

# Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi

Ach. Rubaie<sup>1</sup>, Nyoman Nurjaya<sup>2</sup>, Moh. Ridwan<sup>3</sup>, Istislam<sup>4</sup>

Naskah diterima: 30/01/2014 revisi: 30/02/2014 disetujui: 30/03/2014

## *Abstrak*

Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan *ultra petita* adalah: (a) alasan filosofis dalam rangka menegakkan keadilan substantif dan keadilan konstitusional sebagaimana terkandung dalam UUD NRI 1945, (b) alasan teoritis berkaitan dengan kewenangan hakim untuk menggali, menemukan dan mengikuti nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, apabila hukumnya tidak ada atau hukumnya tidak memadai lagi (*usang*), dan (c) alasan yuridis terkait dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 45 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa MK sebagai penyelenggara peradilan bertujuan menegakkan hukum dan keadilan sesuai alat bukti dan keyakinan hakim. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *ultra petita* pada dasarnya dapat diterima, sepanjang terkait dengan pokok permohonan dan mendasarkan pada pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis (yakni mengandung nilai-nilai keadilan, moral, etika, agama, asas, doktrin). Wewenang membuat putusan yang bersifat *ultra petita* bagi Mahkamah Konstitusi dapat saja diberikan apabila terjadi kekaburan norma hukum (*vague normen*) melalui metode penafsiran hukum, atau bilamana terjadi kekosongan hukum (*rechts-vacuum*) melalui metode penciptaan hukum (*rechtschepping*). Namun mengingat penafsiran hukum maupun penciptaan hukum bersifat sangat subyektif, maka dalam rangka mencegah terjadinya menyalahgunaan kekuasaan, kewenangan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan *ultra petita*, seharusnya dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum demokratis, prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik.

**Kata kunci:** Putusan Ultra Petita, Negara Hukum, Mahkamah Konstitusi

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Tahun 2013.

<sup>2</sup> Promotor dan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

<sup>3</sup> Ko-promotor dan Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

<sup>4</sup> Ko-promotor dan Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

### **Abstract**

*Basic considerations of the Constitutional Court made ultra petita verdict was: (a) philosophical reasons in order to enforce substantive justice and constitutional justice as embodied in the Constitution NRI 1945, (b) theoretical grounds related to the authority of the judge to explore, discover and follow the legal values that live in the community, if the law does not exist or insufficient legal anymore (outdated), and (c) juridical reasons relating to the provision of Article 24 paragraph (1) NRI 1945 Constitution and Article 45 paragraph (1) of Law no. 24 year 2003 on the Constitutional Court, that Court as organizers aim to enforce the judicial justice according to law and the evidence and the judge's conviction. The verdict the Constitutional Court which is ultra petita basically acceptable, all associated to the subject of the request and based on considerations which can be accounted for philosophical (ie, contains the values of justice, morality, ethics, religion, principle, doctrine). The authority to make ultra petita verdict for the Constitutional Court can only be given if there is vagueness of legal norms (vague normen) through the method of interpretation of the law, or if a legal vacuum (rechts-vacuum) through the creation of legal methods (rechtschepping). But considering the legal interpretation and legal formation are highly subjective, hence in order to prevent abuse of power, the Constitutional Court issued a verdict ultra petita, should be limited by the principles of a democratic state of law, the principles of fair trial and impartial, and general principles of good governance.*

**Keyword:** *Ultra Petita, Rule of Law, Constitutional Court of Indonesia Republic*

## **PENDAHULUAN**

Gerakan reformasi yang memperoleh dukungan luas dari segenap elemen bangsa, di antaranya mahasiswa, pemuda, dan segenap komponen bangsa lainnya, telah berhasil memaksa Presiden Soeharto untuk menyatakan mengundurkan diri dari jabatannya tepatnya pada tanggal 21 Mei 1998. Berhentinya Presiden Soeharto di tengah krisis ekonomi dan moneter yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia menjadi awal dimulainya era reformasi di tanah air.<sup>5</sup>

Pada awal era reformasi, berkembang dan populer di masyarakat adanya tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda, antara lain sebagai berikut:

### **1. Amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

<sup>5</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemsyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2002, h. 5.

2. *Penghapusan doktrin dwi fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).*
3. *Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), serta pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).*
4. *Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).*
5. *Mewujudkan kebebasan pers, dan*
6. *Mewujudkan kehidupan demokrasi.*<sup>6</sup>

Tuntutan amandemen atau perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disingkat UUD NRI 1945, pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang fundamental, karena pada era sebelumnya tidak dikehendaki adanya perubahan terhadap UUD NRI 1945. Dalam perkembangannya, tuntutan amandemen atau perubahan UUD NRI 1945 pada akhirnya menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya, tuntutan itu diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan UUD NRI 1945 melalui mekanisme empat kali sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.<sup>7</sup>

Seiring dengan momentum perubahan UUD NRI 1945 pada masa reformasi, gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia semakin menguat. Puncaknya terjadi pada tahun 2002 ketika gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dimasukkan dalam perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh MPR sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 dalam Perubahan Ketiga.<sup>8</sup> Di dalam Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 yang ditetapkan MPR pada 9 November 2001, menambahkan lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman baru, yakni Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK).

Berkaitan dengan keberadaan MK sebagai lembaga peradilan baru, selengkapnyanya dirumuskan pada ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai berikut: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum,*

<sup>6</sup> *Ibid.* h. 6.

<sup>7</sup> *Ibid.* h. 6-7. Perubahan Pertama sebanyak 9 (sembilan) pasal, ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (disingkat MPR) pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua sebanyak 37 (tiga puluh tujuh) pasal, ditetapkan MPR pada 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga sebanyak 23 (dua puluh tiga) pasal, ditetapkan MPR pada tanggal 9 Nopember 2001, dan Perubahan Keempat sebanyak 18 (delapan belas) pasal, ditetapkan MPR pada tanggal 10 Agustus 2002.

<sup>8</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Profil Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta Oktober 2010, h. 3.

*lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah **Mahkamah Konstitusi***<sup>9</sup> (kursip, huruf tebal penulis).

Untuk merinci dan menindaklanjuti amanat Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membahas Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah pembahasan dilakukan dengan mekanisme konstitusional dalam beberapa waktu lamanya, akhirnya RUU tentang Mahkamah Konstitusi tersebut disetujui bersama oleh Pemerintah dan DPR, dan kemudian disahkan dalam Sidang Paripurna pada tanggal 13 Agustus 2003. Pada hari dan tanggal itu juga, undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi ini ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarno Putri dan diberi nomor Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316.

Lebih lanjut, apabila diperhatikan ketentuan Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, yang dirumuskan bahwa: *“kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*, maka berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, dengan tugas utama menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, tugas utama dari MK, tidak saja menegakkan hukum, tapi juga menegakkan keadilan.<sup>10</sup>

Lebih jauh, jika dicermati secara seksama ketentuan Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, diketahui bahwa MK memiliki 4 (empat) kewenangan konstitusional (*constitutional authorities*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Keempat kewenangan konstitusional tersebut adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final:

- (1) *menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;*
- (2) *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;*
- (3) *memutus pembubaran partai politik; dan*
- (4) *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

<sup>9</sup> Dikutip dari ketentuan Pasal 24 UUD NRI 1945 setelah amandemen.

<sup>10</sup> Secara konstitusional, menurut hemat penulis, tujuan peradilan Indonesia, yaitu menegakkan hukum dan keadilan, adalah ibarat dua sisi mata uang, dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Satu kewajiban konstitusional yang dimaksud adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam usianya menginjak 10 (sepuluh) tahun, haruslah diakui bahwa kehadiran dan eksistensi Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 telah banyak memberikan sumbangan bagi penyehatan sistem ketatanegaraan RI, atau Mahkamah Konstitusi telah mempengaruhi perkembangan hukum dan sistem hukum di Indonesia. Kehadiran Mahkamah Konstitusi boleh dikatakan telah “menggoncang” dunia hukum dan peradilan di Indonesia, menerobos berbagai kemapanan yang sudah jumud, menjadi terasa lebih dinamis.<sup>11</sup>

Pada posisi demikian, Mahkamah Konstitusi melahirkan putusan-putusan yang mendobrak kebekuan hukum dengan membawa paradigma baru keadilan substantif yang terkadang meminggirkan dominasi penafsiran hukum lama, bahkan dalam beberapa perkara menyimpangi asas-asas hukum yang selama ini ini dipegang teguh oleh para yuris. Putusan-putusan yang lahir dari progresivitas Mahkamah Konstitusi dalam mendukung upaya tegaknya konstitusi, demokrasi dan nilai-nilai keadilan substantif telah tersebar dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi, baik dalam perkara *judicial review* maupun putusan yang terkait dengan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU),<sup>12</sup> termasuk dalam hal ini adalah Putusan Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PSH Pemilukada).

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sering mengejutkan semua pihak, dan putusan-putusan tersebut tidak jarang menjadi polemik dan perdebatan di antara praktisi maupun teoritis hukum. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tidak jarang mengejutkan semua pihak, sehingga sering mengundang tanya dan setengah keheranan, mengingat lembaga negara ini hanya dihuni dan diemban oleh 9 (sembilan) orang hakim, akan tetapi putusannya dapat menggugurkan sebuah produk undang-undang yang dibentuk oleh 560 (lima ratus enam puluh) anggota DPR yang telah dipilih melalui mekanisme demokrasi sebagai representasi rakyat yakni pemilihan umum.

Salah satu terobosan hukum Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusannya terletak pada keberaniannya dalam membuat putusan yang tidak jarang mengesampingkan asas dan norma hukum positif yang berlaku. Putusan-

<sup>11</sup> A. Mukhtie Fadjar, “Mahkamah Konstitusi dan perkembangan Hukum di Indonesia”, Orasi Ilmiah Dalam Rangka Dies Natalis Universitas Brawijaya Malang ke- 47, 20 Februari 2010, h. 1.

<sup>12</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Ibid*, h. 1.

putusan Mahkamah Konstitusi sering keluar dari “*frame*” hukum positif yang sudah mapan. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi lebih mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan keadilan dari pada aspek kepastian hukumnya, antara lain dengan mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita*, yaitu putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi permohonan pemohon.

Berdasarkan uraian pada latar belakang permasalahan di atas, kontroversi atau perdebatan terhadap putusan *ultra petita* Mahkamah Konstitusi, menimbulkan beberapa pertanyaan penting, antara lain; apakah dapat dibenarkan MK mengeluarkan putusan *ultra petita*, apa dasar pertimbangan dikeluarkan putusan *ultra petita* tersebut? Adakah batas-batas kewenangan MK dalam mengeluarkan putusan *ultra petita*? Dan apakah dalam pelaksanaannya untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, diperlukan pembatasan-pembatasan? Atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, menurut hemat penulis, secara akademik perlu dilakukan kajian secara mendalam dan menyeluruh, baik secara filosofis, teoritis maupun yuridis dalam bentuk penelitian disertasi, dengan tema sentral mengenai “Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia”.

Berdasarkan uraian pada latar belakang permasalahan di atas, diangkat dua isu hukum atau permasalahan pokok sebagai berikut: (1) Apa dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan bersifat *ultra petita*? (2) Adakah batas-batas kewenangan Mahkamah konstitusi dalam mengeluarkan putusan bersifat *ultra petita*?

## METODE PENELITIAN

Penelitian disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada telaah atau kajian hukum positif. Sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum, dan telaah filsafat hukum.

Pada tataran dogmatika hukum titik-berat dilakukan terhadap identifikasi beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan untuk menganalisis kewenangan Mahkamah Konstitusi, terutama yang berkaitan dengan kewenangan mengeluarkan putusan bersifat *ultra petita*. Dari segi filsafat hukum pengkajiannya dititikberatkan pada relevansi keberadaan penggunaan kewenangan Mahkamah Konstitusi

mengeluarkan putusan bersifat *ultra petita*, sebagai penyelenggara peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, dalam konteks dan spektrum yang luas dikaitkan dengan dianutnya prinsip-prinsip negara hukum demokratis dalam UUD NRI 1945.

