup> Bahkan, tidak menutup kemungkinan, apabila lembaga-lembaga tersebut tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam menafsirkan konstitusi, maka permasalahan penafsiran konstitusi pada akhirnya akan dikembalikan kepada rakyat.<sup>23</sup> Kalau kondisinya demikian, penafsiran manakah yang akhirnya digunakan? Rupanya permasalahan penafsir akhir suatu konstitusi (*the final interpreter of constitution*) pada akhirnya tergantung kepada siapa atau lembaga mana yang kewenangannya diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara (*the legitimate interpreter of the constitution*).

Teori konstitusi menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum dasar (*basic norm*) yang demokrasi yang merupakan naluri masyarakat suatu bangsa sehingga konstitusi yang dibentuk adalah konstitusi demokrasi yang menghendaki the rule of law. Artinya: (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis tetapi juga apa yang

<sup>22</sup> John N. Hostettler dan Thomas W. Washburne, "The Constitution's Final Interpreter : We The People", *Regent University Law Review*, Vol. 8: 13, hal. 20.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 32.



dipraktekan dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara. Selanjutnya. Menurut Djoko Soetono<sup>24</sup>, disebutkan ada 3 (tiga) hal yang dapat diberikan kepada konsepsi konstitusi adalah: (i) Konstitusi dalam arti materiil (*Constitutite in materiele Zin*), (ii) Konstitusi dalam arti formil (*Constitutite in Formele Zin*) dan (iii) Konstitusi dalam arti didokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*Constitutite in gedocumenteerd Voor bewijsbaar en stabiliteit*). Kemudian Karl Loewenstein dalam bukunya "*Reflection on the Value of Constitutions*", membedakan 3 macam nilai atau the Values of the Constitution, yaitu (i) *Normative Value*, (ii) *Nominal Value* dan (iii) *Semantical Value*. Menurut pandangan Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya sebagai praktek. Artinya sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan *das sein* atau keadaan nyatanya dilapangan.

Konstitusi telah menempatkan MK sebagai lembaga peradilan yang dibutuhkan untuk mengadili perkara-perkara yang berkaitan dengan konstitusi.<sup>25</sup> Dalam mengadili dan memutus perkara, MK tentunya harus selalu mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam konstitusi, dan berhak secara formal untuk menafsirkan konstitusi (*the interpreter of constitution*). Jadi, tidak hanya keberadaan dan kekuasaan yang ditentukan konstitusi, tetapi ukuran-ukuran yang digunakan MK harus sesuai dengan konstitusi, bahkan dalam hal menafsirkan konstitusi. Prinsip ini juga bertujuan untuk membatasi MK menggunakan ketentuan lain selain konstitusi.<sup>26</sup> Melihat kewenangan dan kewajiban tersebut, dapat dikatakan, tugas pokok dari MK selain untuk menegakkan konstitusi dalam kerangka

<sup>24</sup> Lihat dalam Mariyadi Faqih. "Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final dan Mengikat". *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010

<sup>25</sup> lihat Pasal 24 UUD 1945, Sesuai ketentuan UUD 1945 tersebut, MK mempunyai wewenang sebagai berikut. 1) Menguji undang-undang terhadap UUD; 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangnya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; 3) Memutus pembubaran partai politik; 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; 5) Memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wapres telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

<sup>26</sup> Tim KRHN, *Menggapai Keadilan Konstitusi : Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, KRHN-USAID-DRSP, 2008, hal. 14.

negara hukum juga merupakan pengawal sekaligus penafsir konstitusi (*the guardian and interpreter of constitution*).

Pemikiran mengenai pentingnya suatu Mahkamah Konstitusi (MK) telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum merdeka. Pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), anggota BPUPKI Prof. Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung (MA) perlu diberi kewenangan untuk membanding Undang-Undang. Namun ide ini ditolak oleh Prof. Soepomo berdasarkan dua alasan, pertama, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak menganut paham trias politika. Kedua, pada saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini. Pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 dalam era reformasi, pendapat mengenai pentingnya suatu MK muncul kembali. Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antarlembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang (UU) melainkan juga atas UU terhadap UUD.

Berangkat dari adanya ide dasar dari pembentukan MK, yang setidaknya dapat terlihat dari kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga, dalam hal ini, kewenangan sebagai penafsir akhir dan sah terhadap undang-undang dasar 1945 di Indonesia dimiliki oleh

lembaga pengadilan yakni Mahkamah Konstitusi,<sup>27</sup> sekalipun idealnya, untuk memberikan ketegasan, penyematan julukan penafsir akhir harus ditegaskan dalam konstitusi. Hal ini penting untuk mengukuhkan peranan MK dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Selain itu, dapat mencegah institusi lain melakukan tafsir dan bertindak sendiri dengan mengatasnamakan atau mengabaikan konstitusi. Konsekuensi dari penegasan itu, akan mendorong secara maksimal peranan MK yang memungkinkan adanya kreasi lain dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan MK.

Ada pendapat yang menyebutkan terdapat dua doktrin yang berkaitan dengan penafsiran konstitusi yakni *judicial review* dan *judicial supremacy*. Mengadopsi dari pemikiran barat (Amerika), *judicial review* adalah suatu doktrin dimana *Supreme Court* memiliki hak untuk menyatakan konstitusional atau tidak suatu aturan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat yang sudah disahkan oleh Presiden dan masih memungkinkan adanya ketidaksetujuan terhadap tindakan *Supreme Court* tersebut.<sup>28</sup> Sementara, *judicial supremacy* adalah doktrin yang menentukan jika suatu undang-undang tertentu adalah bertentangan dengan konstitusi, maka Pengadilan yang menyatakan demikian merupakan satu-satunya penafsir akhir dan tunggal dan dengan demikian, semua cabang kekuasaan lain, baik itu lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif (Presiden) harus menyeragamkan penafsiran tersebut dengan penafsiran akhir yang dikeluarkan oleh Pengadilan dalam hal ini *Supreme Court*. Terdapat pendapat bahwa dengan dianutnya doktrin *judicial supremacy*, maka, secara otomatis lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial supremacy*, secara otomatis pula dia merupakan penafsir akhir dari suatu konstitusi.<sup>29</sup> Pula seringkali pendukung dari doktrin *judicial supremacy*, menyatakan bahwa dengan adanya suatu lembaga pengadilan independen tersendiri seperti misalnya di Amerika Serikat (*Supreme Court*) menjadi *the final interpreter of constitution*, maka keseimbangan teori *check and*

<sup>27</sup> Pendapat lain ada yang mengatakan bahwa lembaga legislatif memegang peranan penting juga dalam menafsirkan konstitusi melalui proses (aktivitas) legislasi. Lihat Mardian Wibowo, *Justice's Freedom of Constitutional Interpretation Method In The Indonesian Constitutional Court*, FH UGM : Mimbar hukum, Volume 25, Nomor 2 Juni 2013, halaman 286.

<sup>28</sup> Bisa dilihat dari contoh kasus *Marbury vs Madison* yang memungkinkan adanya ketidaksetujuan terhadap tindakan *Supreme Court* dari Presiden.

<sup>29</sup> John N. Hostettler dan Thomas W. Washburne, *Ibid.*, hal. 15.

*balance* berhasil terlaksana<sup>30</sup>, sebab prinsip yang terkandung di dalam konstitusionalisme adalah adanya prinsip pemisahan kekuasaan yang baik.<sup>31</sup>

Dulu sebelum ada MK sebagai salah satu contoh, Pemerintahan otoriter pada masa Orde Baru telah menjadikan dirinya sebagai penafsir tunggal dan akhir konstitusi, misalnya menafsirkan secara sepihak terhadap masa jabatan Presiden sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 7 UUD 1945 yang asli sebelum perubahan berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali", tetapi, ternyata kata "sesudahnya dapat dipilih kembali" dalam praktiknya, terjadi pemilihan presiden berulang kali hingga mencapai tujuh kali masa jabatan.<sup>32</sup> Oleh karena itu, maka terhadap ketentuan pasal yang mengatur masa jabatan Presiden dilakukan perubahan menjadi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama dan hanya untuk satu kali masa jabatan". Berbeda halnya dengan sekarang ini, karena MK sudah secara tersirat mendapat pengejawantahan dari UUD 1945, sebagai penafsir akhir konstitusi, maka sudah tidak memungkinkan adanya penafsiran-penafsiran dari lembaga lain selain MK terhadap konstitusi.

Menjadi *the final interpreter of constitution* bukan berarti menjadikan MK sebagai interpreter yang sangat eksklusif, namun, lebih tepatnya, MK sebagai suatu lembaga yang memiliki legitimasi untuk melakukan interpretasi konstitusi, dituntut untuk memainkan perannya dalam mengelaborasi makna konstitusi. MK dalam posisi ini juga berperan dalam memberikan ketegasan akhir ("*last words*") untuk menghindari ambiguitas dan pertentangan tafsir demi berlangsungnya kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang konstitusional. Hal inilah juga yang kiranya menjadi tantangan untuk MK dalam berperan sebagai *the final interpretation of constitution*. Terkadang sebagai penafsir akhir konstitusi, MK membuat terobosan baru yang dapat berujung kepada persoalan yang sangat

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 30

<sup>31</sup> Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation : Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*, Kansas : University Press of Kansas, 1999, hal . 216.

<sup>32</sup> AM. Fatwa, *Potret Konstitusi : Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2009, hal. X s.d. XI.

kontroversial di masyarakat, namun, MK harus mampu membuktikan dirinya untuk mampu memberikan solusi dengan menjawab tantangan zaman dan kebutuhan dari masyarakat pencari keadilan, tidak hanya sekedar bicara benar dan salah ataupun boleh atau tidak.

### **C. MEMBEDAKAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DENGAN PENAFSIRAN KONSTITUSI**

Ada keterkaitan yang sering kali tidak bisa dilepaskan antara proses pengujian dengan penafsiran dalam konteks kewenangan yang dimiliki oleh MK. Padahal, keduanya merupakan konsep yang perlu untuk dapat dipisahkan. Kewenangan MK adalah untuk melakukan pengujian undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam proses pengujian, MK dituntut untuk melakukan penafsiran. Oleh karena itu penafsiran tidak dapat disebut sebagai kewenangan dari MK. Para akademis menyimpulkan bahwa MK memiliki “peranan” sebagai penafsir atau dalam jargon yang sering kali diungkapkan bahwa “*the constitutional court as the final interpreter of the constitution*”.

Apa pentingnya membedakan “kewenangan” dengan “peranan”? Mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “kewenangan” memiliki makna sebagai “hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu” sedangkan “peranan” adalah “bagian yang dimainkan seorang pemain (dalam film, sandiwara dan sebagainya)”. Dari pengertian yang disebutkan dalam KBBI diperoleh gambaran bahwa pengujian Undang-Undang sebagai kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji undang-undang sedangkan penafsiran tidak bisa dikatakan sebagai kewenangan. Satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk menguji undang-undang hanyalah MK. Bilamana terdapat lembaga lain yang melakukan pengujian undang-undang maka dapat dipastikan bahwa lembaga tersebut melakukan tindakan inkonstitusional.

Dalam hal penafsiran, menafsirkan undang-undang maupun undang-undang dasar bukanlah hak dan kewenangan MK saja. Semua orang maupun lembaga memiliki hak untuk

menafsirkan undang-undang maupun undang-undang dasar. Pembuat UU (pemerintah dan DPR) memiliki hak untuk melakukan penafsiran konstitusi ketika menyusun dan menerbitkan Undang-Undang. UU yang dihasilkan merupakan tafsiran versi pembuat UU dalam menerjemahkan nilai-nilai konstitusi. Begitu juga dengan para akademisi maupun guru besar yang juga memiliki hak untuk membuat tafsiran konstitusi dalam bentuk doktrin, dalam konteks ilmu hukum. Namun, ketika MK melakukan penafsiran maka penafsiran yang dilakukan MK merupakan kata akhir yang menjadi tafsiran resmi yang digunakan untuk menerjemahkan UUD. Maka dalam ungkapan, pilihan kata yang digunakan adalah "*final interpreter*" bukan "*sole interpreter*" [satu-satunya penafsir].

Akan tetapi, penafsiran bukanlah kewenangan. Proses penafsiran merupakan peranan. Sebagaimana KBBi menjelaskan makna "peranan" sebagai bagian yang dimainkan pemain maka penafsiran adalah bagian dari kewenangan pengujian yang dimiliki MK. Oleh karenanya, MK tidak mesti memainkan peranan tersebut. Ketika pengujian merupakan kewenangan maka secara serta merta MK memiliki kewajiban untuk menjalankannya. Sedangkan dalam proses penafsiran MK memiliki pertimbangan untuk memainkan peranannya atau tidak. Oleh karena itu, penelitian ini menelisik putusan-putusan pengujian Undang-Undang dimana MK memainkan peranannya sebagai penafsir.

Satu hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah perbedaan konsep antara "penafsiran konstitusi" (*constitutional interpretation*) dan "penafsiran undang-undang" (*statutory interpretation*).<sup>33</sup> Secara sederhana, melihat perbedaan keduanya adalah terletak pada obyek. Disatu sisi yang ditafsirkan adalah teks pada UUD sedangkan yang lain adalah menerjemahkan bahasa UU. Dalam literatur, pembedaannya tidak sesederhana itu. Meskipun memiliki metode penafsiran yang sama, seperti historis (*original intent*), tekstual ataupun teleologis, namun dalam cara dan proses penafsirannya memiliki perbedaan. Kajian akademik

<sup>33</sup> Lihat Greenwalt, Kent. 2004. *Constitutional and Statutory Interpretation*. [book auth.] Jules L. Coleman, Kenneth Einar Himma and Scott J. Shapiro. *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*. 2004, lihat juga Allan, J. (2000) 'Constitutional Interpretation V. Statutory Interpretation: Understanding the Attractions of "Original Intent"', *Legal Theory*, 6(1), pp. 109–126.

dalam jurnal-jurnal yang ditulis oleh para pakar hukum telah banyak mengulas perbedaan ini. Penelitian ini tidak akan mengungkit kembali perbedaan antara keduanya. Yang ingin ditekankan dalam penelitian ini adalah bahwa dalam praktek pengujian UU di MK terdapat kekaburan batasan antara proses penafsiran konstitusi dan penafsiran undang-undang.

## BAB III

### ANALISA

#### A. PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG 2003-2015

Penelitian ini menitikberatkan pada proses penafsiran teks konstitusi yang dilakukan oleh majelis hakim konstitusi dalam putusan pengujian undang-undang terhadap UUD (PUU). Tim peneliti memperoleh data dari Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK bahwa dari tahun 2003 hingga akhir 2015, MK telah memutus 858 perkara (*lihat tabel 1.*).

**Tabel 1. Rekapitulasi Putusan PUU tahun 2003 s.d 2015**

NO	TAHUN	REGISTRASI	PUTUS				KETETAPAN		JUMLAH PUTUSAN
			KABUL	TOLAK	TIDAK DITERIMA	GUGUR	TARIK KEMBALI	TIDAK BERWENANG	
1	2003	24	0	0	1	0	3	0	4
2	2004	27	11	9	11	0	4	0	35
3	2005	25	10	14	4	0	0	0	28
4	2006	27	8	8	11	0	2	0	29
5	2007	30	4	11	7	0	5	0	27
6	2008	36	10	12	7	0	5	0	34
7	2009	78	15	18	11	0	7	0	51
8	2010	81	18	22	16	0	5	0	61
9	2011	86	21	29	35	0	9	0	94
10	2012	118	30	31	28	2	5	1	97
11	2013	109	22	52	22	1	12	1	110
12	2014	140	29	41	37	6	17	1	131
13	2015	140	25	50	61	4	15	2	157
<b>Jumlah</b>		<b>921</b>	<b>203</b>	<b>297</b>	<b>251</b>	<b>13</b>	<b>89</b>	<b>5</b>	<b>858</b>

Penelitian ini hanya akan meneliti putusan-putusan dimana MK memutuskan untuk “mengabulkan” dan “menolak” permohonan. Dasar pertimbangannya adalah bahwa dalam putusan ini, majelis hakim mempertimbangkan pokok perkara yang diminta oleh pemohon. Dengan kata lain, majelis hakim secara langsung melakukan pengujian UU terhadap UUD. Dalam putusan dengan amar “tidak dapat diterima”, pertimbangan majelis hakim hanya



sampai pada permasalahan formal (*admissability*) dari permohonan, yaitu mengenai apakah permohonan yang diajukan merupakan bagian dari kewenangan MK dan apakah pemohon memenuhi kualifikasi (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan.

Oleh sebab itu, data awal penelitian ini adalah 500 putusan yang diputus MK dari tahun 2003 sampai dengan 2015 yang terdiri dari 203 putusan dimana MK mengabulkan permohonan ditambah 297 putusan dimana MK menolak permohonan (203+297=500).

## B. MEMPERSEMPIT RUANG LINGKUP

Mengingat banyaknya variasi yang dilakukan oleh majelis hakim dalam menyusun putusan, data awal (500 putusan) yang digunakan untuk memulai penelitian ini tidak terlepas dari beberapa persoalan, yaitu:

1. Adanya model penyusunan putusan dimana majelis hakim mempertimbangkan persoalan *admissability* bersamaan dengan pokok perkara

Terdapat variasi putusan MK, dimana majelis hakim meloloskan persoalan formal untuk sementara waktu dan mempertimbangkannya bersamaan dengan mempertimbangkan pokok perkara. Persoalan formal ini tidak hanya dalam hal menguji *legal standing* pemohon tetapi juga, dalam beberapa putusan juga MK meloloskan kewenangan yang dimilikinya untuk dipertimbangkan bersamaan dengan pokok perkara. MK seringkali menggunakan istilah "*prima facie*" untuk merujuk pada variasi model penyusunan putusan ini.<sup>34</sup>

Hasilnya tentu tidak dapat diprediksi. MK dalam amarnya dapat memutus "tidak dapat diterima" atau bahkan "menolak" atau "mengabulkan" permohonan. Berikut ini akan diambil beberapa contoh putusan dimana MK mempertimbangkan permasalahan formal bersamaan dengan pertimbangan dalam pokok perkara.

