

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga yang dibentuk pada masa reformasi. Setelah amandemen UUD 1945 Mahkamah Konstitusi diatur didalam bab kekuasaan kehakiman. Fungsi dan peran utama Mahkamah Konstitusi adalah menjaga konstitusi guna tegaknya konstitusionalitas hukum. selain itu Mahkamah Konstitusi juga mempunyai fungsi dan peran lain yang telah diatur didalam UUD 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban Empat kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Sementara, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5), kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberi keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Kewenangan terkait memutus perselisihan hasil pemilu oleh Mahkamah Konstitusi semula merupakan pemilihan umum presiden, DPR, DPRD, dan DPD. Namun dalam perkembangan kewenangan tersebut bertambah dengan memutus perselisihan hasil pemilukada, semenjak pengertian “pilkada” diubah menjadi “pemilukada” berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu.

Pelanggaran-pelanggaran di dalam sengketa Pemilukada dapat dikategorikan ke dalam beberapa pelanggaran Pemilu ataupun pelanggaran Pemilukada seperti pelanggaran administratif dan tindak Pemilu, misalnya money politic, intimidasi, dan penganiayaan. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, jenis-jenis pelanggaran tersebut masing-masing ditangani oleh instansi yang fungsi dan wewenangnya telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Mahkamah dalam menangani sengketa Pemilu ataupun Pemilukada telah memaknai dan memberi pandangan hukumnya melalui putusan-putusannya dengan memberikan penafsiran yang luas demi tegaknya keadilan, yaitu Mahkamah tidak hanya terpaku secara harfiah dalam memaknai Pasal 106 ayat (2) UU 32/2004 juncto UU 12/2008 dan Pasal 4 PMK 15/2008 yang pada pokoknya menyatakan Mahkamah mengadili perkara Pemilukada terbatas hanya persoalan suara. Pasal 106 ayat (2) UU 32/2004 juncto UU 12/2008 tersebut selengkapnya menyatakan, “Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon”. Sementara Pasal 4 PMK 15/2008 menyatakan, “Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon yang mempengaruhi penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada atau terpilihnya Pasangan Calon sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah”.

Dalam mengemban misinya Mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan pemberi keadilan tidak dapat memainkan perannya dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara dalam memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi warga masyarakat jika dalam menangani sengketa Pemilukada hanya menghitung perolhan suara secara matematis. Sebab kalau demikian, Mahkamah tidak dapat atau dilarang memasuki proses peradilan dengan memutus fakta hukum yang nyata-nyata terbukti mengenai terjadinya suatu tindakan hukum yang menciderai hak-hak

asasi manusia, terutama hak politik. Lebih dari itu apabila Mahkamah diposisikan untuk membiarkan proses Pemilu ataupun Pemilukada berlangsung tanpa ketertiban hukum maka pada akhirnya sama saja dengan membiarkan terjadinya pelanggaran atas prinsip Pemilu yang Luber dan Jurdil. Jika demikian maka Mahkamah selaku institusi Negara pemegang kekuasaan kehakiman hanya diposisikan sebagai “tukang stempel” dalam menilai kinerja Komisi Pemilihan Umum. Jika hal itu terjadi berarti akang melenceng jauh dari filosofi dan tujuan diadakannya peradilan atas sengketa hasil Pemilu atau Pemilukada tersebut. Terlebih lagi banyak fakta tentang terjadinya pelanggaran yang belum dapat diselesaikan oleh peradilan umum karena waktu penyelidikan atau penyidikannya telah habis, sedangkan KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus segera menetapkan hasil Pemilukada sesuai dengan tenggang waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang;