Analisis yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis yang mendasarkan atau bertumpu pada penalaran hukum (*legal reasoning*), interpretasi hukum (*legal interpretation*), dan argumentasi hukum (*legal argumentation*) secara runtut dan runtun, dengan ciri-ciri: (a) positivitas, mengandung maksud bahwa hukum harus memiliki otoritas, merupakan produk yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang, dan memiliki keberlakuan secara umum; (b) koherensi, hukum merupakan tata perilaku yang utuh, hukum harus dilihat dalam keterkaitannya dengan aspek-aspek yang lain sebagai tatanan kehidupan masyarakat dalam sebuah sistem; (c) keadilan, hukum mengandung nilai-nilai filosofis yang digunakan untuk mengatur hubungan antar manusia secara tepat.<sup>13</sup> Penggunaan teknik analisis yuridis kualitatif yang demikian diharapkan dapat menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian disertasi ini secara mendalam dan memadai.

## PEMBAHASAN

### 1. Dasar Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Memutus *Ultra Petita*

Mencermati beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, antara lain pada Putusan Pemiluka Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 dan Putusan Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan tahun 2008 serta putusan pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal ini putusan terhadap Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial *juncto* Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, diperoleh beberapa pertimbangan yang melatarbelakangi putusan tersebut, yaitu: (1) dalam rangka menegakkan keadilan substantif dan keadilan konstitusional, yakni rasa keadilan masyarakat/permohonan keadilan (*ex aequo et bono*); (2) undang-undang yang diminta diuji merupakan “jantungnya” undang-undang, dalam arti sebagai akibat pengujian itu, maka berakibat seluruh pasal dalam undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan; (3) mempertimbangkan kepentingan umum yang menghendaki hakim tidak boleh terpasung pada

<sup>13</sup> Jazim Hamidi, “Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Disertasi Program Pascasarjana*, Bandung: Universitas Padjjajaran, 2005, h. 29.

permohonan (*petitum*); (4) pengujian undang-undang menyangkut kepentingan umum akibat hukumnya bersifat *erga omnes* atau hukumnya tidak jelas.

Berdasarkan identifikasi pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang dipergunakan sebagai dasar pengambilan keputusan yang bersifat *ultra petita* dalam kasus-kasus tersebut di atas, dapat disederhanakan setidaknya-tidaknya terdapat 3 (tiga) dasar pertimbangan pokok. Untuk memperoleh kejelasan mengenai 3 (tiga) dasar pertimbangan putusan *ultra petita* tersebut diuraikan di dalam penjelasan berikut di bawah ini.

### 1.1. Dasar Pertimbangan Filosofis

Dasar pertimbangan filosofis ini teridentifikasi dengan dimasukkannya permohonan *subsidiar* yang berbunyi: “Apabila pengadilan berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)”. Manakala pemohon mengajukan permohonan demi keadilan atau putusan seadil-adilnya, maka secara hukum dapat dianggap pemohon mengajukan kepada MK untuk mengabulkan hal yang tidak diminta atau melampaui permohonan pemohon. Sebagaimana diketahui bahwa secara filosofis tujuan hukum adalah untuk keadilan, di samping kepastian dan kemanfaatan, oleh karena itu hukum harus benar-benar mencerminkan tujuan filosofis tersebut, baik melalui undang-undang maupun pelaksanaan undang-undang.

Di Indonesia, keadilan merupakan hak konstitusional warga negara, hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang dirumuskan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Sehubungan dengan hal ini, maka keadilan selalu berada dalam garis depan dalam setiap perjuangan menegakkan hak-hak masyarakat maupun dalam konteks penegakan hukum. Keadilan selalu menjadi simbol perjuangan rakyat ketika berhadapan dengan penguasa yang dianggap telah melakukan perampasan hak-hak normatif masyarakat.

Keadilan merupakan istilah yang lazim dipergunakan dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah.<sup>14</sup> Plato mengemukakan bahwa : “keadilan sebenarnya merupakan masalah “kesenangan” (*convenience*) yang berbeda-beda atau bahkan saling bertentangan antara satu orang dengan

<sup>14</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.



orang lainnya, akhirnya keadilan hanyalah suatu bentuk kompromi.<sup>15</sup> Bagi Plato keadilan adalah kebijakan yang mengandung keselarasan dan keseimbangan yang tidak dapat diketahui atau dijelaskan dengan argumentasi rasional. Selanjutnya Plato membagi kebijakan sebagai berikut: a) kebijaksanaan atau kearifan; b) keberanian atau keteguhan hati; c) kedisiplinan; serta keadilan.<sup>16</sup> Kebijakan merupakan unsur yang sangat perlu dipertimbangkan oleh hakim apabila dirinya dihadapkan kasus hukum yang harus diselesaikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *ultra petita* dalam putusan sengketa hasil pemilihan umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, nampaknya merupakan bukti dipergunakannya dasar pertimbangan rasa keadilan (keadilan substantif) terhadap masyarakat sebagai pemohon. Pertimbangan ini didasarkan atas fakta hukum bahwa proses pemilihan Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 tersebut terbukti secara sah dan meyakinkan di hadapan mahkamah telah terjadi pelanggaran yang sistematis, terstruktur dan massif, yang mempengaruhi peroleh suara pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur.

Selanjutnya J. Bentham, John Stuart Mill, dan David Hume mengajarkan bahwa kebahagiaan (*happiness*) sebagai tujuan hukum merupakan prinsip untuk mengukur keadilan hukum. Keberadaan kelembagaan negara, termasuk institusi sosial, dan institusi hukum harus diukur dari segi kemanfaatannya, unsur manfaat menjadi ukuran atau kriteria bagi seseorang untuk mentaati hukum. Selanjutnya John Stuart Mill menyatakan: "...and the test of what laws there ought to be, and what laws ought to be, was utility."<sup>17</sup> Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila bersifat adil. Keadilan bukan hanya sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum.<sup>18</sup> Keadilan yang dimaksud bukan hanya keadilan hukum atau *legal justice*, tetapi juga keadilan sosial atau *social justice*.