<sup>34</sup> *Prima facie* berasal dari bahasa latin yang berarti "pada kesan pertama" (*at first sight*). Istilah ini dapat digunakan sebagai kata keterangan yang menerangkan bahwa "dirasa cukup untuk dikatakan terbukti sampai ada bukti-bukti lain yang menyatakan berbeda dari kesan pertama tersebut". Lihat <http://www.merriam-webster.com/dictionary/prima%20facie>.

- a. Putusan Nomor 31/PUU-VIII/2010 (amar putusan: *tidak dapat diterima – kedudukan hukum*)

Dalam putusan ini MK, memeriksa pengujian UU nomor 12 Tahun 2008 yang diajukan oleh Khairul Effendi selaku perorangan warga negara Indonesia. Pemohon merupakan calon Bupati Belitung Timur yang dinyatakan tidak memenuhi syarat kesehatan jasmani oleh KPU Kabupaten. Dalam hal ini Pemohon dinyatakan mengalami disabilitas kesehatan jasmani berupa lapang pandang penglihatan kedua mata yang sangat sempit oleh Tim Dokter yang ditunjuk KPU Kabupaten. Pemohon kemudian mengajukan permohonan kepada MK untuk menguji norma dalam UU Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan syarat calon kepala daerah harus “sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan menyeluruh dari tim dokter”.<sup>35</sup>

Dalam pertimbangan mengenai kedudukan hukum Pemohon, majelis hakim menggunakan konsep “*prima facie*” dan menyatakan Pemohon telah memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan.<sup>36</sup> Kemudian, dalam bagian konklusi, majelis hakim menyatakan bahwa pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum.<sup>37</sup> Namun dalam pertimbangannya, MK justru menitikberatkan pada kewenangan dan bukan pada kedudukan hukum dari pemohon. MK menyimpulkan bahwa permohonan ini tidak termasuk dalam kewenangannya.<sup>38</sup>

- b. Putusan Nomor 75/PUU-IX/2011 (amar putusan: *tidak dapat diterima – kewenangan MK*)

Dalam perkara ini, MK menguji UU Nomor 17 Tahun 2007 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 yang diajukan oleh badan hukum privat.<sup>39</sup> Pada bagian mengenai kedudukan hukum pemohon, majelis hakim

<sup>35</sup> Pasal 58 huruf e UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>36</sup> Paragraf [3.10] Putusan Nomor 31/PUU-VIII/2010

<sup>37</sup> Paragraf [4.3] Putusan Nomor 31/PUU-VIII/2010

<sup>38</sup> Paragraf [3.19]; [3.20]; [3.23]; dan [3.24] Putusan Nomor 31/PUU-VIII/2010

<sup>39</sup> Permohonan diajukan oleh seseorang dengan nama Denny A.K. dalam kapasitasnya sebagai Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Konsumen Telekomunikasi Indonesia (LSM-KTI). Namun dalam permohonannya tidak secara jelas dituliskan kapasitasnya untuk mewakili lembaga atau perorangan warga negara. Pemohon juga tidak melampirkan AD/ART lembaga untuk membuktikan keberadaannya dapat mewakili lembaga yang diketuainya.

menganggap secara "*prima facie*" bahwa pemohon memiliki kedudukan hukum.<sup>40</sup> Kemudian pada bagian akhir pertimbangan dalam pokok perkara, majelis hakim memutuskan bahwa kendati pemohon memiliki kedudukan hukum namun karena permohonan dianggap tidak jelas dan kabur maka permohonan tidak memenuhi syarat pengajuan permohonan.<sup>41</sup> Pertimbangan permohonan yang tidak jelas dan kabur itu karena pemohon tidak menguraikan secara jelas mengenai hak konstitusional yang dimaksudkan serta bentuk-bentuk kerugiannya.<sup>42</sup>

Oleh karenanya, MK memutuskan bahwa meskipun pemohon *prima facie* memiliki kedudukan hukum namun permohonan tidak memenuhi syarat pengajuan sehingga permohonan "tidak dapat diterima".

c. Putusan Nomor 19/PUU-IX/2011 (amar putusan: *mengabulkan permohonan*)

Putusan Pengujian UU nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diajukan oleh beberapa orang dalam kualifikasinya sebagai perorangan warga negara. Mereka merupakan karyawan Hotel Papandayan yang dirugikan karena diberhentikan oleh perusahaan yang tutup sementara waktu karena adanya renovasi. Norma dalam UU Ketenagakerjaan secara implisit mengatur mengenai pemberhentian pekerja dengan alasan perusahaan tutup, tetapi tidak secara jelas mengatur apakah perusahaan tutup sementara waktu atautah tutup secara permanen. Dalam memutus perkara ini, majelis hakim sekali lagi meloloskan kedudukan hukum pemohon dengan menggunakan konsep "*prima facie*".<sup>43</sup> Kemudian majelis hakim mempertimbangkan pokok perkara dan mengabulkan permohonan pemohon. Dalam hal ini, majelis hakim secara implisit sekaligus menyatakan bahwa pemohon memiliki kedudukan hukum dan terdapat kerugian konstitusional yang diderita pemohon dengan berlakunya norma tersebut. Meskipun atas permintaan pemohon untuk memulihkan

<sup>40</sup> Paragraf [3.8] Putusan Nomor 75/PUU-IX/2011

<sup>41</sup> Putusan Nomor 75/PUU-IX/2011, h. 16, paragraf [3.14]

<sup>42</sup> Putusan Nomor 75/PUU-IX/2011, h. 15, paragraf [3.14]

<sup>43</sup> Putusan Nomor 19/PUU-IX/2011, paragraf [3.8].

hak-haknya untuk kembali bekerja dan mendapatkan imbalan dari perusahaan, Hotel Papandayan, MK menolak mengabulkannya dengan alasan bahwa hal tersebut merupakan kasus konkret yang bukan merupakan bagian dari kewenangan MK.<sup>44</sup>

d. Putusan Nomor 118/PUU-VII/2009 (amar putusan: *menolak permohonan*)

Putusan ini merupakan pemeriksaan MK atas pengujian UU Nomor 15 tahun 2001 tentang Merek. Perkara ini diajukan oleh pemilik perusahaan sebagai individu dan perusahaannya, PT Sinar Laut Abadi, sebagai badan hukum privat. PT Sinar Laut Abadi merupakan Perseroaan Terbatas yang telah terdaftar dalam Daftar Perusahaan namun nama tersebut masih dapat digunakan oleh pihak lain sebagai merek dagang karena nama “sinar laut abadi” tidak terdaftar sebagai merek oleh Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual. Majelis hakim memutuskan memeriksa pokok perkara dengan menganggap bahwa pemohon menderita kerugian secara *prima facie*.<sup>45</sup>

Akan tetapi, setelah memeriksa perkara tersebut, MK sampai pada kesimpulan bahwa kerugian yang diderita pemohon hanya merupakan akibat dari penerapan UU dan tidak berkaitan dengan konstitusionalitas dari norma UU yang diuji.<sup>46</sup> Karena dalil pemohon tidak berdasar dan tidak beralasan hukum maka permohonan pemohon ditolak.

Beberapa ilustrasi diatas merupakan contoh bahwa dengan menggunakan konsep “*prima facie*”, majelis hakim dapat mempertimbangkan pokok perkara meskipun kemudian hasilnya menjadi tidak dapat diprediksi. Permasalahannya dalam penelitian ini, data yang diperoleh dari Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal hanya secara ringkas menyebutkan bahwa amar putusan adalah “tidak dapat diterima”, “menolak” atau “mengabulkan”. Padahal bila menggunakan data

<sup>44</sup> Putusan Nomor 19/PUU-IX/2011, paragraf [3.24]

<sup>45</sup> Putusan Nomor 118/PUU-VII/2009, Paragraf [3.7.4]

<sup>46</sup> Putusan Nomor 118/PUU-VII/2009, Paragraf [3.15]

rekapitulasi yang dibuat oleh Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, bisa saja dalam kelompok putusan dengan amar “tidak dapat diterima”, dimana majelis hakim juga mempertimbangkan pokok perkaranya juga dengan menerapkan konsep “*prima facie*” tersebut.

Akan tetapi, meskipun majelis hakim turut mempertimbangkan pokok perkara dalam putusan yang meloloskan kedudukan hukum dan kewenangan untuk dipertimbangkan bersamaan dengan pokok perkara (*prima facie*), dalam penelitian ini tetap tidak akan menyaring putusan dalam kelompok amar putusan “tidak dapat diterima”. Alasannya adalah bahwa pertimbangan majelis hakim dalam bagian pokok perkara tidak terlalu signifikan untuk mengubah atau meneguhkan keberlakuan norma yang diuji. Sebab hasil akhir dari pertimbangannya akan kembali pada persoalan *admissibility* dari permohonan, yaitu mengenai kedudukan hukum pemohon atau kewenangan Mahkamah.

## 2. Jumlah putusan tidak identik dengan jumlah pengujian norma

Permasalahan kedua yang dihadapi adalah bahwa jumlah putusan ini tidak sama dengan jumlah pengujian norma yang dilakukan. Dalam satu putusan bisa saja terdapat beberapa norma yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan, bisa saja satu putusan itu terdapat lebih dari satu Undang-Undang yang diuji. Majelis hakim juga memiliki variasi dalam menyelesaikan pengujian norma tersebut. Terkadang majelis hakim mengelompokkan norma-norma yang memiliki isu yang sama untuk menyederhanakan permasalahan yang diajukan pemohon. Tidak jarang pula dimana majelis hakim menjawab norma yang diuji itu dengan memeriksanya satu persatu.

Selain itu, atas satu isu (permasalahan konstitusional) yang sama terdapat beberapa praktek perlakuan yang berbeda dalam hal MK menerbitkan putusannya. Ada praktek dimana Mahkamah Konstitusi menggabungkan beberapa perkara dalam satu putusan,

misalnya dalam isu pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, MK menggabungkan perkara 51, 52 dan 59/PUU-VI/2008 dalam satu persidangan dan satu putusan (Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008). Begitu juga ada praktek dimana MK menerbitkan putusan sesuai dengan perkara yang diregistrasi namun isi putusannya, karena memiliki isu yang sama, merujuk pada putusan yang lebih dulu dibacakan dalam persidangan. Misalnya dalam perkara Nomor 51, 52, 54 dan 55/PUU-X/2012 yang semuanya menguji norma Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur mengenai syarat ambang batas partai politik peserta pemilu. Putusan yang pertama kali dibacakan dalam persidangan dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 sehingga pertimbangan dalam putusan lainnya (untuk perkara 51/PUU-X/2012, 54/PUU-X/2012 dan 55/PUU-X/2012) merujuk pada putusan tersebut dengan menyatakan bahwa permohonan *ne bis in idem*.<sup>47</sup>

Oleh sebab itu, untuk melakukan kuantifikasi jumlah putusan yang kemudian dikelompokkan akan menimbulkan bias karena permasalahan yang diungkapkan diatas.

Namun demikian dalam penelitian ini akan tetap disajikan sebagai temuan sekunder. Yang dimaksudkan dengan temuan sekunder adalah hasil yang diperoleh dari penelitian sejumlah putusan yang bukan merupakan temuan yang utama dari permasalahan pokok yang diangkat dalam penelitian ini. Namun demikian temuan ini memiliki posisi yang strategis dalam penelitian sebagai bahan pembanding dan analisis, terlepas dari bias yang kemungkinan muncul dalam hal kuantifikasi data. Untuk permasalahan ini tentu saja dibutuhkan penelitian lebih lanjut. Dengan adanya sajian atas temuan awal ini akan menarik minat bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut.

---

<sup>47</sup> Putusan Nomor 51/PUU-X/2012, paragraf [4.3]; Putusan nomor 55/PUU-X/2012, paragraf [4.3]

### C. TIGA KELOMPOK PUTUSAN

Sebagaimana ditetapkan dalam topik penelitian ini, permasalahan yang diangkat adalah mencari penafsiran teks konstitusi dalam putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD. Oleh karena itu, penelitian ini secara ketat menerapkan kriteria bahwa hanya putusan yang mengandung tafsiran majelis hakim atas teks UUD saja yang akan dianalisis dalam penelitian ini. Yang dimaksudkan dengan teks UUD adalah materi muatan dalam frasa, ayat, pasal atau bagian dari UUD yang ditafsirkan dalam putusan MK.

Sebagai temuan awal, tim peneliti menemukan hasil yang sedikit mengejutkan dimana hanya sedikit dari jumlah keseluruhan putusan yang diteliti mengandung kriteria yang ditetapkan diatas, yaitu hanya terdapat dalam 32 putusan. Penyajian data dan analisa atas putusan yang mengandung penafsiran teks konstitusi ini akan dibahas dalam Bab berikutnya (Bab IV). Atas jumlah putusan yang tidak mengandung penafsiran teks konstitusi, kelompok penelitian ini mengambil inisiatif untuk melakukan pengolahan data dari kelompok putusan tersebut untuk menghasilkan yang disebutkan dalam tulisan ini sebagai temuan sekunder.

Terhadap putusan yang dianggap diluar dari kriteria yang ditetapkan diatas, penelitian ini menetapkan 3 pengelompokkan tersendiri dengan kriteria-kriterianya. Pada intinya, kriteria ini didasarkan pada bagaimana majelis hakim melakukan pengujian norma dari suatu undang-undang terhadap UUD. Ketiga kelompok kriteria tersebut adalah:

1. Cukup dengan menggunakan (mengutip) pasal-pasal dalam UUD sebagai dasar pengujian (tanpa mengelaborasi lebih lanjut makna dibalik teks konstitusi tersebut);
2. Menyebutkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai konstitusi sebagai dasar pengujian (tanpa menyebut secara spesifik pasal-pasal dalam UUD yang dijadikan sebagai "batu uji");
3. Tidak menyebutkan dasar pengujian norma (pertimbangan majelis hakim secara langsung menyimpulkan bahwa norma yang diuji (tidak) bertentangan dengan UUD).

Atas ketiga kelompok ini, kendala yang dihadapi adalah melakukan kuantifikasi data. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa MK menyusun putusan dengan

beragam variasi, dimana terkadang MK mengelompokkan pertimbangannya berdasarkan kesamaan isu atau menjawab pengujian norma yang dimohonkan satu persatu. Selain itu, terdapat kendala lainnya dimana jumlah putusan tidaklah identik dengan jumlah norma yang diuji sehingga meng-kuantifikasi data (dengan membuat prosentase) berdasarkan jumlah putusan justru akan membuat bias. Misalnya saja, dalam satu putusan, kelompok ini bisa menemukan bahwa putusan tersebut masuk dalam kategori 1 dan kategori 2 karena majelis hakim menjawab pengujian norma yang dimohonkan satu persatu. Oleh karenanya, penyajian data yang ditemukan berdasarkan ketiga kriteria diatas adalah dengan pendekatan contoh kasus. Dibawah ini akan dibahas beberapa contoh putusan yang masuk dalam ketiga kriteria diatas.

1. Kelompok Putusan yang cukup dengan menggunakan (mengutip) pasal-pasal dalam UUD sebagai dasar pengujian (tanpa mengelaborasi lebih lanjut makna dibalik teks konstitusi tersebut);

Kelompok putusan dengan kriteria ini adalah yang paling mendominasi dalam segi jumlah. Sayangnya, kelompok penelitian ini tidak dapat mengkuantifikasi jumlahnya secara spesifik. Hambatan yang ditemui adalah (i) bahwa dalam satu putusan seringkali terdapat lebih dari satu norma yang diuji, begitu juga dengan jumlah batu uji yang dipertimbangkan majelis hakim, (ii) Majelis hakim juga tidak secara ketat menguji norma dengan batu uji sebagaimana yang diminta dalam permohonan.

Namun secara umum, kelompok penelitian ini dapat mengungkapkan asumsi awal bahwa kebanyakan putusan yang masuk dalam kriteria ini adalah putusan yang menggunakan batu uji pasal-pasal yang mengatur mengenai jaminan perlindungan hak asasi manusia. Asumsi ini didasarkan pula pada kenyataan bahwa banyak dari permohonan yang diregistrasi oleh Mahkamah Konstitusi berawal dari kasus konkret yang dialami pemohon dan kemudian pemohon menganggap bahwa hak konstitusionalnya dirugikan berkaitan dengan peristiwa yang dialaminya tersebut.



Oleh karenanya, dalam pertimbangan putusan, majelis hakim setelah menimbang kasus yang terjadi kemudian menyimpulkan bahwa kasus yang terjadi tersebut (tidak) bertentangan dengan Pasal tertentu dalam UUD yang mengatur mengenai hak asasi.

Salah satu alasan bahwa MK tidak menafsirkan ketentuan mengenai hak asasi adalah bahwa secara tekstual, jaminan perlindungan mengenai hak asasi telah baku. Setiap orang memiliki hak yang sama dan berlaku perlindungan yang sama oleh negara. Yang sering terjadi dan kemudian menjadi persoalan adalah bagaimana menyelesaikan permasalahan bila terdapat persinggungan hak antara yang satu dengan yang lain atau dikenal juga dengan konsep "*competing rights*".<sup>48</sup> Terlebih, dalam permohonan pengujian UU, MK kerap dihadapkan pada sejumlah pasal-pasal dalam konstitusi yang menjadi batu uji dan harus dipertimbangkan secara keseluruhan.

Sebelum membahas mengenai contoh-contoh putusan dimana MK mempertimbangkan permasalahan "*competing rights*" ini perlu ditegaskan bahwa kelompok penelitian ini menyepakati bahwa penyelesaian perkara ini merupakan persoalan konstitusional (*constitutional matters*).