Dari pandangan hukum diatas, Mahkamah dalam mengadili sengketa Pemilukada tidak hanya membedah permohonan dengan melihat hasil perolehan suara saja, melainkan Mahkamah juga meneliti secara mendalam adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif yang mempengaruhi hasil perolehan suara tersebut. Hal ini sangat sejalan dengan ketentuan yang mengharuskan Mahkamah memutus sengketa berdasarkan kebenaran materil sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 45 ayat (1) UUMK yang menyatakan “ Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim”. Dalam berbagai putusan Mahkamah yang seperti itu terbukti telah memberikan makna hukum dan keadilan dalam penanganan permohonan, baik dalam rangka Pengujian Undang-Undang maupun sengketa Pemilu atau Pemilukada. Dalam praktik yang menjadi Yurisprudensi dan diterima sebagai solusi hukum itu, Mahkamah dapat melinai pelanggaran-pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan massif

sebagai penentu putusan dengan lasan pelanggaran yang memiliki tiga sifat itu dapat mempengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan dalam Pemilu atau Pemilukada.

Bahwa dasar konstitusional atas sikap Mahkamah yang seperti itu adalah ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili ..., dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Di dalam ketentuan tersebut jelas dinyatakan bahwa Mahkamah mengadili dan memutus “hasil pemilihan umum” dan bukan sekadar “hasil penghitungan suara pemilihan umum” saja. Mahkamah sebagai lembaga peradilan menjadi lebih tepat jika mengadili “hasil pemilihan umum” dan bukan sebagai peradilan angka hasil penghitungan suara, melainkan sebagai peradilan yang mengadili masalah-masalah yang juga terjadi dalam proses-proses pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada.

Dalam menilai proses terhadap hasil Pemilu atau Pemilukada tersebut Mahkamah membedakan serbagai pelanggaran ke dalam 3 (tiga) kategori.

1. Pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara Pemilu atau Pemilukada seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambing, dan alat peraga yang tak sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Untuk jenis pelanggaran yang seperti ini Mahkamah tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU atau KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini sepenuhnya menjadi ranah peradilan umum dan/atau Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Pelanggaran dalam proses Pemilu atau Pemilukada yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pemilukada seperti money politic, keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana Pemilu, dan sebagainya. Pelanggaran yang seperti ini dapat membatalkan hasil Pemilu atau Pemilukada sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara terstruktur,

sistematis, dan massif yang ukuran-ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan Mahkamah.

Pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya tidak signifikan mempengaruhi hasil Pemilu atau Pemilukada seperti yang bersifat sporadic, parsial, perorangan, dan hadiah-hadiah yang tidak bias dibuktikan pengaruhnya terhadap pilihan pemilih tidak dijadikan dasar oleh Mahkamah untuk membatalkan hasil penghitungan suara oleh KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

3. Pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen) dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil Pemilu atau Pemilukada karena ada pesertanya yang tidak terbukti memenuhi syarat sejak awal.

Berdasarkan pandangan dan paradigma yang dianut tersebut maka Mahkamah menegaskan bahwa pembatalan hasil Pemilu atau Pemilukada karena pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif sama sekali tidak dimaksudkan oleh Mahkamah untuk mengambil alih kewenangan badan peradilan lain. Mahkamah tidak akan pernah mengadili pelanggaran pidana atau administrasi dalam Pemilu atau Pemilukada, melainkan hanya mengambil pelanggaran-pelanggaran yang terbukti di bidang tersebut yang berpengaruh terhadap hasil Pemilu atau Pemilukada sebagai dasar putusan tetapi tidak menjatuhkan sanksi pidana dan sanksi administrasi terhadap para pelakunya. Oleh sebab itu, setiap pelanggaran yang terbukti menurut Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dan dijadikan dasar putusan pembatalan oleh Mahkamah tetap dapat diambil langkah hukum lebih lanjut untuk diadili oleh lembaga peradilan umum atau Peradilan Tata Usaha Negara sebab Mahkamah tidak pernah memutus dalam konteks pidana atau administratif. Bahkan terkait dengan itu, khusus untuk pelanggaran Pidana, Mahkamah Konstitusi telah menandatangani Nota Kesepahaman dengan Kepolisian Negara

Republik Indonesia yaitu Nota Kesepahan Nomor 016/PK/SET.MK/2010 dan Nomor B/18/VIII/2010 tentang Penegakkan Hukum terhadap Tindak Pidana Pemilihan Umum Kepala Daerah tertanggal 10 Agustus 2010 yang isinya mendorong agar temuan-temuan pidana dari persidangan-persidangan Pemilukada di Mahkamah dapat terus ditindaklanjuti.