Dipergunakannya dasar pertimbangan keadilan sebagai unsur filosofis, antara lain terlihat dalam konsideran/menimbang dalam putusan sengketa Pemilihan Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur, yang

<sup>15</sup> *Ibid*, h. 92

<sup>16</sup> Sudarsono, *Ilmu Filsafat suatu Pengantar*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, h. 271

<sup>17</sup> *Ibid*.

<sup>18</sup> Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2001, h. 93

dirumuskan: “Mahkamah untuk memutus *ex aequo et bono* yang diartikan sebagai permohonan kepada hakim untuk menjatuhkan putusan yang seadil-adilnya apabila hakim mempunyai pendapat lain daripada yang diminta dalam petitum. Sebagaimana pernah ditulis oleh Gustav Radbruch bahwa: “*Preference should be given to the rule of positive law, supported as it is by due enactment and state power, even when the rule is unjust and contrary to the general welfare, unless, the violation of justice reaches so intolerable a degree that the rule becomes in effect “lawless law” and must therefore field to justice.*”<sup>19</sup> (preferensi atau acuan yang diberikan oleh hukum positif atau peraturan perundang-undangan, yang didukung pelaksanaannya oleh kekuasaan negara, namun dalam pelaksanaannya tidak adil dan bahkan bertolak belakang dengan kesejahteraan umum, bahkan mencederai keadilan dalam batas yang tidak dapat ditoleransi, sehingga peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut menjadi tidak berdaya, maka dimensi keadilanlah yang harus diutamakan, terjemahan bebas penulis).

Mengingat sifatnya sebagai peradilan konstitusi, Mahkamah Konstitusi tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan dalam alat bukti, telah nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya dalam konsideran dinyatakan bahwa, 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*). Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> G. Radbruch, “Rechtsphilosophie”, *Fuller’s translation of formula in Journal of Legal Education 4th ed.* page 353, h. 181.

<sup>20</sup> Bab Menimbang Putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa Pemilihan Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur 2008.

Pertimbangan keadilan ini nampaknya didasarkan pada ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang dirumuskan: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan", dan juga memperhatikan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang dirumuskan: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Selanjutnya substansi ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut dituangkan kembali ke dalam Pasal 45 ayat (1) Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang dirumuskan: "Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim". Mahkamah menyatakan bahwa peradilan menurut UUD 1945 harus menganut secara seimbang asas keadilan, asas kepastian hukum, dan asas manfaat, sehingga Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh bunyi undang-undang melainkan juga harus menggali rasa keadilan dengan tetap berpedoman pada makna substantif undang-undang itu sendiri.

Lebih lanjut, jika diperhatikan pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi untuk sampai pada putusan memerintahkan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan tahun 2008 untuk menyelenggarakan pemungutan suara ulang, meskipun tidak diminta oleh pemohon, karena berdasarkan fakta-fakta hukum telah terbukti secara sah dan meyakinkan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan dan Panwaslu Kabupaten Bengkulu Selatan telah melalaikan tugas, yakni tidak pernah memproses secara sungguh-sungguh laporan-laporan yang diterima tentang latar belakang dan tidak terpenuhinya syarat Pihak Terkait yaitu H. Dirwan Mahmud, sehingga PemiluKada berjalan dengan cacat hukum sejak awal. Kelalaian tersebut menyebabkan seharusnya Pihak Terkait tidak berhak ikut, dan karenanya keikutsertaannya sejak semula adalah batal demi hukum (*void ab initio*). Di samping itu, Mahkamah berpendapat bahwa apabila sejak awal Pihak Terkait, H. Dirwan Mahmud tidak menjadi peserta dalam PemiluKada sudah pasti konfigurasi perolehan suara masing-masing pasangan calon akan berbeda dengan yang diperoleh pada PemiluKada Putaran I maupun Putaran II.

Dalam konklusinya, Mahkamah berpendapat dilakukannya Pemungutan suara ulang dimaksudkan untuk mengawal konstitusi dan mengawal pemilukada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagai pelaksanaan demokrasi sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat bahwa sebagai pengawal konstitusi, maka acuan utama penegakan hukum di Mahkamah adalah tegaknya prinsip kehidupan bernegara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Mahkamah juga pernah memutuskan bahwa dalam mengawal konstitusi, Mahkamah tidak dapat membiarkan dirinya dipasung oleh keadilan prosedural (*procedural justice*) semata-mata, melainkan juga keadilan substansial. Salah satu landasan penting dari sikap ini adalah ketentuan Pasal 45 ayat (1) UU MK yang menyatakan bahwa Mahkamah memutus perkara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Makna keyakinan hakim adalah keyakinan hakim berdasarkan alat bukti (*vide* Penjelasan Pasal 45 ayat (1) UU MK).

## 1.2. Dasar Pertimbangan Teoritis

Dalam keilmuan hukum, dua pengaruh tradisi *Civil Law System* dan *common Law System* merupakan fenomena yang tidak dapat dipungkiri lagi, bahkan secara jujur harus diakui kedua sistem hukum ini cukup aktif dan efektif mempengaruhi perkembangan sistem hukum bagi hampir semua negara di dunia ini. *Civil Law System* merupakan tradisi hukum yang dikembangkan di kawasan negara-negara Eropa Kontinental, sedangkan *Common Law System* merupakan tradisi hukum yang dikembangkan di negara-negara *Anglo Saxon*.