Namun, karena pola penyusunan pertimbangan hukumnya, tidak digolongkan jenis putusan ini sebagai "penafsiran konstitusi" karena didalamnya tidak terdapat penafsiran oleh majelis hakim atas teks mengenai jaminan perlindungan hak asasi.

MK telah mengembangkan model "proporsionalitas" sebagai ukuran dalam rangka upaya mencari keseimbangan antara hak-hak yang bersinggungan ini. Namun dalam kebanyakan putusan, prinsip "proporsionalitas" tidak disebutkan secara eksplisit. Berikut ini adalah beberapa contoh putusan dimana majelis hakim menerapkan prinsip proporsionalitas untuk mengukur *competing rights*:

- Pada putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007 ketika MK menghadapi persoalan konstitusionalitas norma yang mengatur mengenai syarat untuk menduduki jabatan

<sup>48</sup> Ontario Human Rights Commissions, *Policy on Competing Human Rights*, sebagaimana diperoleh dari <http://www.ohrc.on.ca/en/policy-competing-human-rights>, diakses pada 21 November 2016

publik yang ditetapkan oleh pembentuk UU yaitu berupa bukan merupakan terpidana atau mantan narapidana. Dalam memutuskan perkara ini, "... Mahkamah berpendapat bahwa hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 tidaklah secara langsung berhubungan dengan kesempatan untuk menduduki jabatan publik atau hak untuk turut serta dalam pemerintahan, melainkan lebih pada konteks penerapan prinsip *due process of law* dalam negara hukum yang demokratis."<sup>49</sup>

- Dalam pertimbangan putusan Nomor 19 /PUU-V/2007, Mahkamah melihat bahwa "...Frasa "kemudahan dan perlakuan khusus" dalam Pasal 28H Ayat (2) UUD 1945 di atas tidaklah dapat ditafsirkan menyimpang dari konteks keutuhan pengertian yang terkandung dalam Pasal 28H Ayat (2) UUD 1945 tersebut, yaitu tercapainya persamaan dan keadilan."<sup>50</sup> Kemudian dalam putusan yang sama, MK menegaskan bahwa "...Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 bukanlah mengatur hak konstitusional melainkan mengatur kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi orang lain. Esensi dari ketentuan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 adalah penegasan bahwa dalam setiap hak selalu melekat kewajiban, paling tidak kewajiban untuk tidak menyalahgunakan hak itu. Dengan kata lain, Pasal 28J Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa, selain pembatasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan terhadap hak asasi manusia itu juga mewujud dalam bentuk kewajiban untuk menghormati hak asasi yang sama yang dimiliki oleh orang lain."<sup>51</sup> Putusan ini dikeluarkan dalam konteks pengujian UU Nomor 30 Tahun 2002 terutama dalam pengujian klausula mengenai persyaratan yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat menduduki jabatan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>49</sup> Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007, h. 128

<sup>50</sup> Putusan Nomor 19 /PUU-V/2007, h. 41

<sup>51</sup> *Ibid.*, h. 42-43

- Pada Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, MK mempertimbangkan mengenai "... kebebasan dalam sebuah negara hukum tentunya harus dibingkai dalam suatu peraturan perundang-undangan demi menjamin, antara lain, kesamaan kedudukan di dalam hukum [*vide* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945] serta kemerdekaan berserikat dan berkumpul [*vide* Pasal 28 UUD 1945]. Namun demikian, Menurut Mahkamah, sebagaimana juga ditegaskan oleh UUD 1945, kebebasan, baik sebagai konsep maupun tindakan, bukanlah tanpa batas. Kebebasan bersifat paradoks, manakala dilepaskan tanpa batas justru akan merusak/menghancurkan kebebasan itu sendiri. Kebebasan sebagian rakyat atau kelompok senantiasa memiliki kemungkinan untuk dibatasi semata-mata demi menghormati dan menjaga kebebasan sebagian rakyat atau kelompok lainnya [*vide* Pasal 28J ayat (2) UUD 1945]."<sup>52</sup> Pertimbangan ini dikeluarkan dalam konteks pengujian UU Nomor 8 Tahun 2012 dalam hal kebijakan pembentuk UU yang membatasi jumlah partai politik dalam pemilu.

Secara eksplisit, MK sendiri pernah menyebutkan mengenai penggunaan prinsip proporsionalitas dalam upaya meraih keseimbangan antara hak-hak yang saling bersinggungan. Dalam Putusan Nomor 9/PUU-VIII/2009, ketika MK menguji ketentuan mengenai pengumuman hasil survei atau jajak pendapat di masa tenang, MK mempertimbangkan mengenai penggunaan prinsip proporsionalitas ini. Disebutkan bahwa

*"... prinsip proporsionalitas merupakan prinsip dan moralitas konstitusi, yang setiap saat harus diajukan sebagai tolok ukur untuk dapat menjustifikasi dikesampingkannya hak-hak asasi manusia yang telah menjadi constitutional rights yaitu perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhannya menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara, terutama Pemerintah (obligation to protect, to promote, to enforce and to fulfil) yang juga ditetapkan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Oleh karena adanya kewajiban konstitusional dan tanggung jawab negara dan Pemerintah dalam Pasal 28I ayat (4) demikian, penerapan Pasal 28J ayat (2) sebagai alasan mengesampingkan hak-hak asasi manusia yang menjadi*

<sup>52</sup> Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, paragraf [3.15]

*hak-hak konstitusional, untuk dapat dikatakan sah harus dilakukan secara hati-hati, cermat, dan teliti, serta dengan menentukan ukuran-ukuran operasional...”<sup>53</sup>*

Namun, sampai saat ini MK belum mengembangkan ukuran-ukuran untuk melakukan pengujian prinsip proporsional dalam konteks *competing rights*. Sebagai bahan perbandingan doktrin proporsionalitas ini seringkali diasosiasikan dengan putusan Mahkamah Agung Kanada dalam perkara *R v. Oakes*.<sup>54</sup> Dalam perkara ini, majelis hakim merumuskan analisa mengenai klausula yang memungkinkan pembatasan hak melalui UU bilamana memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Syarat-syarat tersebut adalah<sup>55</sup>

*“First, the measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations. In short, they must be rationally connected to the objective.*

*Second, the means, even if rationally connected to the objective in this first sense, should impair “as little as possible” the right or freedom in question.*

*Third, there must be a proportionality between the effects of the measures which are responsible for limiting the Charter right or freedom, and the objective which has been identified as of “sufficient importance”.*

Secara sederhana cara menganalisa melalui uji proporsionalitas adalah dimisalkan bahwa tujuan dari pembentuk UU membuat aturan (hukum) adalah “A”. Untuk mencapai “A” dapat ditempuh dengan dua jalan, yaitu “X-1” dan “X-2”. Ternyata untuk mencapai “A” jalan-jalan yang ditempuh tersebut, keduanya pasti berpotensi menimbulkan kerugian atas hak konstitusional warga negara. Kerugian ini dipresentasikan dengan “Y”. Bila dikalkulasikan ternyata jalan “X-1” mengandung potensi kerugian bagi warga negara yang lebih besar dibanding “X-2”. Akan tetapi, pembentuk UU lebih memilih jalan “X-2” ketimbang “X-1” untuk mencapai tujuan “A” dengan pertimbangan politis seperti misalnya “X-1” lebih cepat sampai menuju “A”. Maka uji proporsionalitas yang dilakukan peradilan adalah untuk mengukur pilihan kebijakan yang diambil oleh pembentuk UU antara “X-1” dan “X-2”. Setelah melakukan pengujian proporsionalitas, peradilan

<sup>53</sup> Putusan Nomor 9/PUU-VIII/2009, paragraf [3.23]

<sup>54</sup> *R v Oakes* [1986] 1 S.C.R. 103

<sup>55</sup> *Ibid.*

berdasarkan bukti-bukti yang kuat memutuskan bahwa meskipun “X-1” lebih cepat sampai pada tujuan “A” namun dengan pertimbangan bahwa kerugian yang diderita oleh warga negara lebih besar ketimbang melalui jalan “X-2” maka jalan “X-1” harus dibatalkan karena bertentangan dengan konstitusi.

Cara ini disebut juga dengan cara “pareto” karena kemiripannya dengan teori “optimalitas-pareto” dalam bidang ekonomi. Pada intinya gagasan ini didasarkan pada untuk mencapai tujuan yang mengandung resiko-resiko kerugian maka dipilih cara yang menghasilkan keuntungan lebih banyak tapi memiliki potensi kerugian paling minimal.<sup>56</sup>

Sayangnya, metode pendekatan ini belum dikembangkan dalam putusan-putusan MK. Meskipun beberapa putusan, secara tersirat, MK mempertimbangkan mengenai menyeimbangkan hak-hak yang bersinggungan namun parameter yang digunakan tidaklah tetap dan belum ada doktrin sebagai parameter uji proporsionalitas. Namun, penting untuk dikutip disini adalah pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan ketika mempertimbangkan perkara Nomor 006/PUU-I/2003. Maruarar Siahaan berpendapat

*“... pengujian dapat dilakukan baik dengan cara “Direct Synchronization Test maupun Indirect Synchronization Test”, yang dilakukan dengan cara memperbandingkan undang-undang yang dimohon pengujian dengan undang-undang yang dihapuskan oleh undang-undang yang diuji, yang dipandang konsisten dengan undang-undang yang menjadi sumbernya. Pengujian tersebut boleh terjadi melalui proses yang disebut Pemohon, karena asas kecermatan dan keserasian yang harus diterapkan dalam pembuatan undang-undang adalah juga merupakan asas yang diterima dan diakui dalam satu Negara Hukum, dan ketidakcermatan serta ketidakserasian antara satu produk undang-undang dengan undang-undang yang lain, akan memicu satu pengujian yang manakah diantara dua undang-undang yang tidak serasi tersebut yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar dalam pengertiannya yang utuh, sebagai Norma Dasar dan Hukum tertinggi yang menjadi dasarnya;*

<sup>56</sup> Stone Sweet, Alec and Mathews, Jud, “Proportionality Balancing and Global Constitutionalism” (2008). *Faculty Scholarship Series*. Paper 14. [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/14](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/14)

*Tetapi seberapa jauh hal ini dapat dilakukan sehingga tidak dipandang melanggar asas kepastian Hukum yang juga menjadi asas yang dianut dalam Negara Hukum dan harus dipertahankan?;*

*Tafsiran yang diperkenankan demikian tentu saja sepanjang tidak melanggar rechtsorde dalam tata urutan perundang-undangan dalam satu sistem yang serasi, sehingga tidak menimbulkan pertentangan arti maupun maksud dengan aturan yang lebih tinggi maupun yang sederajat, dan tidak menimbulkan keragu-raguan, kekaburan atau ketidakjelasan akan hukum yang berlaku (Absence of Ambiguity or Consistency).<sup>57</sup>*

Pemikiran Maruarar Siahaan ini dapat dikembangkan untuk menjadi dasar dalam menyusun doktrin proporsionalitas ketika MK menghadapi perkara yang menyangkut hak-hak konstitusional yang saling bersinggungan (*competing rights*).

2. Menyebutkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai konstitusi sebagai dasar pengujian (tanpa menyebut secara spesifik pasal-pasal dalam UUD yang dijadikan sebagai "batu uji");

Pola rumusan penyusunan putusan yang kelompok peneliti temukan adalah bahwa majelis hakim tidak secara spesifik merujuk pada Pasal-Pasal tertentu dalam UUD sebagai batu uji konstitusionalitasnya. MK, dalam pertimbangannya, menggunakan batu uji yang merupakan "prinsip-prinsip" atau "nilai-nilai" yang terkandung dalam konstitusi. Atas dasar kriteria ini, dalam meneliti putusan-putusan PUU MK, kelompok penelitian menemukan beberapa contoh putusan yang dijadikan sebagai rujukan menetapkan kriteria ini, yaitu:

- Putusan Nomor 4/PUU-VIII/2010 (*Prinsip Keadilan*)

Perkara ini pada intinya menguji Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 yang menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Alasannya adalah, pertama, berlakunya ketentuan yang mensyaratkan pengunduran diri dari jabatan negeri (jabatan struktural dan jabatan fungsional) ketika dicalonkan sebagai

<sup>57</sup> Putusan Nomor 006/PUU-I/2003, h.112

kepala daerah atau wakil kepala daerah terampas jabatannya, dalam hal ini jabatan Pemohon sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung tanpa proses hukum (*due process of law*). Kedua, ketentuan tersebut juga menimbulkan ketidakadilan dan perlakuan yang tidak sama dibandingkan dengan ketentuan tentang seorang Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sebagai pejabat publik yang masih aktif ketika mencalonkan diri yang tidak diwajibkan oleh Undang-Undang untuk mengundurkan diri, sementara Pemohon sebagai pejabat struktural yang merupakan jabatan karir diwajibkan membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatannya pada saat mendaftar.

Dalam merumuskan pokok permasalahan yang harus diselesaikan, MK mempertanyakan (i) Apakah benar pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 telah merampas hak konstitusional Pemohon sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung tanpa melalui *due process of law*, sehingga bertentangan dengan UUD 1945? Kemudian, (ii) Apakah benar pasal tersebut juga telah menimbulkan ketidakadilan dan perlakuan yang tidak sama terhadap Pemohon sebagai pejabat struktural dengan pejabat lain dalam jabatan politik seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

Dalam pertimbangan hukumnya, MK tidak mengungkit-ungkit mengenai keberadaan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai batu uji. Hanya kemudian pada bagian akhir MK menyimpulkan bahwa "...Atas dasar uraian tersebut maka tidaklah merupakan ketidakadilan manakala kedua jabatan tersebut diatur secara berbeda."<sup>58</sup> Salah satu perlindungan yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah "kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Akan tetapi, kesimpulan MK tidak menggunakan jaminan perlindungan hak tersebut melainkan mengujinya dengan nilai-nilai "keadilan". Sebagaimana diungkapkan

<sup>58</sup> Putusan Nomor 4/PUU-VIII/2010, paragraf [3.21]

dalam kesimpulannya "... Memperlakukan berbeda terhadap hal yang berbeda adalah keadilan. Sebaliknya, justru merupakan ketidakadilan memperlakukan sama terhadap dua hal yang berbeda."<sup>59</sup>

- Putusan Nomor 024/PUU-III/2005 (*Asas Praduga Tidak Bersalah*)

Perkara ini mencuat dengan mendasarkan pada kasus konkret yang menimpa Bupati Sarolangun yang diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan Mendasarkan Pada Pasal 31 ayat (1) UU Pemda. Pemohon mendalilkan pemberhentian sementara Bupati Sarolangun sebelum diputuskannya perkara korupsi oleh pengadilan adalah menyalahi asas kepastian hukum atau asas legalitas karena proses peradilan di Indonesia menganut asas praduga tidak bersalah.

UUD tidak mencantumkan asas praduga tidak bersalah sebagai hak asasi yang dilindungi oleh konstitusi. Namun, majelis hakim konstitusi mengangkat hak tersebut menjadi hak konstitusional (*implied rights*).<sup>60</sup> Mahkamah mempertimbangkan bahwa "...penting untuk terlebih dahulu menegaskan bahwa prinsip atau asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) adalah prinsip atau asas yang berlaku dalam bidang hukum pidana yang merupakan hak seorang tersangka atau terdakwa untuk dianggap tak bersalah sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hak demikian bukan hanya dijamin oleh UUD 1945, sebagai konstitusi dari sebuah negara hukum, tetapi secara universal juga telah diterima sebagai bagian dari hak-hak sipil dan politik yang karenanya harus dihormati, dilindungi, dan dijamin pemenuhannya."<sup>61</sup> Pada kesimpulannya, majelis hakim memutuskan bahwa "dalil Pemohon yang mengkualifikasikan pemberhentian sementara sama dengan hukuman dalam pengertian hukum pidana, yang dengan cara itu kemudian dibangun konstruksi pemikiran bahwa pemberhentian sementara bertentangan dengan asas praduga tak bersalah, adalah tidak tepat."<sup>62</sup>

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cheryl Saunders, "The Australian Constitution and Our Rights", dalam Future Leaders (publ.), "Future Justice in 2010" sebagaimana diperoleh dari [http://www.futureleaders.com.au/book\\_chapters/pdf/Future\\_Justice/Cheryl\\_Saunders.pdf](http://www.futureleaders.com.au/book_chapters/pdf/Future_Justice/Cheryl_Saunders.pdf)

<sup>61</sup> Putusan Nomor 024/PUU-III/2005, h. 36-37

<sup>62</sup> *Ibid.*, h. 39



3. Tidak menyebutkan dasar pengujian norma (pertimbangan majelis hakim secara langsung menyimpulkan bahwa norma yang diuji (tidak) bertentangan dengan UUD)

Kelompok putusan ini bisa jadi merupakan kelompok putusan yang kontroversial. Disebut kontroversial karena dalam putusan ini, majelis hakim menguji norma tidak menggunakan batu uji konstitusional. Bahkan, bisa dikatakan bahwa dalam kelompok ini sejatinya bukan merupakan persoalan konstitusional (*constitutional matter*) karena yang dilakukan majelis hakim dalam pertimbangannya adalah langsung menafsirkan materi muatan Undang-Undanganya (*statutory interpretation*). Berikut ini dibahas beberapa contoh putusan dimana MK sejatinya melakukan penafsiran UU dan bukan pengujian terhadap UUD, karena tidak ada pijakan konstitusional yang dijadikan pertimbangannya.

- Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009

Putusan ini terdiri dari beberapa pengujian norma yang terdapat dalam UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Pemohon meminta 4 pengujian norma yaitu (i) Pasal 44 ayat (3), (ii) Pasal 59 ayat (2) berkaitan dengan frase "unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona", (iii) Pasal 59 ayat (4) berkaitan dengan frase "atau kaidah internasional" dan (iv) Pasal 68 ayat (4) berkaitan dengan kata "dapat".