Dalam perkembangan, putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi dalam perkara hasil pemilihan umum daerah (PHPU.D) ada putusan Mahkamah Konstitusi untuk dilakukannya pemungutan suara ulang atas dasar terjadinya pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilukada yang mencederai demokrasi. Putusan yang memerintahkan agar dilakukan pemungutan suara ulang diantaranya pada perkara perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah (PHPU.D) Kabupaten Buru Selatan pada tahun 2010 dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 216/PHPU.D-VIII/2010 dan pada perkara PHPU.D Kabupaten Buru Selatan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dengan membatalkan dan menyatakan tidak mengikat secara hukum keputusan KPU Kabupaten Buru Selatan kemudian ada Putusan Mahkamah Konstitusi yang kontroversi dengan merestui adanya sistem pencoblosan surat suara yang diwakilkan oleh tokoh masyarakat. Hal tersebut terjadi di 22 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di Kabupaten Karang Asem dan satu TPS di Kabupaten Buleleng. Putusan tersebut diantaranya pada perkara perselisihan hasil pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi Bali pada tahun 2013 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PHPU.D-XI/2013.

Pada perkara PHPU.D Kabupaten Buru Selatan, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dengan membatalkan dan menyatakan tidak mengikat secara hukum keputusan KPU Kabupaten Buru Selatan tersebut. Permohonan yang dikabulkan adalah permohonan yang

terbukti beralasan. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga mengabulkan permohonan pemohon berupa pemungutan suara ulang.¹

Putusan yang memerintahkan pemungutan suara ulang ini menjadi suatu kontroversi, karena Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara ini telah melampaui kewenangannya sebagaimana yang telah diatur dalam Hukum acara Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Dalam pasal 4 PMK Nomor 15 tahun 2008 menyatakan :

“Objek perselisihan Pemilukada adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh termohon yang mempengaruhi :

1. Penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada; atau
2. Terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”

Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi memberikan tafsiran yang luas dalam mengadili sengketa pemilukada. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam mengadili sengketa Pemilukada tidak hanya membedah permohonan dengan melihat hasil perolehan suara, melainkan Mahkamah Konstitusi juga meneliti secara mendalam adanya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang memengaruhi hasil perolehan suara tersebut. Dari pandangan tersebut terlihat seolah-olah adanya perluasan objek sengketa perselisihan hasil pemilihan umum yang tidak hanya melihat dari hasilnya tetapi juga prosesnya.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya baik dalam perkara PPHU.D Kabupaten Buru Selatan maupun perkara PPHU.D Provinsi Bali telah menerapkan doktrin *judicial activism*. Adapun pengertian *judicial activism* sebagai berikut :

¹ Lihat putusan MK Nomor 216/PHPU.D-VIII/2010

“A philosophy of judicial decision making, whereby judges allow their personal views about public policy, among other factors, to guide their decision, usually with the suggestion that adherents of this philosophy tend to find constitutional violations and are willing to ignore precedent”²

Mahkamah Konstitusi mengutip salah satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian, tidak satu pun Pasangan Calon pemilihan umum yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam PemiluKada secara cepat dan *fair* untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pemiluKada di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris PemiluKada tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan massif.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa dalam memutuskan perselisihan hasil PemiluKada, Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan, sebab kalau hanya menghitung dalam arti teknis-matematis sebenarnya bisa dilakukan penghitungan kembali oleh KPUD sendiri di bawah pengawasan Panwaslu dan/atau aparat kepolisian, atau cukup oleh pengadilan biasa.

² Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, ninth edition (Thomas Reuters : West Publishing Co,2009), hlm.922

Atas alasan-alasan tersebutlah Mahkamah Konstitusi dapat memasuki proses mengadili dan dalam putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang apabila telah terjadi pelanggaran yang mempunyai sifat terstruktur, sistematis dan massif karena Mahkamah Konstitusi tidak mungkin menetapkan versi perhitungan yang tepat menurut Mahkamah Konstitusi apabila dalam prosesnya diwarnai dengan pelanggaran-pelanggaran yang cukup serius.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkait perselisihan hasil pemilukada (PHPU.D) terdapat putusan-putusan yang kontroversi. Mahkamah Konstitusi dengan putusannya seolah-olah telah memperluas kewenangannya yang semula hanya terkait perselisihan hasil (*mathematical count*) saja tetapi juga dapat memeriksa proses-proses selama penyelenggaraan pemilukada. mendasarkan bahwa Mahkamah Konstitusi harus menegakkan keadilan dan demokrasi dalam proses pemilu kepala daerah sehingga apabila dalam prosesnya terdapat pelanggaran yang telah mencederai nilai demokrasi yang telah mempengaruhi hasil Mahkamah Konstitusi dapat memeriksa perkara. Peran Mahkamah Konstitusi dalam menegakkan demokrasi adalah hal yang baik, namun perlu dasar-dasar yang jelas dalam menegakkannya.

Untuk itu penulis, dalam hal ini akan melakukan penelitian dengan judul “ **Metode Penafsiran Hukum Yang dilakukan Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Memutuskan Sengketa Pemilu Kepala Daerah** “

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 216/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Buru Selatan Tahun 2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 62/PHPU.D-XI/2013 Tentang Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Bali pada tahun 2013.

B. Rumusan Masalah

Agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan dari penelitian. Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan penelitian adalah :

1. Bagaimana metode tafsir konstitusi yang digunakan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah ?
2. Bagaimana Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah ?
3. Bagaimana inkonsistensi tafsir konstitusi yang dilakukan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini, adalah :

- 1 Untuk mengetahui bagaimana metode tafsir konstitusi yang digunakan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah.
- 2 Untuk mengetahui bagaimana Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah.
- 3 Untuk mengetahui bagaimana inkonsistensi tafsir konstitusi yang dilakukan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilu Kepala Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis

- a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis dan mengembangkan cakrawala berpikir penulis, khususnya Penafsiran Hukum atau Penafsiran Konstitusi.
- b. Bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Tata Negara, hasil penelitian ini bisa dijadikan sebagai penambah literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat serta memberikan sumbangan pemikiran bagi Hukum Tata Negara, khususnya dalam kajian mengenai metode penafsiran hukum pada Mahkamah Konstitusi.

2. Praktis

- a. Bagi Hakim Mahkamah Konstitusi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam memutus perselisihan hasil pemilu Kepala Daerah sehingga tercapai keadilan yang substantif.
- b. Bagi masyarakat dan khalayak umum, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran untuk berpartisipasi dalam memantau pelaksanaan dari Putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa Pemilu Kepala Daerah.

E. Kerangka Pemikiran

1. Konstitusi

Istilah “konstitusi”³ dalam arti pembentukan, berasal dari bahasa Perancis *constituer*, yang berarti membentuk.⁴ M. Solly Lubis, S.H, mengemukakan Istilah “konstitusi” berasal dari

³ Istilah “konstitusi” dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata “constitution” (bahasa Latin), “constitution” (bahasa Inggris), “constitutie” (bahasa Belanda), “constitutionnel” (bahasa Perancis), “verfassung” (bahasa Jerman), “masyrutiyyah” (bahasa Arab), lihat Astim Riyanto, Teori Konstitusi, YAPEMDO, Bandung, 2000, hal. 17.