Pada tradisi keilmuan hukum *Continental Law System*, pengembangan hukumnya dilakukan melalui tradisi pembentukan produk peraturan perundangan formal, yang dibentuk secara formal oleh badan legislatif. Tradisi pembentukan undang-undang demikian didasarkan asas legalitas yang mengedepankan kepastian hukum, yang disandarkan pada hukum positif. Pada tradisi *Civil Law System* berusaha secara maksimal semua permasalahan diatur dengan undang-undang, sehingga di awal perkembangannya hukum disejajarkan dengan undang-undang, keabsahan

hukum disamakan dengan keabsahan undang-undang (*rechtmatigheid* sama dengan *wetmatigeheid*).

Dalam kaitannya dengan tradisi *Civil Law System* ini, Bagir Manan menyatakan, bahwa pada negara-negara yang berada dalam *Sistem Eropa Kontinental* selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis, bahkan dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang undang (kodifikasi).<sup>21</sup> Pensistematisasian hukum dalam undang-undang ini selanjutnya dikenal dengan istilah kodifikasi hukum. Sistematisasi hukum yang demikian memang sangat dimungkinkan, sebab kondisi sosial kemasyarakatannya cenderung homogen, sehingga memudahkan dalam pengaturan, pentaatan, dan penegakan hukumnya.

Dalam perkembangannya, tradisi *Continental Law System* yang mengutamakan undang-undang sebagai satu-satunya sumber hukum, lambat laun juga mengakui keberadaan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*the living law*), sebagaimana yang dikembangkan di *Common Law System* di kawasan *Anglo Saxon System*. Hal ini diungkapkan oleh Sirajuddin, dengan alasan karena terdesak oleh kebutuhan-kebutuhan yang berkembang, sementara penerapan hukum oleh hakim semakin jauh dari nilai-nilai keadilan, maka yurisprudensi dipergunakan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Menurut paradigma positivisme, hukum positif merupakan aturan yang tertulis di dalam sebuah undang-undang atau peraturan perundangan formal lainnya. Hukum dipahami sebagai "*law as what written in the book*" (dan tidak pernah dipahami sebagai sebuah gejala yang hidup di dalam masyarakat). Hukum merupakan penetapan kaitan-kaitan logis antara kaidah-kaidah dan antara bagian-bagian yang ada dalam hukum. Setiap istilah yang dipakai selalu didefinisikan secara tegas,<sup>23</sup> dan mudah dipahami oleh masyarakat sebagai *stakeholder*.

Sistem hukum Indonesia sendiri sebagai negara jajahan Belanda, tentunya pengaruh *civil law system* tidak dapat dihindarkan, sebab Belanda berusaha menanam Mahkamah Konstitusi budayanya dalam rangka

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Dasar Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: IN-HILL-Co, 1992, h. 6.

<sup>22</sup> Sirajuddin et.al, *Legislatif Drafting Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan*, Malang: Yappika, 2006, h.6.

<sup>23</sup> Yulius Stone dalam Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebagai Telaah Sosiologi*, Semarang: Suryandaru Utama, 2005, h.2.

memperkuat kekuasaannya, termasuk di Indonesia, dan salah satunya melalui sistem hukum negaranya. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila sebagian ahli hukum di Indonesia memiliki persepsi yang berbeda terhadap hukum itu sendiri, tidak sedikit yang masih menempatkan hukum sebagai undang-undang, meskipun juga tidak sedikit yang berusaha keluar dari *frame* undang-undang dalam melihat hukum, termasuk di dalamnya *the living law*.

Secara interpretatif, ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bukankah merupakan pintu masuk bagi penggunaan *Common Law System* di Indonesia, mengingat ketentuan pasal tersebut sebagai dasar atau landasan yuridis bagi penggunaan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*the living law*). Secara jujur harus diakui bahwa Indonesia tidak lagi sebagai negara penganut *Continental System* secara murni yang mengagungkan undang-undang sebagai sandaran keabsahan hukum sebuah perbuatan. Indonesia merupakan negara penganut *Mix Legal System*, sebab di samping berlaku hukum negara (*state law*) atau hukum undang-undang (*statute law*), juga berlaku hukum agama (*religious law*), hukum adat (*adat law*), dan juga hukum kebiasaan (*customary law*). Bahkan dalam beberapa kasus, hukum adat dan hukum kebiasaan, sebagai hukum yang hidup di dalam masyarakat (*the living law*) ini sering mengesampingkan berlakunya hukum undang-undang (*state law*).

Ketidakmampuan hukum positif memenuhi tuntutan kebutuhan hukum masyarakat yang disebabkan oleh sifatnya yang kaku, formal, dan tertutup menyebabkan tidak luasnya penerap hukum (hakim) dalam menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ketidakmampuan hukum positif yang demikian menyebabkan sebagian dari kalangan akademisi, dan praktisi mencoba mendekati diri pada aliran hukum yang lain, yaitu hukum empiris. Bahkan tidak sedikit yang merasa menemukan dunia hukum yang sebenarnya pada aliran hukum ini. Oliver Wendel Holmes yang berpendapat bahwa seorang ahli hukum harus memahami bahwa gejala kehidupan sebagai suatu yang realistis, hukum tidak selamanya netral atau bebas nilai (*free value*). Hukum memiliki keterkaitan dengan unsur-unsur lain, tidak steril dari unsur-unsur non hukum, termasuk situasi dan kondisi di mana hukum tersebut berlaku.

Berdasarkan paparan di atas, maka dasar pemikiran Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara yang bersifat *ultra petita* sementara ini tentunya dapat diterima. Putusan *ultra petita* yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi, khususnya dalam sengketa pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Timur semata-mata untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Secara teoritis diakui berlakunya asas bahwa pengadilan tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukumnya tidak atau belum mengatur, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya. Di samping itu, hakim wajib menggali, menemukan dan mengikuti nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Prinsip ini tercantum di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

### 1.3. Dasar Pertimbangan Yuridis

Sebagaimana diketahui bahwa dalam ajaran *trias politica*, kekuasaan negara dibagi ke dalam 3 (tiga) kekuasaan yang terpisah, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial, dengan mekanisme *checks and balances*. Tujuan pembagian kekuasaan ini dimaksudkan untuk menghindarkan terjadinya penumpukan kekuasaan negara yang dapat melahirkan pemerintahan absolutisme, yang menurut Lord Acton, *power tends to corrupt, but the absolutely power absolutely corrupts*<sup>24</sup>.