Untuk menunjukkan bahwa pertimbangan Mahkamah melakukan penafsiran UU dan bukan pengujian UU terhadap UUD akan dikutip secara utuh pertimbangan Mahkamah dalam beberapa pengujian norma dalam putusan ini

Dalam pertimbangan pengujian Pasal 44 ayat (3) UU 18/2009, majelis hakim berpendapat

*"Menimbang bahwa Pasal 44 ayat (3) UU 18/2009 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon menyatakan, "Pemerintah tidak memberikan kompensasi kepada setiap orang atas tindakan depopulasi terhadap hewannya yang positif terjangkit penyakit hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".*

*Menimbang bahwa karena Pasal 44 ayat (3) tersebut menunjuk kepada ayat (1) dari pasal tersebut, maka ayat (1) yang menyatakan, "Pemberantasan penyakit hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 meliputi penutupan daerah, pembatasan lalu lintas hewan, pengebalan hewan, pengisolasian hewan sakit atau terduga sakit, penanganan hewan sakit, pemusnahan bangkai, pengeradikasian penyakit hewan, dan pendepopulasian hewan"; perlu dicantumkan di sini; Bahwa depopulasi terhadap hewan yang positif terjangkit penyakit hewan, merupakan tindakan Pemerintah untuk mencegah penularan penyakit hewan terhadap hewan yang masih sehat, bahkan untuk menghindari penularan kepada manusia. Tindakan Pemerintah seperti itu adalah dalam rangka melindungi hewan, masyarakat Indonesia, serta kesehatan masyarakat Indonesia. Selain itu hewan yang sudah positif terjangkit penyakit hewan, tanpa depopulasi tetap tidak akan membantu pemiliknya oleh karena pada akhirnya hewan tersebut akan mati dan membahayakan hewan lain dan orang-orang di sekitarnya. Adapun terhadap pemilik hewan yang didepopulasi, padahal hewan tersebut masih sehat, tetap diberikan kompensasi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 44 ayat (4) UU 18/2009 yang menyatakan, "Pemerintah memberikan kompensasi bagi hewan sehat yang berdasarkan pedoman pemberantasan wabah penyakit hewan harus didepopulasi".*

*Berdasarkan pertimbangan di atas Mahkamah menilai Pasal 44 ayat (3) UU 18/2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945;<sup>63</sup>*

Pertimbangan yang dilakukan majelis hakim adalah menafsirkan norma UU secara sistematis antara Pasal 44 ayat (3), kemudian (ayat (1) dan terakhir dengan ayat (4). Majelis hakim konstitusi tidak melakukan pengujian norma dengan merujuk pada satupun Pasal dalam Konstitusi ataupun menyebut nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi.

Kemudian, dalam pengujian norma berikutnya, Majelis hakim mengungkap "prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*)" serta "asas kehati-hatian" sebagai salah satu asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar untuk membatalkan norma yang diuji. Dengan pisau analisis yang lebih tajam, sebenarnya majelis hakim tidak membuat parameter yang cukup meyakinkan apakah norma itu bertentangan dengan prinsip atau asas yang dijadikan batu uji oleh MK. selain itu, terdapat pula pertanyaan mengapa MK menjadikan prinsip atau asas itu sebagai batu ujinya.

<sup>63</sup> Putusan Nomor 137/PUU-VII/2009, paragraf [3.15]

Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 menyatakan, “Produk hewan segar yang dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona dalam suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan”, sementara yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah frasa, “unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona”.

Kemudian, mengutip pendapat Mahkamah mengenai prinsip negara kesejahteraan:

*“... Bahwa dalam negara kesejahteraan, Pemerintah harus ikut aktif dalam lalu lintas perekonomian, termasuk membentuk regulasi yang melindungi serta mendorong ke arah kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka melindungi masyarakat terhadap kemungkinan timbulnya kerugian di bidang ekonomi, Pemerintah harus membuat regulasi yang menjamin ke arah tersebut. Bahwa impor produk hewan segar yang berasal dari unit usaha produk hewan pada suatu negara atau zona, merupakan tindakan yang tidak hati-hati bahkan berbahaya, sebab unit usaha dari suatu zona tidak memberikan keamanan yang maksimal, karena dapat saja suatu zona sudah dinyatakan bebas penyakit hewan, akan tetapi karena negara tempat zona itu berada masih memiliki zona yang belum bebas penyakit hewan kemudian mengakibatkan tertular penyakit hewan dari zona lainnya.”<sup>64</sup>*

Sedangkan dalam hal asas kehati-hatian, Mahkamah berpendapat:

*“Bahwa Pemerintah bisa lebih bertindak hati-hati sesuai dengan salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas kehati-hatian, manakala ketentuan yang mengatur tentang impor produk hewan segar itu tidak didasarkan pada kriteria “suatu zona dalam suatu negara”, melainkan pada suatu negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara pemasukan produk hewan;”<sup>65</sup>*

Kemudian Mahkamah menyimpulkan “...berdasarkan pertimbangan di atas, frasa “atau zona dalam suatu negara” dinilai bertentangan dengan UUD 1945”

Satu lagi contoh dalam putusan yang sama yaitu ketika Mahkamah mempertimbangkan Pasal 68 ayat (4) UU 18/2009. Pasal tersebut menyatakan, “Dalam ikut berperan serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat melimpahkan kewenangannya

<sup>64</sup> *Ibid*, paragraf [3.16]

<sup>65</sup> *Ibid*

kepada otoritas veteriner". Menurut Pemohon kata "dapat" memiliki dampak pada pelanggaran hak kewenangan profesi dokter hewan diturunkan menjadi kewenangan politik. Dalam mempertimbangkan perkara ini, majelis hakim sekali lagi menggunakan "prinsip kehati-hatian" dan "prinsip *the right man on the right place*", sebagaimana dikutip dari putusan tersebut

*"Peran serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas selain memperhatikan prinsip kehati-hatian, yang tak kalah pentingnya adalah prinsip ekonomi yang telah diterima secara universal yakni penempatan manusia pada posisi yang sesuai dengan otoritasnya, the right man on the right place yang bertujuan antara lain untuk mencapai keberhasilgunaan dan keberdayagunaan. Spesialisasi, tipesasi, atau taylorisasi yang terkandung dalam prinsip the right man on the right place yang diperkenalkan oleh F.W. Taylor sebetulnya lebih dahulu diperkenalkan oleh Nabi Muhammad SAW ketika beliau bersabda, "Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, tunggulah saat kehancurannya". Berdasarkan asas kehati-hatian dan demi menghindari risiko kerugian, prinsip penempatan manusia pada posisi yang sesuai dengan otoritasnya untuk mencapai efisiensi dan efektivitas yang semuanya bertujuan untuk melindungi masyarakat Indonesia bahkan dunia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, Pemerintah dalam hal ini Menteri melimpahkan kewenangan Siskeswanas kepada otoritas veteriner."<sup>66</sup>*

Sebagai kesimpulannya, MK memutuskan "... kata "dapat" yang memberikan diskresi kepada Menteri untuk melimpahkan kewenangannya kepada pejabat yang tidak memiliki otoritas veteriner adalah kontraproduktif dengan tujuan melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga bertentangan dengan konstitusi." Sayangnya, MK tidak menjelaskan lebih lanjut alasan menggunakan prinsip-prinsip tersebut sebagai batu uji serta ukuran-ukuran dalam mengeleborasi prinsip tersebut. Lebih lanjut, MK juga tidak mengaitkan prinsip-prinsip tersebut dalam hubungannya dengan konstitusi, apakah prinsip tersebut memang tersirat terdapat dalam konstitusi dan apakah alasan krusialnya untuk mengangkat prinsip tersebut sebagai nilai konstitusi, sehingga MK sampai pada kesimpulan untuk norma yang diuji bertentangan dengan konstitusi.

<sup>66</sup> *Ibid*, Paragraf [3.18]



## BAB IV

### PENAFSIRAN KONSTITUSI DALAM PUTUSAN

#### A. PUTUSAN MK YANG MEMUAT PENAFSIRAN KONSTITUSI

Sebagai temuan, tim peneliti menemukan hasil yang sedikit mengejutkan dimana hanya sedikit dari jumlah keseluruhan putusan yang diteliti, yaitu hanya terdapat dalam 32 putusan (*lihat tabel 2*).

**Tabel 2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengandung tafsiran teks konstitusi**

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1.	001-021-022/PUU-I/2003	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Pasal 33 ayat (2) UUD 1945	Frasa “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak” dan Frasa “dikuasai oleh negara”
2.	002/PUU-I/2003	UU Nomor Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi	Pasal 33 UUD 1945	
3.	012/PUU-I/2003	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Pasal 33 UUD 1945	
4.	058-059-060-063/PUU-II/2004 008/PUU-III/2005	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Pasal 33 ayat (3); Pasal 28H UUD 1945	
5.	065 /PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia	Pasal 28I ayat (1); Pasal 28J ayat (2) UUD 1945	
6.	067/PUU-II/2004	UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Pasal 1 ayat (3) UUD 1945	
7.	070/PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2004) tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat	Pasal 27; Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.	
8.	072- 073/PUU-II/2004	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 22E UUD 1945	
9.	003/PUU-III/2005	UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 22 ayat (1) UUD 1945	
10.	007/PUU-III/2005	UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Pasal 34 ayat (2) UUD 1945	Frasa “negara”

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
11.	026/PUU-III/2005	UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006	Pasal 31 UUD 1945	
12.	005/PUU-IV/2006	UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial	Pasal 24B ayat (1) UUD 1945	
13.	15/PUU-V/2007	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945	
14.	21-22/PUU -V/2007	UU Nomor 25 Tahun 2007 Penanaman Modal	Pasal 33 UUD 1945	
15.	11-14-21-126-136/PUU -VII/2009	UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan	Pasal 31 ayat (3) UUD 1945	
16.	3/PUU-VIII/2010	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pasal 33 ayat (4) UUD 1945	<i>Prinsip Kebersamaan dan Prinsip efisiensi</i>
17.	11/PUU-VIII/2010	UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945	<i>"Kalimat suatu Komisi Pemilihan Umum"</i>
18.	23/PUU-VIII/2010	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 20A; Pasal 7A; Pasal 7B UUD 1945	<i>"hak DPR untuk menyatakan pendapat"</i>
19.	81/PUU-VIII/2010	UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 makna <i>"mengakui/pengakuan"</i>	
20.	49/PUU-IX/2011	UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 24 ayat (2); Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945	MK hanya memaknai muatan/frasa, ayat, pasal dan/atau bagian dari UUD 1945 secara rigid dan jelas]
21.	81/PUU-IX/2011	UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945	Frasa Mandiri pada Pasal 22e Ayat (5) UUD 1945
22.	4/PUU-X/2012	UU Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan	Pasal 32 ayat (1) UUD 1945	
23.	32/PUU-X/2012	UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau	Pasal 18 ayat (1) UUD 1945	Frasa "dibagi"
24.	92/PUU-X/2012	UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 22D UUD 1945	Kewenangan DPD

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
25.	14/PUU-XI/2013	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945	Pemilu Serentak
26.	28/PUU-XI/2013	UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian	Pasal 33 UUD 1945	
27.	82/ PUU-XI/2013	UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	Pasal 28; Pasal 28E ayat (3) UUD 1945	UU Ormas dianggap mengurangi hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul
28.	97/ PUU-XI/2013	UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil suara dalam pemilihan Kepala Daerah
29.	100/ PUU-XI/2013	UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Alinea keempat Pembukaan UUD 1945	
30.	1/PUU-XII/2014	UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 24C UUD 1945	Pengawasan Hakim MK oleh Komisi Yudisial
31.	50/PUU-XII/2014	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 6A dan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945	Pemaknaan pasangan dalam pemilihan calon presiden
32.	100/PUU-XIII/2015	UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Frasa "dipilih"

## 1. Negara Hukum dalam Tafsir Konstitusi

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1.	067/PUU-II/2004	UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Pasal 1 ayat (3) UUD 1945	
2.	49/PUU-IX/2011	UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 24 ayat (2); Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945	MK hanya memaknai muatan/frasa, ayat, pasal dan/atau bagian dari UUD 1945 secara rigid dan jelas]



Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya sebagai penafsir akhir konstitusi memiliki peran yang sangat signifikan dalam meletakkan fondamen penafsiran konstitusi yang tercermin dalam putusan-putusannya. Putusan MK yang berupa membatalkan frasa, ayat, bahkan keseluruhan UU *in casu* dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah ikhtiar konstitusional menjaga tegaknya supremasi konstitusi. Ihwal kedudukan MK sebagai penafsir konstitusi dalam konteks tertentu menimbulkan pertanyaan mendasar. Pertanyaan tersebut muncul ketika peran MK sebagai penafsir konstitusi dihadapkan realita bahwa putusan-putusan MK tidak senantiasa bertitik tolak dari penafsiran terhadap UUD 1945. Dalam temuan penelitian ini terdapat putusan-putusan MK yang secara murni menafsirkan konstitusi terhadap persoalan konstitusionalitas norma undang-undang, akan tetapi pada sisi lain terdapat pula varian-varian penafsiran yang hanya menafsirkan undang-undang dikaitkan dengan prinsip-prinsip atau nilai konstitusi.

Dalam konteks penafsiran MK mengenai negara hukum sebagaimana tercantum dalam 067/PUU-II/2004, MK menafsirkan bahwa konsep negara hukum dikaitkan dengan pentingnya kecermatan pembentuk undang-undang dalam melaksanakan kewenangannya yang apabila hal tersebut tidak terpenuhi akan berakibat pada timbulnya inkonsistensi antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Inkonsistensi *a quo* pada akhirnya menimbulkan keragu-raguan dalam implementasi undang-undang bersangkutan yang bermuara pada timbulnya ketidakpastian hukum. Hal demikian tidak sejalan dengan semangat untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum di mana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tidak dapat ditiadakan.<sup>67</sup> Secara filosofis, MK hendak memberikan penekanan terhadap konstruksi negara hukum yang tidak dapat dilepaskan dari kepastian hukum yang juga bekelindan pentingnya kecermatan pembentuk

<sup>67</sup> Putusan MK Nomor 067/PUU-II/2004 h.31

undang-undangan dalam menyusun perundang-undangan agar tercipta harmonisasi produk legislasi untuk menghindari timbulnya inkonsistensi yang akan bermuara pada ketidakpastian hukum. Negara hukum dalam kaidah tafsir konstitusi tidak hanya dimaknai sebatas terwujudnya prinsip-prinsip umum tatanan negara berdasarkan atas hukum (*nomocracy*) namun hal tersebut diinternalisasikan pada level pelaksana negara hukum yaitu legislator, di mana diharapkan setiap produk legislasi berkiblat dan beritik tolak pada aras negara hukum yang dikukuhkan oleh konstitusi. *Constitutional remainder* dari putusan ini adalah bahwa legislator perlu mendudukkan ruh negara hukum dalam setiap produk hukum yang dihasilkan sehingga tafsir Mahkamah tidak hanya berakhir pada lembaran-lembaran kertas namun ia terinternalisasi dan terimplementasi dalam proses penyusunan rancangan undang-undang.

Konsepsi demikian juga ditegaskan oleh MK dalam putusan 49/PUU-IX/2011 Bahwa Indonesia telah menyatakan sebagai negara hukum yang demokrasi konstitusional atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Salah satu syarat bahwa setiap negara yang menganut paham *rule of law* dan *constitutional democracy* adalah prinsip konstitusionalisme (*constitutionalism*), antara lain yaitu prinsip yang menempatkan undang-undang dasar atau konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara. Untuk menjamin tegak dan dilaksanakannya konstitusi itu maka harus terdapat mekanisme yang menjamin bahwa ketentuan-ketentuan konstitusi dimaksud benar-benar dilaksanakan dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 telah memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berfungsi mengawal konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the guardian of the constitution*) dan karena fungsinya itu Mahkamah Konstitusi merupakan penafsir tertinggi Undang-Undang Dasar (*the ultimate interpreter of the constitution*).<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Putusan 49/PUU-IX/2011 h. 74

Dalam putusan-putusan MK tersebut, menunjukkan bahwa pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dipersyaratkan dalam negara hukum dan demokrasi merupakan kewenangan konstitusional MK. Konsep ini pada akhirnya melahirkan supremasi konstitusi dimana konstitusi ditempatkan sebagai hukum yang tertinggi yang merubah paradigma supremasi parlemen. Dengan demikian, konstitusi menjadi sumber legitimasi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku.<sup>69</sup>

Penafsiran Mahkamah hendak mempertegas pernyataan bahwa kedaulatan di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar serta pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dimana hal tersebut dapat dilihat sebagai pendirian yang tegas bahwa prinsip penyelenggaraan negara secara demokratis didasarkan pada konstitusi (*constitutional democracy*). Demikian pula negara hukum yang dianut adalah bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*), yang diartikan bahwa proses pembentukan hukum berlangsung dengan partisipasi warga negara.

Penafsiran MK yang telah dengan tegas menyatakan bahwa negara hukum Indonesia bertumpu pada demokratis didasarkan pada konstitusi (*constitutional democracy*) dan negara hukum demokratis (*demokratische rechtstaat*), dengan demikian kedua fondasi utama inilah yang senantiasa menjadi tolok ukur MK dalam menafsirkan mengenai negara hukum dalam konteks menjaga agar konstitusi tetap menjadi living constitution serta memastikan undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Konsepsi penafsiran MK menegaskan tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi, yaitu: (i) pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; (ii) keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan (iii) adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukum Pemerintah.

<sup>69</sup> Maruarar Siahaan, *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010, h. 10

Diadopsinya prinsip supremasi konstitusi dalam perubahan UUD 1945 sudah barang tentu menimbulkan banyak permasalahan yang tidak dapat dilihat secara sederhana. Masalah utama yang dihadapi adalah bagaimana menjamin bahwa prinsip tersebut dipatuhi sehingga terdapat konsistensi dan harmonisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan penyusunan kebijakan negara dengan menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Hal tersebut meliputi bentuk kelembagaan yang ditugasi untuk menegakkan prinsip supremasi konstitusi tersebut serta bagaimana mekanisme pelaksanaannya.