⁴ *Ibid.*

“constituer” (bahasa Perancis) yang berarti membentuk. Dengan pemakaian istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁵

Prof. Herman Heller membagi pengertian konstitusi itu ke dalam tiga pengertian yakni sebagai berikut:⁶

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam suatu masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die politische Verfassung als Gesellschaftliche Wirklichkeit*) dan belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan hukum.
- b. Baru setelah orang-orang mencari unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan dalam satu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *Rechtsverfassung (Die Verselbstandgle Rechtsverfassung)*. Tugas untuk mencari unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut dengan istilah abstraksi.
- c. Kemudian orang mulai menuliskan dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Dengan demikian menjadi jelaslah bagi kita, bahwa bilamana kita menghubungkan pengertian konstitusi tersebut dengan pengertian Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Dasar itu hanyalah merupakan sebagian dari pengertian konstitusi itu sendiri. Dengan perkataan lain, konstitusi itu (*die geschriebene verfassung*), menurut beberapa para sarjana merupakan sebagian dari konstitusi dalam pengertian umum.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid, hal. 20.*

F. Lassalle dalam bukunya *Über Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:⁷

- a. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische atau politische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuasaan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi Konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu Negara. Kekuasaan tersebut diantaranya : raja, parlemen, cabinet, *pressure groups*, partai politik dan lain-lain; itulah sesungguhnya konstitusi.
- b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Konstitusi menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau consensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung über Art und Form einer politischen Einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa.⁸ Sedangkan James Bryce mengartikan konstitusi adalah “*A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institution with recognized functions and definite rights*”.⁹

Dari definisi di atas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusannya sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

- a.. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen;

⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 10

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 288. Seperti dikutip oleh Maria Farida Indrawati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 28.*

⁹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *op.cit.*, hal. 11.

- b. Fungsi dari alat-alat kelengkapan;
- c. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.¹⁰

Kemudian C.F Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut
“*Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*”¹¹

Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:

- a. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas);
- b. Hak-hak yang diperintah;
- c. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

Menurut K.C. Wheare yang mengartikan konstitusi sebagai “Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara.”¹² Peraturan di sini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (nonlegal). Sehingga, dari pengertian K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, disimpulkannya bahwa “konstitusi dalam dunia politik sering digunakan dalam dua pengertian, yaitu: Pertama, dipergunakan dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan

¹⁰ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, op.cit., hal. 12.

¹¹ *Ibid.*

¹² K.C Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Cet II, Judul asli *Modern Constitution*, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, Eureka, Surabaya, 2005, hal. 1.

merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan, baik yang bersifat hukum (legal) maupun yang bukan peraturan hukum (nonlegal atau extra legal). Kedua, pengertian dalam arti sempit, yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain.”¹³

Dari beberapa pengertian di atas, merupakan sebagian pandangan yang mengartikan konstitusi lebih luas pengertiannya dari Undang-Undang Dasar. Pengertian senada juga diungkapkan oleh Leon Duguit, seorang sosiolog dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionnel*, dengan metodenya “tinjauan secara sosiologi hukum” (*rechtssociologische beschouwing*) dan titik tolak pemahamannya “hukum yang hidup dalam masyarakat” (*de droit social atau sociale recht*).

2. Penafsiran Dalam Hukum Tata Negara

a. Pengertian

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹⁴ kata “penafsiran” diartikan sebagai: pemberian kesan, pendapat, atau pandangan teoritis terhadap sesuatu; tafsir. Padanan kata dari penafsiran adalah interpretasi.

Bila dikaitkan dengan ilmu hukum, maka penafsiran hukum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh ahli hukum atau pengadilan dalam memberikan kesan atau makna dari suatu norma hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran merupakan salah satu metode

¹³ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, Op.cit, hal. 13-14

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan ketiga, Balai Pustaka, 1990, hal. 336.

penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁵

Sedangkan Menurut Jimly Asshiddiqie, penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.¹⁶

b. Landasan Penafsiran Hukum

Setiap peraturan perundang-undangan bersifat abstrak dan pasif. Abstrak karena sifatnya umum, dan pasif karena tidak menimbulkan akibat hukum kalau tidak terjadi peristiwa konkret.¹⁷ Peraturan yang bersifat abstrak itu memerlukan rangsangan agar dapat aktif. Oleh karena itu, setiap ketentuan perundang-undangan perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan terlebih dahulu untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.