Di dalam negara hukum, setiap pembentukan organ atau lembaga negara selalu disertai dengan kewenangan yang diatur di dalam perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk menentukan ruang lingkup kewenangan, dasar penggunaan kewenangan, serta batas-batas kewenangan dari lembaga atau organ negara yang bersangkutan. Pengaturan demikian sekaligus dimaksudkan untuk memberikan dasar legalitas penggunaan wewenang dari organ negara yang bersangkutan, sehingga setiap penggunaan kewenangan dapat dikontrol penggunaannya serta terjamin akuntabilitasnya.

Landasan yuridis wewenang kekuasaan yudisial, yang selanjutnya disebut dengan istilah kekuasaan kehakiman, di Indonesia secara konstitusional diatur di dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 yang dirumuskan, "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan*

<sup>24</sup> Kekuasaan cenderung disalahgunakan, tetapi kekuasaan mutlak pasti disalahgunakan.

*yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) tersebut bahwa kekuasaan kehakiman adalah merupakan kekuasaan yang merdeka, dengan tujuan menegakkan hukum dan keadilan. Dalam konteks pelaksana kekuasaan kehakiman, MK dalam menyelenggarakan peradilan, juga bertujuan tidak saja menegakkan hukum, tetapi juga menegakkan keadilan. Dalam konteks menegakkan keadilan itulah, Mahkamah Konstitusi lebih menitikberatkan pada tujuan menegakkan keadilan substantif (*substantive justice*) daripada keadilan prosedural (*procedural justice*), dengan alasan karena keadilan berdasarkan hukum tidak selalu terkait kepada ketentuan-ketentuan formal-prosedural. Paradigma yang dianut hakim konstitusi di MK telah sesuai dengan tugas hakim untuk selalu menggali nilai-nilai keadilan substantif di masyarakat dalam menghadapi berbagai perkara hukum.

Di samping itu, tujuan dan fungsi dari MK adalah memberikan perlindungan hak asasi manusia, sebagaimana termaktub pada pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*

Sebagai tindak lanjut atau aturan pelaksanaan dari ketentuan yang terdapat pada pasal 24 ayat (1) dan 28D ayat (1) UUD 1945, dijabarkan pada Pasal 45 ayat (1) UU MK yang berbunyi, *“Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim”.*

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi, sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, guna menegakkan hukum dan keadilan, serta menjamin hak setiap orang atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, maka Mahkamah Konstitusi, dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, berdasarkan *alat bukti dan keyakinan hakim*, dapat membuat putusan bersifat ultra petita atau melebihi dari tuntutan pemohon, sepanjang dalam petitem pemohon memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).



## 2. Pembatasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

### 2.1. Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Dalam konteks dikeluarkannya putusan ultra petita MK, sesungguhnya tidak dapat dipisahkan atau lepaskan dari prinsip-prinsip negara hukum yang berlaku universal, antara lain, asas legalitas, asas kepastian hukum, asas persamaan di hadapan hukum, pembatasan kekuasaan beradarkan konstitusi, serta asas peradilan yang bebas dan tidak memihak. Pada prinsipnya setiap tindakan penyelenggara negara, termasuk lembaga yudisial, dalam hal ini, MK konstitusi memutus melebihi dari yang diminta oleh pemohon, harus berdasarkan aturan dan prosedur yang ditetapkan oleh hukum (*rule and prosedure*).

### 2.2. Prinsip Peradilan Yang Merdeka, Bebas, dan Tidak Memihak

Di samping, dibatasi dengan prinsip-prinsip negara hukum demokratis, pembuatan putusan MK bersifat ultra petita, juga dibatasi oleh prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*"independent and impartial tribunal"*). Istilah *"independent and impartial tribunal"* (peradilan yang bebas dan tidak memihak) dapat diketemukan pada Pasal 10 dari *Declaration of Human Right 1948* yang berbunyi: *"Everyone is entitled in full equality to fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge againts him"*, yang artinya "setiap orang berhak atas perlakuan yang sama secara penuh untuk memperoleh proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, dalam penentuan hak dan kewajibannya, dan terhadap setiap tuduhan pidana yang diajukan kepadanya". Berdasarkan Resolusi PBB 40/32 tanggal 29 November 1985 dan 40/146 tanggal 13 Desember 1985 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka, dan mandiri adalah "suatu proses peradilan yang bebas dari setiap pembatasan-pembatasan, pengaruh-pengaruh yang tidak proporsional, hasutan-hasutan, tekanan-tekanan, ancaman-ancaman atau campur tangan secara langsung atau tidak langsung dari setiap sudut kemasyarakatan atau dengan alasan apapun".

Dalam konteks Keindonesian, peradilan yang bebas dan tidak memihak diatur pada Pasal 24 (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga yang

menyebutkan bahwa: "Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".

Lebih jauh, mengenai prinsip-prinsip peradilan yang bebas, adil dan tidak memihak, jika dihubungkan dengan Peradilan Mahkamah konstitusi Indonesia, maka tidak bisa dilepaskan dari Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana ditetapkan di Jakarta, pada tanggal 1 Desember 2006.

Penyusunan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi ini merujuk kepada "*The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002*" yang telah diterima baik oleh negara-negara yang menganut sistem "*Civil Law*" maupun "*Common Law*", disesuaikan dengan sistem hukum dan peradilan Indonesia dan etika kehidupan berbangsa sebagaimana termuat dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang masih tetap berlaku.