## 2. Penafsiran Mahkamah Konstitusi Mengenai Penyelenggaraan Pemilu Serentak

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1.	14/PUU-XI/2013	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945	Pemilu Serentak
2.	50/PUU-XII/2014	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 6A dan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945	Pemaknaan pasangan dalam pemilihan calon presiden

Pemohon dalam Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 adalah Effendi Gazali yang mengajukan pengujian norma dalam Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) terhadap UUD 1945. Alasan Pemohon adalah pelaksanaan Pemilu yang lebih dari satu kali tersebut telah menimbulkan banyak akibat yang merugikan hak konstitusional warga negara. Kerugian pertama adalah kemudahan bagi warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya secara efisien terancam. Sedangkan kerugian yang kedua adalah dana untuk menyelenggarakan Pemilu yang tidak serentak menjadi amat boros dan seharusnya digunakan untuk memenuhi hak-hak konstitusional lain warga negara

Pemohon dalam permohonannya juga mengemukakan alasan bahwa sesuai dengan *original intent* ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dapat kita temukan ketika anggota MPR yang menyusun Amandemen Konstitusi pada tahun 2001, dengan jelas menyatakan bahwa Pemilihan Umum memang dimaksudkan untuk diselenggarakan lima tahun sekali (serentak) untuk memilih (sekaligus) Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden; 4. Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 yang berbunyi, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD" bertentangan dengan Original Intent Penyusun Konstitusi terutama Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah dalam putusan perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 menyebutkan bahwa dalam perspektif original intent dan penafsiran sistematis bahwa Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" terdesain serentak. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden adalah dilakukan serentak dengan pemilu legislatif. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu, diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota." (vide Naskah

Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilu Presiden, bahwa pemilu Presiden diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilu legislatif.

Berdasarkan Pendapat Mahkamah di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah telah menggunakan penafsiran original intent dalam menafsirkan norma aturan penyelenggaraan Pemilu. Mahkamah melihat kembali Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 dan sejumlah Risalah Komisi yang memuat notulensi proses pembentukan amandemen UUD 1945.

Berdasarkan pendapat Mahkamah bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu legislatif ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Berdasarkan Pendapat Mahkamah tersebut, maka Mahkamah telah melakukan penafsiran teleologis. Penafsiran teleologis dilakukan Mahkamah dengan melihat realitas adanya fakta politik negosiasi dan tawar-menawar antara Partai Politik dengan Calon Presiden. Fakta tersebut merupakan fakta sosiologis yang harusnya diakomodasi oleh undang-undang. Sedangkan undang-undang yang

mengatur pemilu yang tidak serentak tidak sesuai dengan kondisi sosiologis dalam masyarakat.

Mahkamah dalam putusan nomor 14/PUU-XI/2013 lebih banyak melakukan penafsiran teleologis terkait konstitusionalitas norma pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang akan diselenggarakan serentak dengan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Di dalam konstitusi tidak disebutkan secara tekstual terkait teknis penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu Mahkamah melihat pelaksanaan pemilu pada tahun 2004 dan 2009, calon presiden dan wakil presiden harus melakukan tawar-menawar dengan partai politik. Menurut Mahkamah hal tersebut dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Dalam putusan ini, Mahkamah hendak kembali memperkuat sistem pemerintahan presidensial dimana presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan tidak dapat direduksi kekuasaannya oleh kepentingan politik dari partai politik yang berada di lembaga legislatif.

### **Penafsiran Mahkamah Konstitusi Mengenai Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden**

Pemohon dalam Perkara Nomor 50/PUU-XII/2014 menguji norma dalam Pasal 159 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 terkait pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dapat dilaksanakan dalam dua putaran jika persebaran suaranya tidak sesuai dengan peraturan dalam undang-undang. Alasan pemohon adalah konstruksi hukum yang dibangun dalam ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU 42/2008 menimbulkan ketidakpastian tafsir akibat ketidakjelasan target penerapannya yaitu, "apakah pada jumlah Pasangan Calon pada Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan dua pasangan Capres-Cawapres atau lebih dua Capres-Cawapres", terutama dikaitkan dengan situasi kekinian Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dengan hanya dua pasangan Capres-Cawapres. Pemohon juga menyebutkan bahwa

ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU 42/2008 tidak secara eksplisit menyebutkan berapa jumlah pasangan calon dan baru diketahui jika dikaitkan dengan ketentuan ayat (2) pasal yang sama, padahal realitas politik pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 hanya ada 2 (dua) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Menurut para Pemohon, Pasal 159 ayat (1) UU 42/2008 sesungguhnya dirancang untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan jumlah Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan, jika demikian akan mengakibatkan pemborosan keuangan negara juga ketidakstabilan politik.

Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 50/PUU-XII/2014 menyebutkan secara eksplisit metode penafsiran yang digunakan dalam proses memeriksa dan mengadili perkara ini. Mahkamah dalam **paragraf [3.18]** menyebutkan bahwa “Dalam hal ini, untuk mendapatkan pemahaman yang utuh atas norma tersebut Mahkamah harus mempertimbangkan dari berbagai aspek yang menurut Mahkamah relevan untuk memahami ketentuan tersebut, yaitu dari segi konteks lahirnya norma UUD 1945 pada saat perumusannya, kaitannya dengan kerangka norma pasal dan ayat yang lainnya dalam UUD 1945, serta aspek teleologis dan kemanfaatan bagi bangsa dan negara”. Jika melihat paragraf tersebut, maka Mahkamah nantinya akan menggunakan tiga penafsiran yaitu penafsiran historis (original intent), penafsiran sistematik, dan penafsiran teleologis.

Mahkamah lebih lanjut menafsirkan norma tersebut dengan melihat kembali risalah pembentukan UUD 1945. Dalam Putusan Nomor 50/PUU-XII/2014 paragraf [3.20] Mahkamah menyebutkan sebagai berikut;

**“Dari penelusuran risalah rapat pembahasan perubahan UUD 1945, memang tidak dibicarakan secara ekspresis verbis apabila hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hanya saja pada saat perubahan ketiga, masih ada sisa persoalan yang belum terselesaikan yaitu apa solusinya jika pasangan calon Presiden tidak ada yang memenuhi syarat dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Dalam hal ini terdapat dua pilihan yaitu, terhadap dua pasangan yang**



*memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua yang dipilih langsung oleh rakyat dipilih kembali oleh rakyat atau dipilih oleh MPR yang pada perubahan keempat diputuskan untuk dipilih langsung oleh rakyat tanpa memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945.*

*Menurut Mahkamah, walaupun tidak ada penegasan bahwa Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 dimaksudkan apabila pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan tetapi dikaitkan dengan konteks lahirnya Pasal 6A UUD 1945, dapat ditarik kesimpulan bahwa pembahasan pada saat itu terkait dengan asumsi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan calon.*

**Selain itu, dengan mendasarkan pada penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis** makna keseluruhan Pasal 6A UUD 1945 sangat jelas bahwa makna yang terkandung dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum ...” berkaitan dengan banyaknya atau paling tidak ada lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mengikuti pemilihan pada putaran sebelumnya sebagaimana terkandung dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Kalimat “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua ...” menunjukkan dengan jelas makna itu jika dikaitkan dengan ketentuan pada ayat (2) dan ayat (3) sebelumnya. Jika sejak semula hanya ada dua pasangan calon, mengapa dalam ayat (4) dinyatakan, “dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua ...”. Jika terdapat asumsi hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ikut pada pemilihan sebelumnya tidak perlu ada penegasan “dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua ...” karena dengan dua pasangan calon tentulah salah satu di antara keduanya memperoleh suara terbanyak pertama atau kedua. Dengan demikian makna Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 harus dibaca dalam satu rangkaian dengan makna keseluruhan Pasal 6A UUD 1945.

Dari paragraf di atas, Mahkamah menafsirkan pengaturan mengenai ketentuan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan Penafsiran *Original Intent*, Penafsiran Gramatikal, dan Penafsiran Sistematis. Penafsiran *original intent* dilakukan dengan melihat kembali risalah pembentukan UUD 1945. Mahkamah mengemukakan bahwa konteks lahirnya pasal 6A UUD 1945 terkait dengan asumsi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan calon. Lalu Mahkamah melakukan penafsiran gramatikal dengan makna keseluruhan Pasal 6A UUD

1945 sangat jelas bahwa makna yang terkandung dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 adalah apabila calon presiden dan wakil presiden terdiri lebih dari dua pasangan calon. Jika terdapat asumsi hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ikut pada pemilihan sebelumnya tidak perlu ada penegasan “*dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua ...*”. Mahkamah menggunakan penafsiran sistematis dengan tidak hanya melihat batu uji Pemohon tetapi juga keseluruhan pasal dalam konstitusi yang mengatur terkait dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Mahkamah melihat keterkaitan pasal satu dengan yang lain lalu menafsirkan asumsi dan keterkaitan antara pasal 6 A ayat (2) dan ayat (4).

Dalam paragraf yang sama, Mahkamah juga berpendapat sebagai berikut;

*“Menurut Mahkamah kebijakan pemilihan Presiden secara langsung dalam UUD 1945 mengandung tujuan yang fundamental dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Presiden Republik Indonesia adalah Presiden yang memperoleh dukungan dan legitimasi yang kuat dari rakyat. Dalam hal ini, prinsip yang paling penting adalah kedaulatan rakyat, sehingga Presiden terpilih adalah Presiden yang memperoleh legitimasi kuat dari rakyat. Untuk mencapai tujuan itu, berbagai alternatif telah dibahas ketika perubahan UUD 1945, antara lain, terdapat usulan bahwa dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat: dipilih oleh MPR atau diajukan oleh partai politik pemenang pertama dan kedua dalam pemilihan umum lembaga perwakilan rakyat. Kesemuanya itu adalah dalam rangka proses demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat. Dalam hal hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh gabungan beberapa partai politik yang bersifat nasional, menurut Mahkamah pada tahap pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden telah memenuhi prinsip representasi keterwakilan seluruh daerah di Indonesia karena calon Presiden sudah didukung oleh gabungan partai politik nasional yang merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian, tujuan kebijakan pemilihan presiden yang merepresentasi seluruh rakyat dan daerah di Indonesia sudah terpenuhi”*

Berdasarkan paragraf di atas, Mahkamah menegaskan bahwa prinsip dasar dalam demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Sehingga proses demokrasi seperti pemilihan umum harus berlandaskan terhadap kedaulatan rakyat. Sedangkan prinsip keterwakilan

adalah turunan dari kedaulatan rakyat. Bukti dari adanya prinsip keterwakilan seluruh daerah di Indonesia adalah calon presiden pada saat itu sudah didukung oleh gabungan partai politik nasional yang merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia.

### 3. Penafsiran Mahkamah Konstitusi mengenai frasa “terdiri dari” dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1.	070/PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2004) tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat	Pasal 27; Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.	
2.	15/PUU-V/2007	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945	
3.	81/PUU-VIII/2010	UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 makna “mengakui/ pengakuan”	
4.	32/PUU-X/2012	UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau	Pasal 18 ayat (1) UUD 1945	Frasa “dibagi”
5.	97/ PUU-XI/2013	UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Kewenangan MK untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil suara dalam pemilihan Kepala Daerah
6.	100/PUU-XIII/2015	UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945	Frasa “dipilih”

Salah satu Putusan Mahkamah yang termasuk dalam klasifikasi penafsiran<sup>70</sup> konstitusi adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-X/2012. Isu hukum

<sup>70</sup> Ronald Dworkin memberikan dua definisi terkait dengan kegiatan penafsiran yaitu kegiatan penafsiran yang 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 dan kegiatan penafsiran yang menghadirkan obyek yang ditafsirkan secara akurat sebagaimana adanya, bukan sebagaimana yang diinginkan oleh penafsirnya. Lihat Ronald Dworkin, *Law's Empire*, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986, h. 54.

yang terkait dalam putusan terkait ini adalah pembentukan Kabupaten Lingga Yang Melebihi Batas Wilayah Administratif Provinsi Kepulauan Riau. Pemohon berjumlah 11 orang yang salah satunya adalah Gubernur Jambi, Ketua DPRD, dan Bupati Tanjung Jabung Timur. Pemohon mengajukan pengujian Pasal 5 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau yang berbunyi "Kabupaten Lingga mempunyai batas wilayah: Sebelah berbatasan dengan laut Bangka dan Selat Berhala". Para Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena norma dalam undang-undang tersebut telah mengurangi luas wilayah Provinsi Jambi karena Pulau berhala semula adalah wilayah Provinsi Jambi dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf c Undang-Undang a quo, Pulau Berhala menjadi wilayah dari Kabupaten Lingga Provinsi Riau.

Pemohon memiliki dalil bahwa Undang-Undang a quo salah satunya memuat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (UU 25/2002) dan antara kedua Undang-Undang ini memuat ketentuan yang saling bertentangan. Dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c menyatakan "Kabupaten Lingga mempunyai batas wilayah: Sebelah selatan berbatasan dengan laut Bangka dan Selat Berhala" sedangkan dalam Penjelasan Pasal 3 UU 25/2002 menyatakan bahwa "Kabupaten Kepulauan Riau dalam undang-undang ini, tidak termasuk Pulau Berhala termasuk dalam wilayah administratif Provinsi Jambi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Sorolanung, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muaro Jambi, dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur Provinsi Jambi.

Terhadap dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan Pasal 5 ayat (1) huruf c UU 31/2003 telah mengurangi luas wilayah Provinsi Jambi dan telah menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah dalam Putusan Nomor 32/PUU-X/2012 berpendapat sebagai berikut;

*"Bahwa sebagai negara kesatuan maka seluruh wilayah Indonesia adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan,*

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Adapun maksud kata “dibagi” dalam Pasal tersebut adalah untuk menekankan yang ada lebih dahulu adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pembagian itu mengindikasikan wilayah provinsi/kabupaten/kota tidak lain adalah wilayah kesatuan Republik Indonesia yang untuk hal-hal tertentu kewenangannya dilimpahkan kepada provinsi/kabupaten/kota untuk mengaturnya. Bahwa UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata “dibagi” karena untuk menghindari kata “terdiri dari” atau “terdiri atas”. Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah provinsi/kabupaten/kota adalah wilayah administrasi semata dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berbeda dengan negara federal;*

*Pelaksanaan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menjadi kewenangan sepenuhnya dari pembentuk Undang-Undang untuk membagi wilayah termasuk menetapkan batas-batas wilayahnya. Wilayah provinsi/kabupaten/kota bersifat relatif. Artinya tidak menjadi wilayah yang mutlak dari sebuah provinsi/kabupaten/kota yang tidak dapat diubah-ubah batas-batasnya. Hal demikian tercermin dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU Pemda) bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan alasan tertentu bisa berubah dengan adanya penggabungan atau pemekaran sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (3) UU Pemda yang menyatakan, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”;<sup>71</sup>*

Dalam putusan di atas, Mahkamah menggunakan metode penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis. 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 perundangundangan perlu penafsiran supaya mudah dijelaskan dalam bahasa umum sehari-hari. Penafsiran secara gramatikal ini

<sup>71</sup> Putusan Nomor 32/PUU-X/2012, paragraf [3.13.1]

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.<sup>72</sup> Mahkamah menafsirkan frasa “dibagi” dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Mahkamah menyatakan bahwa “Adapun maksud kata “**dibagi**” dalam Pasal tersebut adalah untuk menekankan yang ada lebih dahulu adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penafsiran kedua yang dilakukan oleh Mahkamah adalah Penafsiran historis atau *original intent*. Dalam Pendapat Mahkamah mengemukakan “Bahwa UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata “**dibagi**” karena untuk menghindari kata “**terdiri dari**” atau “**terdiri atas**”. Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Mahkamah dalam penafsirannya menyebutkan bahwa para Perumus Konstitusi lebih memilih frasa “dibagi” ketimbang frasa lain seperti “terdiri dari” atau “terdiri atas” yang justru lebih lazim dipakai untuk menjelaskan suatu wilayah. Mahkamah menafsirkan latar belakang dan tujuan para Perumus Konstitusi dalam pemilihan frasa tersebut.

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.<sup>73</sup> Metode penafsiran ini dapat dilihat ketika Mahkamah dalam pendapatnya dalam paragraf

<sup>72</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2009, h. 57.

<sup>73</sup>

[3.13.1] mengemukakan bahwa “Bahwa UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata **“dibagi”** karena untuk menghindari kata **“terdiri dari”** atau **“terdiri atas”**. Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah provinsi/kabupaten/kota adalah wilayah administrasi semata dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berbeda dengan negara federal”.

Mahkamah menafsirkan pemilihan frasa “dibagi” dalam pasal 18 ayat (1) UUD1945 oleh perancang konstitusi ketimbang frasa “tediri dari” atau “terdiri atas” dengan tujuan untuk menghindari konstruksi bentuk pembagian wilayah dengan sistem negara federal yang mendahulukan eksistensi wilayah provinsi/kabupaten/kota.

Metode penafsiran kedua yang dipakai Mahkamah dalam Putusan ini adalah penafsiran sistematis. 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 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.<sup>74</sup>

Mahkamah dalam melakukan penafsiran terkait dengan frasa “dibagi” dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menggunakan banyak metode penafsiran. Di balik pemaknaan frasa “dibagi” tersebut, Mahkamah hendak mendudukkan kembali posisi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam kerangka negara kesatuan. Setelah amandemen konstitusi dan rezim otonomi daerah berlaku, kekuasaan daerah menjadi luas sehingga

<sup>74</sup> Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2006, h. 86

Mahkamah hendak menempatkan kembali otonomi daerah tetap harus berjalan dalam kerangka konsep negara kesatuan. Mahkamah menegaskan kembali konsep negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia bukan negara federal. Sesuai dengan amanah dari pendiri bangsa bahwa bentuk negara adalah kesatuan bukan negara federal sehingga dalam hal pembagian wilayah yang menjadi dasar utama adalah kesatuan wilayah Indonesia bukan wewenang pemerintah daerah.

