

ULTRA PETITA DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Djoko Imbawani Atmadjaja

Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang

Email : djoko_imbawani@yahoo.co.id

ABSTRAK

Ultra petita merupakan prinsip yang harus dihindari oleh seorang hakim dalam memberikan putusan terhadap perkara yang ditanganinya agar putusan yang dibuatnya menjadi legal. Telah lama prinsip ini disepakati untuk perkara-perkara di bidang hukum perdata. Selanjutnya doktrin ultra petita ini juga masuk dalam lingkup semua bentuk penyelesaian perkara. Akan tetapi yang perlu diperhatikan ruang lingkup dari masing-masing lapangan hukum akan membedakan pengertian dan ruang lingkup dari ultra petita.

ABSTRACT

Ultra petita is a principle that should avoided by a judge when s/he is making a decision on a lawsuit to make his/her decision legal. It has long been agreed with for cases in the field of civil law. It should be remembered, however, that the scope of each field will differentiate the nature and the range of ultra petita

Kata kunci: Ultra petita, Putusan, Mahkamah Konstitusi.

A. PENDAHULUAN

Penataan kembali lembaga dan sistem ketatanegaraan pasca pemerintahan orde baru yang dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 telah mengubah konsep mengenai kekuasaan negara. Perubahan mendasar dari lembaga kekuasaan ini adalah dengan menghilangkan kedudukan lembaga tertinggi negara yang diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah amandemen berubah menjadi lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga tinggi negara lain seperti Dewan Perwakilan rakyat, Presiden, Mahkamah Agung dan lainnya, dimana masing-masing lembaga tinggi negara ini diberikan tugas dan fungsi masing-masing.

Penataan lembaga tinggi negara yang bersifat horizontal tersebut dilakukan dengan konsep pemisahan kekuasaan dan disandingkan dengan mengembangkan sistem *check and balances*. Sistem *check and balances* memberikan ruang bagi terjadinya konflik kekuasaan dari masing-masing lembaga tinggi negara sehingga diperlukan suatu lembaga yang diberi tugas dan fungsi untuk menyelesaikan sengketa kekuasaan ini. Konsekuensi lebih lanjut adalah membentuk lembaga tinggi negara yang diberikan kekuasaan untuk itu. Amandemen Undang-undang Dasar telah melahirkan suatu lembaga tinggi negara yang berada dalam kekuasaan yudisial yaitu Mahkamah Konstitusi.

Lahirnya Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia, menambah lembaga yudisial yang telah ada sehingga adalah dua lembaga tinggi negara di bidang yudisial yaitu Mahkamah Agung yang telah ada sejak disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 dan Mahkamah Konstitusi yang lahir setelah amandemen. Kekuasaan Mahkamah Agung berada dalam kekuasaan pengadilan keadilan (*court of justice*) dan Mahkamah Konstitusi berada dalam kekuasaan pengadilan Hukum (*court of law*).

Mahkamah Konstitusi oleh Undang-undang Dasar diberi kekuasaan *judicial review* yaitu kekuasaan untuk menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau bertentangan dengan Undang-undang Dasar.

Kewenangan untuk menguji ini juga bisa dilakukan oleh lembaga yang lain. Hak uji yang diberikan kepada lembaga legislatif disebut dengan *legislative review*, dan hak uji yang diberikan kepada eksekutif disebut dengan *executive review*.¹

Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 C Undang-undang Dasar adalah:

1. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar;
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar;
3. Memutus pembubaran Partai Politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. Memutuskan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar;

Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi ini bisa dipahami bahwa Lembaga tinggi negara ini dibentuk untuk mengawal terjaminnya hak konstitusional warga negara yang mungkin dilanggar atau terpinggirkan melalui suatu produk perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang dibangun dan diberi peran sebagai pengawal dan penjaga konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam negara yang menganut kedaulatan hukum. Pengujian suatu produk perundang-undangan, apakah sebagian atau keseluruhan isi undang-undang, untuk menentukan apakah undang-undang tersebut bertentangan atau tidak, telah sesuai atau tidak dengan Undang-undang Dasar. Kewenangan pengujian terhadap undang-undang ini tidak termasuk dalam kewenangan pembentukan dan/ atau pembatalan norma hukum karena kewenangan ini oleh Undang-undang Dasar diserahkan kepada lembaga legislatif (Pasal 22 Undang-undang Dasar).

1 Jimly Asshiddiqi, *Model-Model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*, (Jakarta, Konpress, 2005), hlm. 6

Peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia telah menyebabkan berbagai pengaruh terhadap sistem pemerintahan. Beberapa hasil pengujian yang dilakukan oleh lembaga ini telah menimbulkan kelompok yang setuju dan kelompok yang tidak setuju. Sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji material terhadap undang-undang telah menimbulkan tanggapan yang berbeda-beda. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan uji material terhadap undang-undang oleh sebagian kalangan dianggap kontroversial² karena putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi melampaui apa yang telah dimohonkan oleh pemohon atau yang dikenal dalam hasanah pengetahuan hukum sebagai putusan yang *ultra petita*.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang dianggap sebagai *ultra petita* yang telah menimbulkan berbagai reaksi ternyata juga telah menimbulkan "keberangan" Dewan Perwakilan Rakyat dan Partai Politik. Keberangan Dewan Perwakilan Rakyat diwujudkan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi melalui Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Norma baru yang dimasukkan dalam perubahan tersebut adalah larangan untuk memuat amar putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi permohonan pemohon (Pasal 45 A UU No. 8/2011).