Bahwa "*The Bangalore Principles*" yang menetapkan prinsip independensi (*independence*), ketakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), keadilan dan kesopanan (*propriety*), kesetaraan (*equality*), kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence*), serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia, yaitu prinsip kearifan dan kebijaksanaan (*wisdom*) sebagai kode etik hakim konstitusi beserta penerapannya, digunakan sebagai rujukan dan tolok ukur dalam menilai perilaku hakim konstitusi, guna mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, kekesatriaan, sportivitas, kedisiplinan, kerja keras, kemandirian, rasa malu, tanggungjawab, kehormatan, serta martabat diri sebagai hakim konstitusi.

### **2.3. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik**

Masuknya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai pembatasan penggunaan wewenang pemerintahan ini dilatarbelakangi oleh ketidakmampuan undang-undang dalam mengikuti perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Ketidakmampuan undang-undang dalam memenuhi kebutuhan hukum masyarakat ini berakibat pada seringnya penguasa bertindak tanpa didasari oleh undang-undang. Hal ini dalam

konsepsi negara hukum modern dapat saja dilakukan sebagai konsekuensi dari tugas *social service* pemerintah, yang dalam kepustakaan hukum administrasi disebut dengan wewenang bebas.

Penggunaan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, didasarkan atas asumsi bahwa, di dalam negara hukum tidak ada kekuasaan yang bebas tanpa batas, kebebasan itu sebenarnya tidak pernah ada. Kekuasaan bebas tetaplah sebagai kekuasaan yang tunduk pada hukum, setidaknya tidaknya pada hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum,<sup>25</sup> asas ini hukum administrasi disebut dengan istilah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.<sup>26</sup>

Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, berasal dari istilah Belanda dengan nama *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* (ABBB), sedangkan di Prancis disebut "*principles generaux du droit publique*", di Belgia disebut "*algemene rechtsbeginselen*", dan di Inggris digunakan istilah "*principles of natural justice*, yang juga disebut dengan istilah "*principles of proper administration* atau *principles of due administration*", dan di Jerman digunakan istilah "*verfassungsprinzipien*"<sup>27</sup>. Di Indonesia asas digunakan istilah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)<sup>28</sup>, juga disebut Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL)<sup>29</sup>. Namun setelah era reformasi, khususnya melalui berlakunya Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Bebas Dari Nepotisme, Kolusi dan Korupsi, menggunakan istilah Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik.

Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik menurut ketentuan Pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme terdiri atas:

1. asas kepastian hukum
2. asas tertib penyelenggaraan negara
3. asas kepentingan umum

<sup>25</sup> Philipus M Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Op.Cit., h. 6.

<sup>26</sup> Istilah baik sesungguhnya merupakan terjemahan dari kata *behoorlijke*, yang artinya sebenarnya patut atau layak, dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *proper*. *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* = *Principles of Proper Administration* or *Principles of Due Administration*, tetapi di Indonesia sudah lazim diterjemahkan dengan istilah "yang baik", yang sebenarnya kurang tepat.

<sup>27</sup> Indroharto, *Op.Cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Jazim Hamidi, *Penerapan Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, h. 21.

4. asas keterbukaan
5. asas proporsional
6. asas profesionalitas
7. asas akuntabilitas

Menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) butir b Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986, mengenai yang dimaksud Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik meliputi asas:

- kepastian hukum;
- tertib penyelenggaraan negara;
- keterbukaan
- proporsionalitas;
- profesionalisme
- akuntabilitas.

sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Bebas Korupsi Kolusi, dan Nepotisme, memberikan pengertian tentang Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), dengan istilah Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik, yang dirumuskan: "Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik merupakan asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme".

Pencantuman Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam hukum positif memberikan kepastian hukum bagi penggunaan wewenang pemerintahan, sebagai dasar hukum gugatan ke Pengadilan, maupun sebagai dasar pengujian keabsahan penggunaan wewenang yang didasarkan atas wewenang bebas oleh Pengadilan.

Berdasarkan pemaparan mengenai Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara Yang Baik sebagaimana diuraikan di atas, maka yang perlu dikemukakan, bahwa keberadaan asas-asas penyelenggaraan negara

yang baik, sangat diperlukan dalam rangka membatasi penggunaan wewenang bebas. Sebagaimana diketahui bahwa wewenang bebas lahir karena keterbatasan hukum positif dalam mengatur permasalahan yang ada, sedangkan permasalahan tersebut harus segera diselesaikan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan keadilan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan wewenang Mahkamah Konstitusi membuat putusan *ultra petita*, nampaknya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan ini dapat dijadikan rujukan untuk membatasi kewenangan MK tersebut, dengan catatan bahwa MK merupakan salah satu organ penyelenggara negara, yakni lembaga yudisial. Sebab apabila kewenangan tersebut tidak dibatasi dikawatirkan terjadi penyalahgunaan kewenangan, dan pembatasan ini tentunya sesuai dengan prinsip negara hukum, bahwa setiap penggunaan wewenang selalu harus dapat ditentukan dan ditemukan dasar hukumnya dengan jelas, serta dapat diuji keabsahannya berdasarkan hukum yang mendasarinya.

Menurut Arif Hidayat, pada dewasa ini MK dalam kewenangan pengujian undang-undang selain membatalkan undang-undang, bagian, pasal, ayat, telah pula menuliskan atau menetapkan norma baru. Hal ini bisa di mengerti apabila dilakukan oleh MK dalam rangka untuk menghindari adanya kekosongan/kevakuman hukum dan menjaga supaya adanya tertib hukum dan kepastian hukum, sehingga tidak memunculkan kekacauan hukum dan sosial, politik, ekonomi di negara ini. Satu catatan yang harus diperhatikan bahwa secara filosofis-yuridis perubahan kewenangan tersebut yang sering disebut sebagai putusan bersifat *ultra petita* yang dapat dibenarkan atas pertimbangan tersebut di atas, tetapi batasan sebagai *negative legislator* harus tetap dipertahankan agar tidak menggeser dan melampaui kewenangan lembaga lain yaitu lembaga pembentuk undang-undang. Selain itu, pertimbangan lain yang lebih filosofis yang dapat dipergunakan adalah upaya MK dalam putusannya mencari dan menemukan keadilan yang bersifat substansif tidak semata-mata menemukan keadilan yang bersifat prosedural. Atas dasar pertimbangan formil dan filosofis ini, maka putusan MK yang menggunakan prinsip *ultra petita* harus dilakukan secara terbatas dan menggunakan prinsip kehati-kehatian.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Arief Hidayat, "Prinsip Ultra Petita Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945", Makalah, Disampaikan pada saat fit and propter test di hadapan Komisi III DPR RI, pada tanggal 27 Februari 2013.