Dalam putusan No. 15/PUU-V/2007, MK berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengandung dua substansi yang menjadi amanat konstitusi yakni **Pertama**, bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Dengan kata lain, pengisian jabatan kepala daerah tersebut tidak boleh dilakukan melalui cara lain di luar cara pemilihan, misalnya dengan cara pengangkatan atau penunjukan. **Kedua**, pemilihan tersebut harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidah demokrasi. Kedua substansi amanat konstitusi dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah ini menjadi suatu preseden untuk putusan-putusan berikutnya. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya Pendapat Mahkamah pada Putusan No. 97/PUU-XI/2013 yang mem-pakemkan “dua cara pemilihan kepala daerah diatas” dengan formula redaksional yang berbeda namun secara substantif sama.

Makna Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ini menekankan mengenai mana Satuan Daerah Istimewa menurut Mahkamah adalah jika dikaitkan dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sebelum lahirnya NKRI dan latar belakang pembentukannya. Hal ini dapat dilihat dari Pendapat Mahkamah Putusan No. 81/PUU-VIII/2010 yang menyatakan :

*“... Menurut Mahkamah, penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.*



Jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.<sup>75</sup>

#### 4. Hak Menguasai Negara dalam Tafsir Mahkamah terhadap UUD 1945

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)	FRASA ATAU MATERI MUATAN YANG DITAFSIRKAN
1.	001-021-022/PUU-I/2003	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Pasal 33 ayat (2) UUD 1945	Frasa "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak" dan Frasa "dikuasai oleh negara"
2.	002/PUU-I/2003	UU Nomor Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi	Pasal 33 UUD 1945	
3.	012/PUU-I/2003	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Pasal 33 UUD 1945	
4.	058-059-060-063/PUU-II/2004 008/PUU-III/2005	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Pasal 33 ayat (3); Pasal 28H UUD 1945	
5.	21-22/PUU -V/2007	UU Nomor 25 Tahun 2007 Penanaman Modal	Pasal 33 UUD 1945	
6.	3/PUU-VIII/2010	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pasal 33 ayat (4) UUD 1945	Prinsip Kebersamaan dan Prinsip efisiensi
7.	28/PUU-XI/2013	UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian	Pasal 33 UUD 1945	

<sup>75</sup> Lihat Para [3.19] dan [3.20]

Putusan Mahkamah Konstitusi terkait hak menguasai negara telah menjadi rujukan dalam perubahan undang-undang, apabila konsepsi penguasaan oleh negara berdasar tafsir MK diabaikan atau tidak dianut, maka akan memunculkan *re judicial review* (pengujian kembali) terhadap UU yang dinilai oleh masyarakat tidak sejalan dengan aras konstitusional sebagaimana dijabarkan MK dalam beberapa putusannya.

Dalam putusan 001-021-022/PUU-I/2003 mahkamah konsitusi memberikan makna dan tafsir “dikuasai oleh negara” yang menyatakan bahwa frasa tersebut tidak dapat hanya diartikan sebatas sebagai hak untuk *mengatur*, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Mahkamah menegaskan bahwa meskipun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Dengan demikian frasa “dikuasai oleh negara” tidak dapat direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian.<sup>76</sup> Dalam penafsirannya Mahkamah menegaskan bahwa “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh

<sup>76</sup> Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, h. 333

pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).<sup>77</sup>

Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara *c.q.* Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>78</sup>

Pada Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi).

Sedangkan dalam Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mahkamah menegaskan bahwa pemenuhan hak asasi atas air menjadi tanggung jawab negara, artinya mewajibkan kepada negara untuk menjamin agar setiap orang dapat memenuhi kebutuhan akan air. Ketiga aspek hak asasi yang harus dijamin oleh negara, yaitu penghormatan, perlindungan dan pemenuhan, tidak hanya menyangkut kebutuhan sekarang tetapi harus juga dijamin kesinambungannya untuk masa depan karena secara langsung menyangkut eksistensi manusia. Oleh karenanya negara juga perlu terlibat secara aktif dalam perencanaan pengelolaan sumber daya air yang tujuannya untuk menjamin ketersediaan air bagi masyarakat.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, h.334

<sup>78</sup> *Ibid.* h.336-337

Adapun dalam putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007, Mahkamah menyatakan bahwa sara pemahaman terhadap Pasal 33 UUD 1945 jelas bahwa tujuan akhir yang hendak dicapai adalah terwujudnya perekonomian nasional yang memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada rakyat. Mahkamah memandang perlu menegaskan bahwa adanya hak penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang ada di dalamnya itu menunjukkan bahwa konsepsi hak yang dianut oleh UUD 1945 berkenaan dengan ketiga hal dimaksud (bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air itu) bukanlah konsepsi hak sebagaimana yang dikenal dalam doktrin hukum Romawi bahwa siapa yang memiliki hak atas tanah ia juga berhak atas segala yang berada di atas maupun di bawah atau di dalam tanah itu secara tak terbatas (*cojus est solum est usque ad coelum et ad inferos ad infinitum*). Penegasan ini penting karena salah satu isu konstitusional yang dipermasalahkan dalam permohonan *a quo* bersangkutan-paut dengan hak penguasaan negara atas tanah. Dengan penegasan tersebut di atas, maka tiga hal menjadi jelas. *Pertama*, bagi negara, bahwa hak menguasai yang diberikan oleh UUD 1945 kepadanya itu bukanlah demi negara itu sendiri melainkan terikat pada tujuan pemberian hak itu yakni untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat; *Kedua*, bagi orang perorangan pemegang hak atas tanah, termasuk badan hukum, dengan penegasan tersebut berarti ada kepastian bahwa dalam hak atas tanah yang dipunyainya itu melekat pula pembatasan-pembatasan yang lahir dari adanya hak penguasaan oleh negara; *Ketiga*, bagi pihak-pihak lain yang bukan pemegang hak atas tanah juga diperoleh kepastian bahwa mereka tidak serta-merta dapat meminta negara untuk melakukan tindakan penguasaan atas tanah yang terhadap tanah itu sudah melekat suatu hak tertentu.

Pada putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 Mahkamah menafsirkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 bahwa prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak.

Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.<sup>79</sup>

Penguasaan negara sebagai mandat rakyat secara kolektif dalam Pasal 33 UUD 1945 diwujudkan dalam lima bentuk atau fungsi, yaitu kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi juga merumuskan empat tolak ukur untuk menentukan apakah suatu bentuk hukum atau tindakan hukum bertujuan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Empat tolak ukur tersebut antara lain: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Kemudian persoalan jenis cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara. Cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>80</sup>

Selanjutnya pada Putusan Nomor 28/PUU-XI/2013, Mahkamah menyatakan bahwa Mahkamah, koperasi pada hakikatnya merupakan bagian dari tata susunan ekonomi

<sup>79</sup> *Ibid*, h.163

<sup>80</sup> Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan negara atas sumber Daya alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal konstitusi, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011, h. 300-301

Indonesia yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *"Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan"*. Pasal tersebut diletakkan di dalam Bab XIV yang berjudul, *"Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial"*. Atas dasar judul tersebut dengan mengaitkan rumusan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 dapat dipahami secara jelas pengertian filosofisnya. Pasal tersebut merupakan pasal yang tidak diubah pada waktu perubahan UUD 1945. Selain itu, untuk memperoleh pengertian yang menjadi intensi dari pembentuk UUD 1945 secara lebih tepat dari pasal tersebut perlu dikutip Penjelasannya (sebelum perubahan) sebagai dokumen penting yang menyatakan, *"Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi"*.

Nilai yang dijunjung tinggi yang kemudian menjadi karakternya tersebut telah dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yaitu suatu tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Artinya, nilai sosial yang dijunjung tinggi dan diimplementasikan oleh bangsa yang kemudian menjadi karakternya tersebut di dalam UUD 1945 dirumuskan menjadi *demokrasi ekonomi* yang bertumpu pada dasar usaha bersama dan asas kekeluargaan. Konsep modal sosial inilah yang menjadi jati diri koperasi dan sangat cocok dengan kondisi rakyat Indonesia yang telah memiliki tradisi gotong royong, yang kemudian di dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 dirumuskan sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Pemaknaan akan adanya nilai demokrasi ekonomi dalam rumusan Pasal 33 UUD 1945 dan asas kekeluargaan yang rumusannya berasal dari konsep modal sosial yang menjadi jati diri koperasi.

Penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD 1945 pada dasarnya merupakan *constitutional constructivism*<sup>81</sup> dimana hakim dapat menafsirkan konstitusi sedemikian rupa hingga dapat mengubah makna atas suatu teks konstitusi yang bertujuan memperjelas makna dari suatu teks konstitusi yang masih bersifat umum dan cenderung tidak spesifik.

## **B. CARA MK MELAKUKAN PENAFSIRAN**

### **1. Pola Perumusan Putusan**

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK. kewenangan tersebut merupakan wewenang MK dalam menjalankan mekanisme *checks and balances* dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara Indonesia. Acapkali, dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pengujian UU terhadap UUD MK menggunakan penilaian konstitusional dengan berbagai metode penafsiran salah satunya yaitu penafsiran konstitusi. Hal ini sejalan dengan fungsi yang melekat pada keberadaan MK yaitu penafsir final konstitusi (*the final intrepeter of the constitution*).

Sementara itu, Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis yang menjadi dasar pengujian hanya memuat aturan-aturan pokok atau garis-garis besar kebijaksanaan negara sehingga perlu digali lebih lanjut hukumnya, salah satunya melalui metode penafsiran. Aktivitas penafsiran penting dilakukan untuk menyelesaikan masalah atau mendapatkan jawaban atas ketidakjelasan bahasa dalam teks Undang-undang Dasar 1945 yg bersifat abstrak dan umum. Idealnya, kegiatan penafsiran yang digunakan adalah penafsiran konstitusi karena dipandang lebih sesuai dengan fungsi Mahkamah sesungguhnya yaitu penafsir akhir konstitusi. Selain itu, menurut Harjono,<sup>82</sup> apabila

<sup>81</sup> James E. Fleming, *Securing Constitutional Democracy: The Case of Autonomy*, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006).

<sup>82</sup> Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Wakil Ketua MK*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, h.426.

hukum memungkinkan untuk melakukan penafsiran dengan banyak cara, pengadilan harus memilih penafsiran yang sesuai dengan konstitusi. Penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) adalah aturan atau metode menafsirkan konstitusi untuk mengetahui kejelasan tafsir/makna Pasal dalam UUD 1945 dan apa sebenarnya yang menjadi maksud/tujuan pembentuk Undang-undang Dasar 1945. Sementara itu, Arsyad Sanusi<sup>83</sup> yang merupakan salah satu mantan Hakim Konstitusi Periode 2008-2011 mendefinisikan interpretasi konstitusi (*constitutional interpretation*) sebagai suatu konsep *janus-faced*, yaitu merupakan suatu proses yang harus mempertimbangkan dua arah, *backward* dan *forward looking*, yaitu: mencari dasar ke belakang (konsep hukum yang sudah ada) dan merancang prospektif ke depan (menyusun konsep baru).

Faktanya, dalam perkara pengujian UU terhadap UUD (*constitutional review*), ketika MK menafsirkan suatu pasal dalam UUD 1945 terkadang MK juga menafsirkan UU. Hal ini dapat dilihat pada 32 (tiga puluh dua) putusan MK yang telah diinventarisir oleh tim peneliti ternyata MK secara bersamaan melakukan penafsiran konstitusi dan juga penafsiran UU. Sementara itu, diantara putusan itu, dalam sebagian besar pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat bahwa asas kepastian hukum mempunyai hubungan yang erat dengan hak-hak konstitusional warga negara. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan Mahkamah acapkali melakukan penafsiran konstitusi bersamaan dengan penafsiran Undang-Undang.

Salah satu contohnya adalah Putusan No.32/PUU-X/2012 bertanggal 21 Februari 2013 perkara pengujian UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah menggunakan pola perumusan penafsiran konstitusi terlebih dahulu baru kemudian menafsirkan atau menggunakan penafsiran Undang-undang. Kemudian dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menggunakan asas kepastian hukum dalam menafsirkan UU. Berikut pertimbangan hukumnya (*vide* hal.192 paragraf [3.13.2]),

<sup>83</sup> Arsyad Sanusi, *Legal Reasoning dalam Interpretasi konstitusi*, Jurnal Konstitusi Volume 5 Nomor 2 November 2008, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI, h.22.



*Oleh karena persoalan hukumnya telah diputus oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 mengenai pengujian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011, tanggal 29 September 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala sebagaimana tersebut di atas adalah pelaksanaan Undang-Undang, maka menurut Mahkamah, dalam kerangka negara hukum dan demi untuk menjaga kepastian hukum, tanpa bermaksud menilai putusan Mahkamah Agung tersebut, putusan demikian menjadi sinkron dengan pendapat Mahkamah tersebut di atas. Putusan Mahkamah Agung haruslah dihormati karena masih dalam kompetensinya. Oleh karenanya, Mahkamah dengan dasar menghargai produk hukum yang sudah benar itu maka batas wilayah yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 49 P/HUM/2011, tanggal 9 Februari 2012 adalah sebagai produk hukum yang sah dan karenanya harus dihormati. Selain itu, menurut Mahkamah pembagian wilayah oleh pembentuk Undang-Undang tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18A UUD 1945. Adanya pendapat ahli yang terungkap dalam persidangan bahwa penyelesaian sengketa wilayah dalam perkara a quo harus menggunakan argumentasi sengketa wilayah antarnegara merupakan pendapat yang tidak tepat, karena hal ini tidak menyangkut sengketa wilayah antarnegara;*

Putusan lainnya yaitu Putusan No.49/PUU-IX/2011 bertanggal 18 Oktober 2011 perkara pengujian UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pola penafsiran yang digunakan Mahkamah dalam putusan *a quo* agak berbeda dengan Putusan No.32/PUU-X/2012 karena dalam putusan ini Mahkamah melakukan penafsiran UU terlebih dahulu baru kemudian melakukan penafsiran konstitusi. Selain itu, Mahkamah pun menggunakan asas kepastian hukum dalam melakukan penafsirannya. Berikut pertimbangan hukumnya:

*Akibatnya dalam UU MK terdapat dua Pasal 10, yaitu Pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang masih tetap berlaku karena tidak dinyatakan dicabut dan Pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Oleh karena Pasal 10 UU 8/2011 telah menimbulkan ketidakpastian hukum maka menurut Mahkamah, dalil para Pemohon beralasan menurut hukum;[hal.68]*

*Bahwa frasa “pernah menjadi pejabat negara” dalam Pasal 15 ayat (2) huruf h UU MK berpotensi menimbulkan tidak adanya kepastian hukum yang adil dan*

*tidak memberikan kesempatan yang sama bagi seorang warga negara Indonesia yang ingin menjadi hakim konstitusi, karena frasa a quo dapat ditafsirkan bersifat kumulatif, yaitu mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dan pernah menjadi pejabat negara atau dapat berupa pilihan salah satu, yaitu mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun atau pernah menjadi pejabat negara. Ketika Pasal 15 ayat (2) huruf h ditafsirkan kumulatif maka harus memenuhi keduanya, jika hanya memenuhi salah satu maka seseorang tidak memenuhi syarat untuk menjadi hakim konstitusi. Demikian juga apabila pasal a quo ditafsirkan alternatif maka seseorang yang pernah menjadi pejabat negara tidak memerlukan pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dapat menjadi hakim konstitusi. Karena ketidakjelasan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon beralasan menurut hukum;[hal.69-hal.70]*

Ternyata ada pola yang berbeda dari penafsiran yang dilakukan Mahkamah dimana biasanya MK melakukan penafsiran UUD 1945 terlebih dahulu kemudian menafsirkan UU, namun dalam Putusan No.4/PUU-X/2012 ditemukan pola rumusan baru dimana MK menafsirkan UU terlebih dahulu baru kemudian menafsirkan UUD 1945.

Berbagai pola yang dihasilkan tersebut didasari pada perbedaan pandangan Mahkamah dalam melakukan penafsiran untuk memutuskan perkara. Idealnya, dalam konteks penerapan teori konstitusionalisme Mahkamah Konstitusi hanya melakukan penafsiran konstitusi, namun itu semua kembali pada keputusan hakim untuk memilih metode penafsiran mana yang digunakan. Hakim memiliki kebebasan dalam menafsirkan karena ini merupakan pilihan pribadi hakim yang ditentukan berdasarkan pandangan dan penilaiannya. Namun demikian, walaupun hakim tidak selalu mengemukakan alasan apakah yang menentukan untuk memilih metode tertentu, hakim tetap wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat<sup>84</sup>. Penafsiran UU yang dilakukan oleh Mahkamah memang tidak dapat dinegasikan namun yang perlu ditegaskan adalah fungsi utama Mahkamah

<sup>84</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman

sesungguhnya adalah sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of constitution*) bukan penjaga konstitusi melalui penafsiran UU (*statutory interpretation*).

Bahwa yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam kerangka pengujian UU terhadap UUD 1945 (*constitutional review*), kewenangan MK secara limitatif dinyatakan hanya untuk menguji UU terhadap UUD 1945. Limitatif disini berarti bentuk informal dari norma yang dapat diuji oleh MK adalah Undang-undang<sup>85</sup>. Untuk itu, selama norma yang diujikan ke Mahkamah Konstitusi adalah berbentuk UU/Perppu maka hal tersebut merupakan kewenangan MK. apabila setelah diuji oleh MK ternyata substansi permasalahan norma tersebut dinyatakan oleh Mahkamah merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) maka MK akan menyatakan norma tersebut tidak melanggar atau sejalan dengan konstitusi.

Kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) berarti tidak ada satupun norma dalam UUD 1945 yang mengatur secara limitatif terkait kebijakan tersebut. Dengan demikian, apabila diuji dapat dipastikan tidak ada norma konstitusi yang dilanggar. Perlu menjadi perhatian lebih adalah ketika Mahkamah menguji kebijakan yang sejatinya merupakan ranah pembentuk undang-undang dan dijamin konstitusi maka sebaiknya Mahkamah tidak memasuki atau bahkan melampaui ranah tersebut dengan tetap berpijak pada fungsinya untuk menafsirkan konstitusi.<sup>86</sup>

Diantara ketiga puluh satu putusan MK yang telah diinventarisir, terdapat Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 [hal.68-hal.69 angka 3] dimana Mahkamah menegaskan bahwa dalam kaitannya dengan kriteria usia, UUD 1945 tidak menentukan batasan usia minimum tertentu untuk menduduki semua jabatan dan aktivitas pemerintahan karena merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*), yang sewaktu-waktu

<sup>85</sup> Dalam Putusan MK RI No. 138/PUUVIII/2009 perkara Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, MK berkesimpulan bahwa MK berwenang untuk menguji Perpu dengan pertimbangan bahwa kedudukan Perpu sama dengan undang-undang.

<sup>86</sup> Dalam Putusan No.10/PUU-III/2005 bertanggal 31 mei 2005, Mahkamah menyatakan bahwa "...sepanjang pilihan kebijakan demikian tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembuat undang-undang dan tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah. Lagi pula pembatasan pembatasan dalam bentuk mekanisme dan prosedur dalam pelaksanaan hak-hak tersebut dapat dilakukan sebagaimana ditentukan dalam pasal 28J ayat (2)...".

dapat diubah oleh pembentuk Undang-Undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan perkembangan yang ada. Hal tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang yang, apapun pilihannya, tidak dilarang dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Putusan Mahkamah ini didasarkan pada Putusan-putusan MK sebelumnya terkait batas usia minimum, yaitu Putusan Nomor 15/PUU-V/2007, tanggal 27 November 2007 dan Putusan Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, tanggal 15 Oktober 2010.

Ketiadaan pengaturan yang rigid dan eksplisit dalam konstitusi melahirkan suatu konsepsi pilihan kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk menjabarkannya lebih lanjut. Penjabaran peraturan ini dimungkinkan adanya pilihan kebijakan yang berubah untuk menyesuaikan perkembangan di dalam masyarakat. Akan tetapi haruslah tetap diingat akan adanya batasan untuk melakukan perubahan itu, yaitu tidak hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan yang bersifat pragmatis sesaat sesuai dengan kepentingan sekelompok atau segolongan orang, tetapi haruslah ditujukan untuk tujuan yang ideal bagi seluruh orang. Selain itu, ada batasan terhadap jangka waktu perubahan dan pilihan kebijakannya. Jangka waktu perubahan haruslah mengingat adanya sifat keajegan suatu pengaturan, begitu juga terhadap pilihan kebijakan haruslah dapat dipertahankan dalam jangka waktu yang relatif cukup lama sehingga ada kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengantisipasi adanya perubahan pilihan kebijakan itu.

Doktrin atau prinsip *stare decisis* dimaknai dengan adanya keterikatan hakim pada prinsip-prinsip hukum dalam putusan yang terdahulu atau putusan-putusan yang sudah diputuskan sebelumnya (*precedent*) terhadap kasus yang sama. Doktrin atau prinsip ini menjadi pembenaran atau hal yang sah-sah saja manakalah hakim memfokuskan pada keinginan untuk mewujudkan suatu kestabilan argumen dalam putusannya dan mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Penerapan doktrin atau prinsip “stare

decisis" ini dapat menciptakan sekaligus meningkatkan adanya unsur keseragaman antara putusan yang satu dengan putusan yang lainnya. Unsur ini penting untuk menghindari adanya putusan pengadilan yang diputus secara sekehendak hati, suka-suka atau sewenang-wenang. Selain itu, hal yang tak kalah pentingnya dari doktrin atau prinsip *stare decisis* ini adalah dapat meningkatkan unsur prediktabilitas suatu putusan (*predictability*). Artinya, apabila suatu pengadilan mendasari putusan yang dibuatnya pada putusan-putusan yang terdahulu atau putusan yang diputuskan sebelumnya terhadap kasus serupa, maka putusannya akan lebih mudah diperkirakan atau diprediksikan dan diantisipasi bagi para pencari keadilan atau masyarakat atau pihak-pihak berkepentingan dengan kasus hukum tersebut. Namun, karena terlalu terikat atau berpegang teguh pada putusan-putusan pengadilan yang sebelumnya, menyebabkan hakim yang mengadili dan memutus memiliki ruang gerak yang sempit akan putusan yang dibuatnya. Hal ini, jelas menghalangi inisiatif dan kreativitas hakim bahkan untuk membuat suatu penemuan hukum. Walaupun sebenarnya tidak ada larangan juga bagi seorang hakim yang memilih untuk tidak mengikuti doktrin atau prinsip *stare decisis* atas suatu kasus, sepanjang hal itu dapat dijelaskan dengan alasan yang logis. Prinsip ini memang menyebabkan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam suatu putusan ini menjadi sangat kaku atau rigid sehingga terkadang juga dipertanyakan unsur keadilan atas suatu putusan tersebut daripada kepastian hukumnya.

Unsur prediktabilitas akan selalu disandingkan dengan unsur akseptabilitas jika berbicara mengenai suatu kepastian hukum dalam suatu putusan. Artinya, kadang kala suatu putusan itu bisa jadi sudah berpola dalam argumen putusannya namun ternyata jika mengacu pada respon dan konteks sensitivitas dari hukum atau masyarakat itu sendiri bisa jadi tidak diterima oleh masyarakat atau bahkan bisa saja terjadi penerimaan secara substantif oleh masyarakat itu sendiri. Dua nilai ini terkadang bertentangan antara satu dan yang lainnya dalam pengertian kepastian hukum. Namun, bagaimanapun

keadaannya, penekanan sejauh mana suatu kepastian hukum dalam suatu putusan itu tercipta adalah tetap ditempatkan pada nilai atau unsur prediktabilitasnya. Sehingga, dengan kata lain, kepastian hukum dari suatu putusan pengadilan sangat identik dengan unsur prediktabilitas.

## 2. Langkah Penafsiran

Dalam praktik peradilan di MK, proses merumuskan penyusunan putusan dalam pengujian undang-undang tidak dapat dilepaskan dari beberapa tahapan penting, yakni diawali dengan perumusan isu hukum suatu perkara hingga berujung pada kegiatan bernalar hakim seperti melakukan penafsiran yang pada akhirnya akan sangat menentukan nilai konstusionalitas sebuah norma undang-undang apakah sejalan atau tidak sejalan dengan UUD 1945. Berdasarkan data putusan yang diteliti dalam bab sebelumnya, hakim ternyata tidak selalu menggunakan penafsiran konstitusi, tetapi memakai penafsiran undang-undang, bahkan dalam putusan tertentu, hakim hanya melakukan penafsiran undang-undang dalam menjawab gugatan pemohon atas norma yang dipersoalkan. Dalam tahap inilah putusan mahkamah seringkali menjadi sorotan dari banyak pihak, sebab UUD 1945 tidak lagi dijadikan teks utama dalam menafsirkan undang-undang, kendati kedua penafsiran tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu menemukan makna atau arti dari suatu norma, dengan perbedaan yang terletak pada obyek yang ditafsirkan, yaitu obyek yang berupa norma UUD 1945 dan obyek yang berupa norma undang-undang.<sup>87</sup>

Sudah barang tentu, adalah hak dan kewajiban konstusional mahkamah untuk menggunakan penafsiran mana yang terbaik dalam memutus suatu putusan, dan adalah kewajiban kita untuk menerima pilihan mahkamah dalam menemukan penafsiran yang terbaik menurut mahkamah.<sup>88</sup> Preferensi mahkamah tersebut menarik untuk ditelusuri khususnya mengenai kapan dan bagaimana hakim memutuskan untuk

<sup>87</sup> Mardian Wibowo, Menakar Konstusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Pengujian Undang-undang, Jurnal Konsitusi,

<sup>88</sup> Penafsiran Konstitusi dan Pemilu Serentak, <http://www.fritzsiregar.com/penafsiran->

melakukan penafsiran UUD 1945 serta bagaimana pola perumusannya dalam putusan. Sebagai penafsir dan penjaga konstitusi menjadi keniscayaan bagi mahkamah untuk menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi yang harus dilaksanakan secara konsisten. Namun, hal yang tak dapat dipungkiri terkait dengan watak dan substansi dari undang-undang dasar adalah rumusannya yang bersifat umum, lugas, dan ringkas. Disatu sisi rumusan demikian tentu memudahkan UUD 1945 untuk dibaca, tetapi disisi lain hal ini menyulitkan upaya memahami maksud dari norma UUD 1945. Maka, disinilah peluang mahkamah untuk menjadikan putusannya sebagai dokumen yang memuat penjelasan dan penafsiran ketentuan dalam konstitusi. Dalam konteks pengujian undang-undang ketika norma UUD 1945 disandingkan dengan norma undang-undang yang lebih kongkrit dan teknis, pasti akan menimbulkan persoalan, yakni mengenai cara menilainya, dalam pengertian, kesesuaian atau ketidaksesuaian antara dua norma yang meskipun mengatur hal sama, tetapi memiliki perbedaan derajat kongkrit dan teknis. Ketika mahkamah diperhadapkan dengan kondisi demikian, maka dalam praktik lazimnya hakim terlebih dahulu akan menafsirkan norma UUD 1945 yang lebih umum dan abstrak tersebut sampai berada di tingkat yang setara dengan norma undang-undang yang lebih teknis dan kongkrit. Setelah kedua norma berada dalam derajat yang setara, hakim lantas akan membandingkan atau menilai apakah diantara keduanya terdapat kesesuaian.<sup>89</sup> Sebagai ilustrasi, dalam putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003, sebelum menguji UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, mahkamah dengan bahasa yang sangat tegas menyatakan perlu memberi pengertian atau makna “frasa dikuasai negara” yang dicantumkan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.<sup>90</sup> Dalam hal ini, konsepsi “dikuasai negara” harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan

<sup>89</sup> Lihat Mardian, *op.cit.*, hal ....

<sup>90</sup> Lihat Putusan No.001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hal. 329.

publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.<sup>91</sup>

Nampaknya mahkamah memahami bahwa langkah untuk menafsirkan Pasal 33 UUD 1945 baik secara keseluruhan ataupun bagian ayat di awal pertimbangan hukumnya adalah hal sangat yang krusial, oleh karena rumusan pasal dan/atau ayat tersebut tidak memuat ketentuan normatif yang jelas dan terang sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan intepretasi atas teks ataupun makna “dikuasai negara” yang nantinya akan berpengaruh pada aturan yang ada dibawahnya. Itulah sebabnya, tafsir hak menguasai negara tersebut tetap dipertahankan dan dijadikan dasar pijakan bagi mahkamah

<sup>91</sup> *Ibid.*, hal. 334.



untuk menilai sejumlah undang-undang seperti dalam Putusan No.002/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.<sup>92</sup> Namun menariknya, walaupun mahkamah menggunakan tafsir yang sama atas Pasal 33 UUD 1945 yang sebelumnya digunakan untuk menilai UU Ketenagalistrikan yang berujung pada dikabulkannya permohonan perkara atau bertentangan dengan UUD 1945, justru dalam putusan ini mahkamah mengambil sikap yang berbeda, yaitu menyatakan UU Migas konstitusional. Jika ditelisik lebih jauh, mahkamah ternyata secara implisit telah memperbandingkan antara kedua konstruksi pasal-pasal di dalam UU Ketenagalistrikan dan Migas, dan menemukan perbedaan yang signifikan di dalam kedua undang-undang tersebut sehingga amar yang dijatuhkan pun berbeda.<sup>93</sup>

Penggunaan tafsir penguasaan negara sebagai parameter utama dan pertama dalam pertimbangan hukum mahkamah tatkala menilai undang-undang yang dianggap menabrak ketentuan dalam konstitusi, selanjutnya, masih dapat ditemukan dalam Putusan 058-059-060-063/PUU-II/2004<sup>94</sup> dan Putusan 008/PUU-III/2005 tentang pengujian Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air,<sup>95</sup> Putusan No. 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.<sup>96</sup> Yang patut digarisbawahi, melalui putusannya atas sejumlah pengujian undang-undang tersebut mahkamah melakukan penafsiran melalui proses penguraian norma Pasal 33 UUD 1945, dengan mengembangkan batasan-batasan konstitusional yang justru menguatkan putusan sebelumnya. Hal ini tercemin saat mahkamah memaknai hak penguasaan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menyangkut hak atas air sebagai hak yang bersifat asasi oleh karenanya menjadi tanggung jawab negara dalam putusan pengujian UU Sumber Daya Air, ataupun hak penguasaan negara atas tanah dalam putusan pengujian UU Penanaman Modal. Dalam kerangka ini, mahkamah meletakkan rumusan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3)

<sup>92</sup> Lihat Putusan No.002/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, hal. 208.

<sup>93</sup> Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010: 172.

<sup>94</sup> Lihat Putusan No. 012/PUU-I/2003 (MK tidak melakukan penafsiran)

<sup>95</sup> Lihat Putusan 058-059-060-063/PUU-II/2004, Putusan 008/PUU-III/2005

<sup>96</sup> Lihat Putusan No. 21-22/PUU/2007

UUD 1945 sebagai satu kesatuan, saling berkaitan, yang setiap frasanya dibaca secara bersamaan dengan teks yang ada dan tidak terpisah.<sup>97</sup> Berbeda halnya ketika Mahkamah memaknai Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dalam pengujian UU No.27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil yang mempermasalahkan makna prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi<sup>98</sup> dan diinterpretasikannya Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 tentang pemaknaan demokrasi ekonomi Indonesia pada pengujian UU Perkoperasian.

Putusan No. 81/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Otsus Papua, sebelum menjawab constitutional issue, Mahkamah memetakan terlebih dahulu batu uji yang didalilkan Pemohon yakni Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Adapun inti atau pokok permasalahan Pemohon perkara *a quo* adalah dihapusnya ketentuan Pemilihan Gubernur Papua oleh DPRP yang digantikan dengan pemilu langsung oleh rakyat dikarenakan Papua termasuk kawasan otonomi khusus yang harus mempertimbangkan beberapa keistimewaan-keistimewaan sebagai suatu afirmative. Dalam Pendapat Mahkamah-nya, Mahkamah memaknai terlebih dahulu satu frasa dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yakni frasa “pengakuan”, kemudian baru memaknai keseluruhan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 terutama yang berhubungan dengan jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa itu sangat terkait dengan :

- a. Hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup dan;
- b. Latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari NKRI.

Pola penafsiran tersebut kemudian menjadi pakem dalam putusan-putusan selanjutnya, kendati dalam beberapa putusan tidak diungkap dengan kalimat yang lugas bahwa Mahkamah hendak menafsirkan UUD 1945, terutama di bagian awal-awal pertimbangan hukumnya, sebagaimana saat Mahkamah menafsirkan Pasal 33 UUD 1945

<sup>97</sup> Pola seperti ini juga dapat ditemukan dalam Putusan No.65/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No.26 tahun 2000

<sup>98</sup> Lihat Putusan No. 3/PUU/2010, hal. 163.

tentang Hak Menguasai Negara. Sebagai contoh Putusan No.65/PUU-II/2004 tentang Pengujian norma Pasal 43 ayat (1) UU No.26 tahun 2000 tentang Hak Asasi Manusia yang dianggap bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 karena ketentuan tersebut mengandung ketentuan hukum yang berlaku surut. Kendati didahului dalil-dalil yang menjelaskan latar belakang pembentukan pengadilan HAM dalam pertimbangan hukumnya, mahkamah pada akhirnya menguraikan pengertian hak yang bersifat mutlak sebagaimana secara tekstual dirumuskan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Menurut mahkamah bahwa meskipun rumusan harafiah Pasal 28I ayat (1) menimbulkan kesan bahwa seolah-olah hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut bersifat mutlak, namun sesuai dengan sejarah penyusunannya, Pasal 28I ayat (1) tidak boleh dibaca secara berdiri sendiri melainkan harus dibaca bersama-sama dengan Pasal 28J ayat (2). Dengan cara demikian maka akan tampak bahwa, secara sistematis, hak asasi manusia – termasuk hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut -- tidaklah bersifat mutlak, karena dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dan wajib tunduk pada pembatasan yang ditentukan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin penegakan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam satu masyarakat demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2). Dengan membaca Pasal 28I ayat (1) bersama-sama dengan Pasal 28J ayat (2), tampaknya bahwa hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut (retroaktif) tidaklah bersifat mutlak, sehingga dalam rangka “memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban”, dapat dikesampingkan.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Lihat Putusan No.06/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, hal. 51.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa mahkamah menggunakan prinsip *lex special derogat legi generalis*<sup>100</sup> dalam penafsirannya, dengan mendudukan Pasal 28I ayat (1) sebagai aturan yang bersifat umum, dan agar tidak menimbulkan multi tafsir atas makna pasal itu sendiri, maka pemahamannya harus digabung dengan ketentuan khusus yang membatasi ketentuan umum tersebut, yakni Pasal 28J ayat (2). Disinilah titik yang menunjukkan bahwa mahkamah dalam melakukan tafsiran atas suatu ketentuan konstitusi berupaya menafsirkannya dengan konstitusi itu sendiri. Hal ini justru memperlihatkan bahwa seluruh bagian konstitusi memiliki satu kesatuan dan tidak bertentangan antara pasal-pasal atau antara pasal satu dan pasal lainnya. Pandangan ini disebut juga dengan *strict constructionist* yang tegas memaknai setiap kalimat dalam konstitusi.<sup>101</sup>

Selanjutnya, tatkala mahkamah melakukan pengujian UU No.22 Tahun 2007 tentang Pemilu ada aturan yang mensyaratkan campur tangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam membentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), padahal mekanisme seperti itu dianggap tidak mencerminkan suatu lembaga pengawas yang mandiri. Lagipula mekanisme yang melibatkan KPU membutuhkan waktu lebih lama, padahal pemilu sudah di sejumlah daerah sudah dimulai, bahkan persoalan konstitusionalitas dalam undang-undang ini dilatarbelakangi dengan tindakan Bawaslu yang melantik 192 Panwas. Sementara, dari persepektif konstitusi, persoalan muncul ketika ketentuan pasal 22E ayat (5) UUD 1945 hanya mengamanatkan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Persoalan inilah yang kemudian menyebabkan Mahkamah merasa perlu menafsirkan Pasal 22E ayat (5) sebelum menilai konstitusionalitas UU Pemilu. Menurut Mahkamah, kalimat "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Oleh

<sup>100</sup> Penerimaan prinsip ini sebagai salah satu asas dalam melakukan penafsiran hukum dan penafsiran konstitusi juga dinyatakan mahkamah dalam Putusan 067/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No.5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hal. 32.