Pemahaman terhadap konsep *ultra petita* nampaknya masih belum ada kesatuan pendapat. Perbedaan pemahaman ini karena masih diwarnai oleh prinsip yang dianut dalam Hukum Acara Perdata. Untuk lebih memahami konsep *ultra petita* ini perlu dipahami terlebih dahulu ruang lingkup peradilan hukum perdata dan ruang lingkup peradilan hukum konstitusi.

2 Beberapa tanggapan terhadap Keputusan No. 005/PUU-IV/2006 diberikan oleh Gayus Lumbun yang mengatakan bahwa putusan tersebut bersifat diskriminatif dan *ultra petita* (Gayus Lumbun, Suara Karya, 25 Agustus 2006, h. 20); Putusan Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangan (Todung Mulya Lubis, Detikcom, Jum'at 25 Agustus 2006).

B. PEMBAHASAN

1. Putusan Ultra Petita dalam Hukum Acara Perdata.

Azas pengambilan putusan dalam pemeriksaan gugatan perdata adalah larangan untuk mengabdikan melebihi tuntutan dalam gugatan, seperti yang ditentukan dalam Pasal 178 ayat (3) HIR, Pasal 189 ayat (3) RBG dan Pasal 50 Rv. Hakim yang mengabdikan melebihi posita maupun petitum gugat dianggap telah melampaui batas wewenang atau *ultra vires*. Oleh karena itu setiap putusan yang mengandung *ultra petitum* harus dinyatakan cacat meskipun hal itu dilakukan hakim dengan itikat baik maupun untuk kepentingan umum.³

Oleh karena larangan ini secara tegas ditentukan dalam undang-undang, maka apabila hakim mengabdikan melebihi apa yang diminta dalam gugatan maka perbuatan hakim tersebut dapat digolongkan sebagai perbuatan yang *illegal* atau telah melanggar prinsip *rule of law*. Prinsip *rule of law* mengajarkan bahwa semua tindakan hakim harus sesuai dengan hukum (*accordance with law*).

Prinsip *rule of law* lahir seiring dengan konsep negara hukum. Konsep negara hukum sendiri telah mengalami berbagai perkembangan. Penelurusan terhadap konsep negara hukum ini dapat dilakukan mulai dari gagasan Immanuel Kant hingga gagasan Freiderich Julius Stahl. Pada awalnya konsep negara hukum dipahami sebagai "Negara Jaga Malam" sebagaimana diajarkan oleh Kant bahwa peran negara hanya sebagai penegak kemandan dan ketertiban (*rust en orde*) bagi masyarakatnya.⁴ Gagasan Kant tentang negara hukum belum mempermasalahkan masalah perlindungan bagi warga masyarakatnya dan masalah kesejahteraan. Selanjutnya Stahl mengajarkan mengenai syarat-syarat yang harus ada dalam sebuah negara hukum. Syarat-syarat tersebut adalah:⁵

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak azasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak azasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika;

3 Frances Russell dan Christine Loche, *English Law and Language*, (London, Casel, 1992), hlm 30

4 Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, 1986), hlm. 14

5 Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Ind. Hill Co, Jakarta 1989), hlm. 151.

- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmatige bestuur*);
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak azasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Gagasan negara hukum dalam arti *rechtsstaat* maupun *the rule of law* sebagaimana dikemukakan di atas tujuan utamanya adalah perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, maka akibatnya adalah peranan pemerintah hanya sedikit. Oleh karena sifatnya yang pasif dan tunduk pada kemauan rakyat yang liberalistik, maka negara diperkenalkan sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam).⁶ Konsep negara hukum seperti ini biasa disebut sebagai negara hukum formal.

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga baik di bidang sosial maupun dalam bidang ekonomi bergeser ke arah gagasan baru bahwa Pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Gagasan baru ini dikenal sebagai gagasan *welfare state* atau "negara hukum material" dengan ciri-ciri yang berbeda dengan yang dirumuskan dalam konsep negara hukum klasik (formal). Perumusan ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh Stahl dengan munculnya gagasan ini harus ditinjau dan dirumuskan kembali sesuai dengan perkembangan pemikiran dan keadaan aktual sehingga memenuhi gambaran keluasan tugas pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif. Hukum dalam arti formal tidak mungkin dapat mengejar atau melampaui perkembangan kehidupan masyarakat. Kebuntuan yang bersumber dari formalisme hukum sebagaimana diajarkan oleh teori negara hukum klasik ini harus dicarikan jalan keluarnya. Konsep yang selanjutnya muncul adalah konsep kekuasaan yudisial bebas.