Dari hasil uraian dan pembahasan tersebut di atas, diperoleh kesimpulan bahwa MK dapat mengeluarkan putusan *ultra petita* demi menciptakan keadilan substantif, sepanjang masih berkaitan dengan pokok permohonan pemohon, dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dan pokok-pokok pembatasan sebagai berikut: (a) dibatasi oleh kewenangan atribusi Mahkamah Konstitusi sebagai tercantum dalam Psl 24C ayat 1 UUD NRI 1945, Pasal 10 UU No. 24 tahun 2003 dan Pasal 236 C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. (b) dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum demokratis, antara lain: asas legalitas, asas kepastian hukum, asas persamaan di hadapan hukum, asas jaminan perlindungan HAM, pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi. (c) dibatasi oleh prinsip-prinsip peradilan yg merdeka, bebas dan tidak memihak, antara lain ; prinsip independensi (*independence*), ketakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), kepastian dan kesopanan (*propriety*), kesetaraan (*equality*), kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence*), serta prinsip kearifan dan kebijaksanaan (*wisdom*). (d) dibatasi oleh prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik, antara lain; kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan, proporsionalitas, profesionalisme dan akuntabilitas.

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan *ultra petita* adalah (a) alasan filosofis dalam rangka menegakkan keadilan substantif dan prinsip-prinsip kehidupan bernegara yang terdapat dalam UUD NRI 1945 (keadilan konstitusional), (b) alasan teoritis berkaitan dengan kewenangan hakim untuk menggali, menemukan dan mengikuti nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, apabila hukumnya tidak jelas mengatur atau sudah tidak memadai (usang), dan (c) adapun alasan yuridis terkait dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 45 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa bahwa MK sebagai penyelenggara peradilan bertujuan menegakkan hukum dan keadilan sesuai alat bukti dan keyakinan hakim.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *ultra petita* pada dasarnya dapat saja diterima, sepanjang pertimbangan-pertimbangan yang digunakan dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis (mengandung nilai-

nilai keadilan, moral, etika, agama) dan secara teoritis dalam rangka mewujudkan keadilan konstitusional. Oleh karena itu, pembentuk Undang-Undang seyogyanya memberikan kewenangan itu dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai lembaga penjaga konstitusi. Sebab kewenangan demikian lazim dimiliki oleh lembaga peradilan, dalam rangka menemukan keadilan substansial, sementara hukum positif yang berlaku tidak jarang tidak dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Kewenangan itu diberikan apabila norma dalam konstitusi tidak mengatur secara jelas (*vague*) atau bermakna ganda, sehingga pandangan-pandangan serta pemikiran Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan dalam menentukan dan menemukan maknanya melalui metode penafsiran maupun penemuan hukum.

3. Wewenang membuat putusan yang bersifat *ultra petita* bagi Mahkamah Konstitusi dapat saja diberikan apabila terjadi kekaburan norma hukum (*vague normen*) melalui metode penafsiran hukum, atau bilamana terjadi kekosongan hukum (*rechts-vacuum*) melalui metode penemuan hukum. Wewenang membuat *ultra petita* oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum demokratis, prinsip-prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik.

### Saran

1. Dasar pertimbangan dikeluarkan putusan *ultra petita* oleh Mahkamah Konstitusi karena didasarkan alasan filosofis berupa menggali dan menemukan keadilan substantif secara rasional bisa diterima, namun apa hakekat dan makna terdalam dari pengertian keadilan substantif terus menerus perlu dilakukan kajian dan telaah secara obyektif untuk sampai bisa diuji secara obyektif pula oleh komunitas sejawat profesi hukum dan ilmuwan hukum.
2. Mengingat yang memberikan wewenang konstitusional Mahkamah Konstitusi konstitusional adalah badan legislatif (MPR), maka dalam rangka pembatasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan Ultra Petita perlu dilakukan amandemen lanjutan Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI 1945 berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, 2010, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal dan Penafsir Konstitusi: Masalah dan Tantangan, dalam Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: in-TRANS Publishing.
- Achmad Roestandi, 2012, *Etika dan Kesadaran Hukum Internalisasi Hukum dan Eksternalisasi Etika*, Cetakan Pertama, Tangerang: Jelajah Nusa.
- Arief Hidayat, 2013, "Prinsip Ultra Petita Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar 1945", *Makalah, Disampaikan pada saat fit and propter test di hadapan Komisi III DPR RI*, pada tanggal 27 Februari.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: IN-HILL-Co.
- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, 2001, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju.
- Esmi Warasih, 2005, *Pranata Hukum Sebagai Telaah Sosiologi*, Semarang: Suryandaru Utama.
- G. Radbruch, "Rechtsphilosophie" , *Fuller's translation of formula in Journal of Legal Education 4th ed. page 353*, h. 181.
- Jazim Hamidi, 2005, "Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Disertasi Program Pascasarjana* Bandung: Universitas Padjdjaran.
- , 2000, *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Jakarta: Tata Nusa.
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif Cetakan Pertama*, Malang: Banyumedia Publishing.
- Mahfud MD, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Mengawal Hak Konstitusional Warga Negara", diakses dari [http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah\\_21.pdf](http://www.mahfudmd.com/public/makalah/Makalah_21.pdf).
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu: Surabaya.
- Sirajuddin *et al.*, 2006, *Legislatif Drafting Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan*, Malang: Yappika.
- Sudarsono, 2001, *Ilmu Filsafat suatu Pengantar*, Jakarta: Rineka Cipta.
- R. Wiyono, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Cet. I*, Jakarta: Sinar Grafika Offset.