<sup>101</sup> Lihat soal *strict construction* dalam David Shultz, *The Encyclopedia of the Supreme Court*, New York: Facts on File, Inc hal. 103.

karena itu menurut mahkamah penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh Komsis Pemilihan Umum (KPU) tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilu dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetapi, dan mandiri. Menurut MK pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jurdil*. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber dan jurdil* dalam pelaksanaan Pemilu. Berdasarkan penafsiran Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tersebut mahkamah hendak menegaskan bahwa secara konstitusi kedudukan KPU dan Bawaslu adalah sejajar dalam hal kewenangan dan kemandirian, karenanya ketentuan mengenai pembentukan Panwas yang harus melibatkan KPU dalam UU Pemilu dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, selanjutnya ditegaskan, pembentukan panwas kedepan hanya akan dilakukan oleh Bawaslu. Namun pasal-pasal yang diuji tidak serta merta dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tetapi diformulasikan dalam varian putusan bersyarat. Sehubungan dengan sikap Bawaslu yang melantik sejumlah anggota Panwas dengan cara yang tidak sesuai dengan mekanisme yang diatur UU Pemilu sebelum diubah MK, dinyatakan sah secara hukum, dengan mempertimbangkan segi waktu karena pemilukada di sejumlah daerah sudah mulai.

Contoh berikutnya, penafsiran MK tentang “hak DPR untuk menyatakan pendapat” yang tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945 dan frasa “pendapat DPR” yang ada dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945. Langkah penafsiran yang ditempuh oleh hakim tidak jauh berbeda dengan proses sebelumnya, yakni sebelum menguji pasal yang digugat pemohon yakni Pasal 184 ayat (4) UU 27 tahun 2009, hakim memberi pemaknaan Pasal 20A, Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945, bahkan hakim tidak saja menjelaskan persamaan antara kedua hak tersebut, tetapi juga menjabarkan perbedaannya, yakni

dengan menyatakan bahwa walaupun terdapat persamaan antara hak menyatakan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 dan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945, yaitu sama-sama dalam rangka pengawasan DPR terhadap Presiden, tetapi kedua ketentuan tersebut mengandung perbedaan. Pasal 20A UUD 1945, hanya memberikan jaminan adanya hak DPR untuk menyatakan pendapat dengan tidak disertai batasan apapun mengenai cara serta mekanisme penggunaan hak tersebut. Hal itu diserahkan pengaturannya dalam Undang-Undang. Sedangkan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 mengatur juga mekanisme pengambilan keputusannya, yaitu dilakukan dalam sidang paripurna yang dihadiri paling sedikit 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 anggota DPR yang hadir. Mekanisme penggunaan hak menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 20A bersifat terbuka untuk diatur dalam tingkat Undang-Undang, sedangkan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 7B bersifat limitatif. Dengan penafsiran pasal-pasal konstitusi tersebut, Mahkamah membatalkan ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum pengambilan keputusan sebesar  $\frac{3}{4}$  dalam usul hak menyatakan pendapat yang diatur UU 27 tahun 2009 karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945.

Penafsiran selanjutnya ditemukan dalam putusan mahkamah yang memaknai Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 terkait norma dalam UU No.35 tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang dipersoalkan pemohon yaitu apakah wewenang DPR Papua dan DPR Papua Barat untuk memilih gubernur dan wakil merupakan kekhususan yang dilindungi dan dijamin oleh UUD 1945. Pada saat menjawab isu tersebut, mahkamah konsisten dengan cara yang sama, yakni menginterpretasikan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 di bagian awal pendapat hukumnya. Namun, mahkamah

mengawali argumentasinya dengan menjelaskan sejarah lahirnya Pasal 18B ayat (1) pada Perubahan Kedua UUD 1945, bahwa, ada daerah-daerah Khusus dan Istimewa yang diakui dan diatur dengan Undang-Undang tersendiri, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh) dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Bagi para perumus perubahan UUD 1945, penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) memiliki makna penting bagi pengakuan konstitusional atas keragaman sistem pemerintahan asli yang ada di daerah-daerah di Indonesia, antara lain, desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Penjelasan UUD 1945 menyatakan, "Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah tersebut". Pengakuan adanya keragaman tersebut, mencakup sistem pemerintahan serta hak dan kewenangan yang melekat di dalamnya, adat istiadat serta budaya daerah yang dijamin dan dihormati melalui penetapan Undang-Undang. Di samping itu, pengakuan dan kekhususan juga diperlukan bagi daerah-daerah yang bersifat khusus karena keadaannya yang harus diperlakukan dan ditetapkan secara khusus, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Dengan demikian daerah istimewa atau daerah khusus, memiliki keistimewaan atau kekhususan yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya.

Interpretasi mahkamah secara tegas atas pasal yang dijadikan batu uji terungkap pada kalimat selanjutnya, khususnya terkait dengan makna "pengakuan" dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, dalam hal ini, termasuk pengakuan atas hak asal usul yang melekat pada daerah yang bersangkutan berdasarkan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah tersebut. Artinya menurut Mahkamah, bila dapat dibuktikan, dari asal usul dan kenyataan sejarah, daerah tersebut memiliki sistem pemerintahan sendiri yang tetap hidup dan ajeg, tetap diakui dan dihormati yang dikukuhkan dan ditetapkan dengan

Undang-Undang. Dengan demikian, dapat saja suatu daerah khusus atau istimewa yang dibentuk berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, berbeda dengan daerah lain yang tunduk pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945, asal kekhususan dan keistimewaan tersebut berasal dari hak asal usul dan kenyataan sejarah yang kemudian diakui dan ditetapkan dengan undang-undang, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan tafsiran tersebut mahkamah bahkan membuat kualifikasi suatu daerah yang akan ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, karena UUD 1945 tidak mengatur spesifik tentang hal tersebut. Kendati mahkamah mengakui, dalam kenyataan praktik ketatanegaraan Indonesia, tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah Istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus, dengan melihat penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta satu daerah khusus yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tetapi mahkamah menyatakan penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.

Lebih lanjut, mahkamah menjelaskan jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang, yakni sangat terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup; dan b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang



harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan. Dengan mempertimbangkan uraian tersebut mahkamah menilai, pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPR Papua, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, UU No. 21 2001, tidak memenuhi kriteria kekhususan atau keistimewaan yang melekat pada daerah yang bersangkutan sebagaimana yang disandarkan pada jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus serta daerah istimewa yang ditetapkan undang-undang, baik karena hak asal-usul yang melekat pada Provinsi Papua yang telah diakui dan tetap hidup, maupun karena latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya kekhususan atau keistimewaan Provinsi Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karenanya, pemilihan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRP yang diatur Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 2001 serta tata cara pemilihan yang harus diatur dalam Perdasus menurut Pasal 11 ayat (3) UU 21/2001 adalah seiring dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD yang diberlakukan di daerah lainnya di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU 22 No.1999 yang berlaku pada saat itu. Kekhususan Provinsi Papua berkaitan dengan pemilihan gubernur yang berbeda dengan provinsi lainnya adalah hanya mengenai calon gubernur dan calon wakil gubernur yang harus orang asli Papua dan telah mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP, sedangkan persyaratan dan mekanisme lainnya sama dengan yang berlaku di daerah lainnya di Indonesia. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah menyatakan Pasal I angka 2 UU 35 No. 2008 yang menghapus Pasal 7 ayat (1) huruf a UU 21 No. 2001 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

## BAB V

### PENUTUP

Penelitian ini disusun berangkat dari dua pertanyaan, yaitu mengenai apakah putusan MK selalu mengandung penafsiran atas teks konstitusi dan bagaimana cara MK melakukan penafsiran tersebut.

Penelitian ini secara ketat menerapkan kriteria bahwa hanya putusan yang mengandung tafsiran majelis hakim atas teks UUD saja yang akan dianalisis dalam penelitian ini. Yang dimaksudkan dengan teks UUD adalah materi muatan dalam frasa, ayat, pasal atau bagian dari UUD yang ditafsirkan dalam putusan MK. Sebagai temuan, tim peneliti menemukan hasil yang sedikit mengejutkan dimana hanya sedikit dari jumlah keseluruhan putusan yang diteliti, yaitu hanya terdapat dalam 32 putusan.

NO.	NOMOR PUTUSAN	UNDANG-UNDANG YANG DIUJI	BATU UJI (UUD 1945)
1	100/PUU-XI/2013	UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Alinea keempat Pembukaan UUD 1945
2	067/PUU-II/2004	UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Pasal 1 ayat (3) UUD 1945
3	49/PUU-IX/2011	UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 24 ayat (2); Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945
4	14/PUU-XI/2013	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945
5	50/PUU-XII/2014	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 6A dan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945
6	070/PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2004) tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat	Pasal 27; Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.
7	15/PUU-V/2007	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945
8	81/PUU-VIII/2010	UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 makna "mengakui/pengakuan"
9	32/PUU-X/2012	UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga Di Provinsi Kepulauan Riau	Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

10	97/PUU-XI/2013	UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
11	100/PUU-XIII/2015	UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
12	23/PUU-VIII/2010	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pasal 20A; Pasal 7A; Pasal 7B UUD 1945
13	003/PUU-III/2005	UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 22 ayat (1) UUD 1945
14	11/PUU-VIII/2010	UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945
15	81/PUU-IX/2011	UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 22E ayat (5) UUD 1945
16	072- 073/PUU-II/2004	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 22E UUD 1945
17	92/PUU-X/2012	UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pasal 22D UUD 1945
18	005/PUU-IV/2006	UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial	Pasal 24B ayat (1) UUD 1945
19	1/PUU-XII/2014	UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pasal 24C UUD 1945
20	065 /PUU-II/2004	UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Azasi Manusia	Pasal 28I ayat (1); Pasal 28J ayat (2) UUD 1945
21	82/ PUU-XII/2013	UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	Pasal 28; Pasal 28E ayat (3) UUD 1945
22	026/PUU-III/2005	UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006	Pasal 31 UUD 1945
23	11-14-21-126-136/PUU-VII/2009	UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan	Pasal 31 ayat (3) UUD 1945
24	4/PUU-X/2012	UU Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan	Pasal 32 ayat (1) UUD 1945
25	001-021-022/PUU-I/2003	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Pasal 33 ayat (2) UUD 1945
26	002/PUU-I/2003	UU Nomor Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi	Pasal 33 UUD 1945
27	012/PUU-I/2003	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Pasal 33 UUD 1945
28	058-059-060-063/PUU-II/2004 008/PUU-III/2005	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Pasal 33 ayat (3); Pasal 28H UUD 1945
29	21-22/PUU -V/2007	UU Nomor 25 Tahun 2007 Penanaman Modal	Pasal 33 UUD 1945
30	3/PUU-VIII/2010	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Pasal 33 ayat (4) UUD 1945

31	28/PUU-XI/2013	UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian	Pasal 33 UUD 1945
32	007/PUU-III/2005	UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Pasal 34 ayat (2) UUD 1945

Terhadap putusan yang dianggap diluar dari kriteria yang ditetapkan diatas, penelitian ini menetapkan 3 pengelompokkan tersendiri dengan kriteria-kriterianya. Pada intinya, kriteria ini didasarkan pada bagaimana majelis hakim melakukan pengujian norma dari suatu undang-undang terhadap UUD. Ketiga kelompok kriteria tersebut adalah:

1. Cukup dengan menggunakan (mengutip) pasal-pasal dalam UUD sebagai dasar pengujian (tanpa mengelaborasi lebih lanjut makna dibalik teks konstitusi tersebut);
2. Menyebutkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai konstitusi sebagai dasar pengujian (tanpa menyebut secara spesifik pasal-pasal dalam UUD yang dijadikan sebagai "batu uji");
3. Tidak menyebutkan dasar pengujian norma (pertimbangan majelis hakim secara langsung menyimpulkan bahwa norma yang diuji (tidak) bertentangan dengan UUD).

Dalam konteks kewenangan, sejatinya MK hanya melakukan penafsiran konstitusi. Berdasarkan data putusan yang diteliti dalam bab sebelumnya, hakim ternyata tidak selalu menggunakan penafsiran konstitusi, tetapi memakai penafsiran undang-undang, bahkan dalam putusan tertentu, hakim hanya melakukan penafsiran undang-undang dalam menjawab gugatan pemohon atas norma yang dipersoalkan. Dalam tahap inilah putusan mahkamah seringkali menjadi sorotan dari banyak pihak, sebab UUD 1945 tidak lagi dijadikan teks utama dalam menafsirkan undang-undang, kendati kedua penafsiran tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu menemukan makna atau arti dari suatu norma, dengan perbedaan yang terletak pada obyek yang ditafsirkan, yaitu obyek yang berupa norma UUD 1945 dan obyek yang berupa norma undang-undang. Penafsiran UU yang dilakukan oleh Mahkamah memang tidak dapat dinegasikan namun yang perlu ditegaskan adalah fungsi utama Mahkamah sesungguhnya adalah sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*).



## Daftar Pustaka

### Buku

- Achmad Sodiki, *Dari Dissenting Opinion menuju Living Constitution (Pemikiran Hukum Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Hakim Konstitusi Periode 2008-2013)*, UB Press, Malang, 2014.
- AM. Fatwa, *Potret Konstitusi : Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2009.
- Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Charles Sampford (Ed.), *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Ferderation Press, 1996).
- Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, (California: Wordsworth Classic, 2004).
- D. Neil Mac Cormick dan Robert P. Sommers (eds.), *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, 1991, (Aldreshot: Dartmouth Publishing Co. Ltd).
- David Shultz, *The Encyclopedia of the Supreme Court*, New York: Facts on File, Inc.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Wakil Ketua MK*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Jack N. Rakove (Ed.), *Interpreting Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990).
- James E. Fleming, *Securing Constitutional Democracy: The Case of Autonomy*, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006).
- Jeffrey Goldsworthy (Ed.), *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006).

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2005).

-----, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (InHilco, Jakarta 2006).

Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation : Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*, Kansas: University Press of Kansas, 1999.

-----, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999).

Kent Greenwalt, *Constitutional and Statutory Interpretation*, in Jules Coleman, Kenneth Einar Himma and Scott J. Shapiro (eds), *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*, 2004 (Oxford University Press).

-----, 2004. *Constitutional and Statutory Interpretation*. [book auth.] Jules L. Coleman, Kenneth Einar Himma and Scott J. Shapiro. *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*. 2004.

Robert C. Post, *Theories of Constitutional Interpretation*, Yale Law School Legal Scholarship Repository.

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

Saldi Isra, dkk., *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Padang dan Jakarta, Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993).

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

Tim KRHN, *Menggapai Keadilan Konstitusi : Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, KRHN-USAID-DRSP, 2008.

### **Artikel Jurnal**

Allan, J. (2000) 'Constitutional Interpretation V. Statutory Interpretation: Understanding the Attractions of "Original Intent"', *Legal Theory*, 6(1).

Arsyad Sanusi, *Legal Reasoning dalam Interpretasi konstitusi*, Jurnal Konstitusi Volume 5 Nomor 2 November 2008, Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI.

Daniel A. Farber. "Hermeneutic Tourist: Statutory Interpretation in Comparative Perspective," *Cornell Law Review*, 81(2). January 1996.

James Allan Senior, "Constitutional Interpretation v. Statutory Interpretation", *Legal Theory*, 6(1), March 2000.

John N. Hostettler dan Thomas W. Washburne, "The Constitution's Final Interpreter : We The People", *Regent University Law Review*, Vol. 8: 13.

Joseph Dainow, "The Civil Law dan the Common Law: Some Points of Comparison, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 15, No. 3 (1966 - 1967).

Mardian Wibowo, *Justice's Freedom of Constitutional Interpretation Method In The Indonesian Constitutional Court*, FH UGM : Mimbar hukum, Volume 25, Nomor 2 Juni 2013.

Mariyadi Faqih. "Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Final dan Mengikat". *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010

Maruarar Siahaan, *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010.

Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan negara atas sumber Daya alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal konstitusi, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011.



## Putusan Pengadilan

Princess Soraya Case (1973), 34 Federal Constitutional Court of Germany 269, decision of the Second Senate.

*R v Oakes* [1986] 1 S.C.R. 103

## Internet

Cheryl Saunders, "The Australian Constitution and Our Rights", dalam *Future Leaders* (publ.), "Future Justice in 2010" sebagaimana diperoleh dari [http://www.futureleaders.com.au/book\\_chapters/pdf/Future\\_Justice/Cheryl\\_Saunders.pdf](http://www.futureleaders.com.au/book_chapters/pdf/Future_Justice/Cheryl_Saunders.pdf)

Ontario Human Rights Commissions, *Policy on Competing Human Rights*, sebagaimana diperoleh dari <http://www.ohrc.on.ca/en/policy-competing-human-rights>, diakses pada 21 November 2016

Stone Sweet, Alec and Mathews, Jud, "Proportionality Balancing and Global Constitutionalism" (2008). *Faculty Scholarship Series*. Paper 14. [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/14](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/14)