Bahkan teks undang-undang itu tidak pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran. Hal ini pernah disebutkan oleh Achmad Ali:

“Barang siapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang menyatakan demikian, sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataannya tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasinya terhadap teks tersebut”¹⁸

Apa yang dikatakan oleh Achmad Ali senada dengan yang disebutkan oleh A. Pitlo, bahwa “kata-kata apapun tak pernah jelas. Ia selalu membutuhkan penafsiran.” Hal ini

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar Liberty*, Yogyakarta, 1995, hal. 154

¹⁶ Jimly Asshiddiqie III, *Op.cit.*, hal. 273.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, 1993, hal. 12

¹⁸ Achmad Ali, *Op.cit.*, hal. 146-147.

membantah pandangan lama yang menyebutkan *In claris non est interpretation* (aturan-aturan yang jelas tidak membutuhkan penafsiran).

Adanya pandangan *In claris non est interpretation* atau aturan-aturan yang jelas tidak membutuhkan penafsiran itu lahir dari sistem hukum eropa kontinental (civil law) yang mengutamakan keberadaan undang-undang sebagai fondasi utama dalam berhukum.

Dalam doktrin *Trias Politica Montesquieu*, kekuasaan negara itu dipisah menjadi 3 bagian utama, yaitu legislatif sebagai pembuat undang-undang yang berasal dari kedaulatan rakyat; eksekutif yang menjalankan undang-undang; dan yudikatif sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bernegara dengan mengkonkritkan hukum tertulis. Hakim hanya berperan sebagai cerobong undang-undang.¹⁹

Namun dalam perkembangan sejarah, pandangan yang memposisikan hakim sebagai cerobong undang-undang telah jauh bergeser. Pergeseran ini terjadi karena hakim dipandang sebagai agen perubahan hukum yang penting. Kemudian lahirlah istilah kebebasan dan kemandirian hakim. Bahkan hakim tidak boleh menolak perkara karena pengadilan atau mahkamah merupakan *the last resort* atau benteng terakhir dari pencari keadilan, karena hakim dianggap tahu dengan hukumnya. Hal ini sebagai bukti bahwa kodifikasi hukum tidak pernah sempurna.

Disamping itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang Undang Dasar. Seperti dikemukakan oleh K.C. Wheare, undang-undang dasar

¹⁹ Ahmad Kamil dan M. Fauzan, Op.cit., hal. 27.

dapat diubah melalui: (i) *formal amandemend*, (ii) *judicial interpretation*, dan (iii) *constitutional usage and conventions*.²⁰

Pentingnya penafsiran hukum dalam ilmu hukum dan dampaknya yang dapat bersifat luas karena dapat menjadi sarana pengubah, penambah, atau pengurang makna konstitusi, mengharuskan penafsiran hukum dilakukan secara bijaksana dan mempertimbangkan berbagai faktor baik di dalam maupun dari luar hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, bila kita akan melakukan penafsiran hukum (tertulis) maka yang pertama-tama harus dilakukan adalah meneliti apa niat (intensi) dari penyusunnya.²¹ Pendapat serupa juga disampaikan oleh Jaksa Agung Amerika Serikat pada masa Ronald Reagan, Edwin Meese III, bahwa “satu-satunya cara pengadilan untuk menafsirkan konstitusi agar legitimate adalah mengikuti intensi (niat) yang asli dari penyusun dan meratifikasinya.”²²

Jadi tugas penting dari hakim adalah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan hal-hal nyata di masyarakat. Apabila peraturan perundang-undangan tidak dapat dijalankan menurut arti katanya, hakim harus menafsirkannya. Dengan kata lain apabila peraturan perundang-undangannya tidak jelas, hakim wajib menafsirkannya sehingga ia dapat membuat keputusan yang adil dan sesuai dengan maksud hukum yaitu mencapai kepastian hukum. Atas dasar itulah, menafsirkan peraturan perundang-undangan adalah kewajiban hukum dari hakim.²³

²⁰ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, 1966 dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006 (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie III), hal. 273

²¹ R.M. Ananda. B. Kusuma, “Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita,” *Jurnal Konstitusi* Volume I Nomor 3, Jakarta, 2005, hal. 157

²² *Ibid*, hal. 157-158.

²³ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1959, hlm. 250 sebagaimana dikutip Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti Dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2006 (selanjutnya disingkat Bambang Sutyoso II), hal. 70.

Sekalipun penafsiran merupakan kewajiban hukum dari hakim, ada beberapa pembatasan mengenai kemerdekaan hakim untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan. Logemann mengatakan bahwa hakim harus tunduk kepada pembuat undang-undang. Dalam hal kehendak itu tidak dapat dibaca begitu saja dari kata-kata peraturan perundang-undangan, hakim harus mencarinya dalam kata-kata tersebut. Hakim wajib mencari kehendak pembuat undang-undang, karena ia tidak boleh membuat tafsiran yang tidak sesuai dengan kehendak pembuat undang-undang. Atas dasar itu hakim tidak diperkenankan menafsirkan undang-undang secara sewenang-wenang. Hakim tidak boleh menafsirkan kaidah yang mengikat, kecuali hanya penafsiran yang sesuai dengan maksud pembuat undang-undang saja yang menjadi tafsiran yang tepat.²⁴ Menurut Polak, cara penafsiran ditentukan oleh: a. Materi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; b. Tempat perkara diajukan; dan c. Menurut zamannya.²⁵

Penafsiran tidak hanya dilakukan oleh hakim, tetapi juga peneliti hukum dan mereka yang berhubungan dengan kasus (konflik) dan peraturan-peraturan hukum. Yang dimaksud penafsiran oleh hakim adalah penafsiran dan penjelasan yang harus menuju kepada penerapan atau tidak menerapkan suatu peraturan hukum umum terhadap peristiwa konkret yang dapat diterima oleh masyarakat.²⁶ Namun penafsiran hukum oleh hakim mendapatkan posisi yang paling penting dalam hukum karena memiliki karakteristik yang mengikat.

Landasan yuridis yang memberikan kewenangan kepada hakim untuk melakukan penafsiran hukum adalah ketentuan yang menyatakan bahwa hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dan hakim wajib menggali nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Hal tersebut tergambar dalam beberapa ketentuan antara lain:

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, hal. 80

²⁶ Bambang Sutiyo II, hal. 79.

- 1) Pasal 22 A.B Algemene Bepalingen van wetgeving voor Indische, yang disingkat A.B (ketentuan-ketentuan Umum tentang Peraturan perundang-undangan Indonesia). Pasal 22 A.B mengandung pengertian: “Hakim yang menolak untuk menyelesaikan suatu perkara dengan alasan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menyebutkan, tidak jelas atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut, untuk dihukum karena tidak mengadili.” Dengan demikian hakim mempunyai kewenangan untuk menciptakan hukum (*judge made law*).²⁷
- 2) Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 16 ayat (1) disebutkan: “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.” Kemudian, Pasal 28 ayat (1) berbunyi: “Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”

Secara doktrinal atau ajaran para ahli hukum, kewenangan hakim untuk melakukan penafsiran hukum dapat ditelusuri dari pendapat Paul Scholten dan Rescoe Pound. Scholten menyatakan bahwa: “hukum memang ada di dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan.” Hal ini menunjukkan bahwa maksud dari suatu undang-undang itu tidak hanya dapat dipahami lewat membaca teks undang-undang saja, tetapi juga perlu ada pemaknaan atau pemberian makna dari teks yang tertulis.

Sedangkan Pound menyebutkan “*Law is a tool of social engineering.*” Ungkapan Pound tersebut mengkonstruksikan hukum berperan sebagai alat rekayasa sosial. Bahkan lebih dari itu, justru dipondak hukum juga mempunyai misi agar sektor hukum tersebut dapat secara aktif

²⁷ Ahmad Kamil dan M. Fauzan, Kaidah-kaidah Hukum Yurisprudensi, Cet II, Kencana, Jakarta, 2005, hal. 9.

memodernisasi masyarakat.²⁸ Hukum (law) yang dimaksud oleh Pound di atas bukanlah berarti undang-undang, melainkan keputusan hakim.²⁹ Ajaran yang digagas oleh Rescoe Pound, yang menekankan pentingnya peranan pengadilan dalam merubah masyarakat itu disebut ajaran atau mazhab realisme hukum. Realisme hukum kemudian mempengaruhi pemikiran hukum modern yang berkembang di Amerika dan Skandinavia. Realisme hukum pada dasarnya meninggalkan pembicaraan mengenai hukum yang abstrak dan melibatkan hukum kepada pekerjaan praktis untuk menyelesaikan problem-problem dalam masyarakat. Bahkan lebih lanjut pandangan seperti ini dapat sampai pada mazhab hukum bebas (*Freirechtslehre*) di mana hakim bebas melakukan penafsiran hukum.

F. Metode Penelitian

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan atau suatu karya ilmiah guna mendapatkan informasi-informasi, pokok-pokok pikiran dan pendapat lainnya dari pakar sesuai dengan ruang lingkup yang diteliti. Dalam hal ini penulis menggunakan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian :

1. Tipologi dan Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan termasuk tipe penelitian hukum normatif, yang menekankan pada materi hukum, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi, peraturan perundang-undangan, dan didukung dengan literatur yang ada mengenai pokok masalah yang dibahas.

2. Pendekatan Masalah.

²⁸ Munir Fuady, Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 11.

²⁹ Firman Muntaqo, Meretas Jalan Bagi Pembangunan Tipe Hukum Progresif melalui Pemahaman Terhadap Peranan Mazhab Hukum Positivis dan Non Positivis dalam Kehidupan Berhukum Di Indonesia, dalam Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hal. 166.

Dalam penelitian ini, pendekatan masalah yang akan digunakan adalah pendekatan sistem hukum (*systematycal approach*), pendekatan yang menekankan dengan melihat hukum sebagai sebuah sistem dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan peraturan lainnya.

3. Data Penelitian³⁰

Data Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat bagi setiap individu atau masyarakat, baik yang berasal dari Putusan Mahkamah Konstitusi maupun peraturan perundang-undangan, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 6) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah;
- 7) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 ;
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor Registrasi Perkara : 216/PHPU.D-VIII/2010 tentang perselisihan hasil pemilihan umum Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah Kabupaten Buru Selatan pada tahun 2010;

³⁰ Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Cet II, Bayumedia, Malang, 2006, hal. 268-269

- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor Registrasi Perkara : 62/PHPU.D-XI/2013 tentang perkara perselisihan hasil pemilihan umum Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah Provinsi Bali pada tahun 2013.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain: buku-buku, hasil penelitian, hasil seminar, risalah sidang amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan informasi, petunjuk, dan penjelasan, terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus, ensiklopedi, dan lain-lain.

4. Pengolahan dan Analisa Data

Pengolahan dan analisa data merupakan proses pencarian dan perencanaan secara sistematis terhadap semua data telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dan dapat menyajikannya pada orang lain dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan data yang diperoleh maka diperlukan adanya teknik analisa data.

Analisa data dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi, tidak dalam paparan perilaku, tetapi dalam sebuah kecenderungan. Analisa data dilakukan dengan cara mengumpulkan semua data yang diperlukan, yang bukan merupakan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang diteliti.