Mengapa hakim dilarang untuk memberikan putusan yang melebihi posita, dapat dipahami jika masalah ini kita tarik kebelakang sampai

6 E. Utrecht, *Pengantar hukum Administrasi Negara Indonesia*, (FHPM UNPAD, Bandung, 1960), hlm 21.

dengan timbulnya sengketa. Gugatan perdata selalu bersumber dari konflik yang latar belakangnya adalah pelanggaran terhadap kesepakatan atau karena perbedaan penafsiran terhadap klausula perjanjian. Kesepakatan dan perjanjian adalah lembaga hukum yang ada dalam hubungan hukum perdata atau hubungan yang bersifat privat. Hubungan hukum dalam ranah hukum privat didasarkan pada prinsip kesederajatan dan kebebasan para pihak.

Konsep kesederajatan manusia mengharuskan penghormatan terhadap sesama. Konsep ini tidak menghendaki adanya pemaksaan kehendak, oleh karena itu setiap pemaksaan kehendak hakikatnya adalah penindasan terhadap hak seseorang. Kesederajatan menghendaki jika seseorang menginginkan orang lain untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau menyerahkan sesuatu harus berdasarkan kesukarelaan. Kesukarelaan mungkin suatu kemustahilan dalam alam materialisme, sehingga kesukarelaan di sini harus dilihat kemauan berbuat karena ada kompensasi terhadap apa yang harus ia lakukan. Oleh karena itu konsep kesukarelaan dalam hubungan perdata dirumuskan secara normatif dengan terminologi "sepakat". Prinsip kesederajatan ini pula yang melahirkan prinsip saling menghormati (*pacta sunt servanda*) terhadap apa yang telah disepakati. Keadaan saling menghormati apa yang telah disepakati ini yang merupakan kepentingan para pihak. Jika ternyata terjadi yang sebaliknya, maka telah terjadi cedera janji (*wanprestatie*). Peristiwa ingkar janji ini telah mengganggu keseimbangan hubungan yang terjadi di antara para pihak.

Peristiwa ingkar janji selalu menimbulkan kerugian bagi pihak lain, baik kerugian material maupun kerugian yang bersifat non material. Kerugian yang diderita oleh seseorang memberikan hak kepadanya untuk menuntut adanya ganti rugi sebagai bentuk pemulihan terhadap ketidakseimbangan tersebut. Kemana tuntutan itu harus dilakukan? dalam konsep negara hukum, tuntutan atau gugatan ini harus ditujukan kepada negara sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan pengaturan efektif melalui mekanisme yang telah disepakati. Teori kepentingan ini yang kemudian dijadikan azas dalam proses penyelesaian sengketa. Prinsip

kepentingan ini yang kemudian dijadikan dasar utama bagi setiap pihak yang ingin mengajukan tuntutan kepada negara agar kepentingannya yang terganggu dipulihkan kembali. Pihak yang bisa membuktikan bahwa dirinya mempunyai kepentingan ini yang oleh hukum diberi kedudukan sebagai pihak di dalam proses pengadilan (*persona standie in iudicio*).

Kepentingan yang terganggu selalu timbul dari suatu peristiwa tertentu. Oleh karena itu setiap gugatan harus berdasarkan suatu peristiwa hukum yang dapat dijadikan dasar bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan gugatan (teori substansi, *substantierings theorie*). Suatu gugatan bukan hanya dilakukan dengan menyebutkan suatu peristiwa hukum, apakah peristiwa hukum berupa *wanprestasi* maupun perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), akan tetapi harus juga diuraikan peristiwa-peristiwa yang menjadi sebab dari peristiwa hukum tersebut.⁷ Peristiwa yang melatar belakangi peristiwa hukum ini lazim disebut dengan hubungan hukum. Hubungan hukum yang perlu diuraikan adalah hubungan hukum yang terjadi antara Penggugat dengan objek yang disengketakan maupun hubungan hukum antara Penggugat dengan Tergugat dalam kaitannya dengan objek sengketa.

Teori substansi ini mengajarkan bahwa setiap orang atau badan yang akan melakukan gugatan perdata haruslah memiliki kepentingan yang berkaitan dengan materi gugatannya. Prinsip kepentingan yang digambarkan oleh adanya hubungan hukum antara Penggugat dengan objek sengketa dan hubungan hukum antara Penggugat dan Tergugat dalam kaitannya dengan objek sengketa merupakan prinsip dasar yang dianut dalam hukum acara perdata Indonesia. Dari dimensi subjek, subjek yang dapat menjadi pihak atau subjek yang oleh hukum diakui mempunyai kedudukan hukum sebagai penggugat (*persona standie in iudicio*) adalah siapa saja yang mempunyai kepentingan. Pengertian kepentingan di sini adalah hak-hak perseorangan/ privat (relatif) yang perlu untuk dipertahankan.

Seberapa besar kepentingan yang ingin dimintakan pemulihannya kepada negara sangat tergantung kepada keinginan dari pihak yang

7 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1998), hlm. 35

haknya ingin dipulihkan, apakah ia ingin pemulihan haknya secara maksimal atau yang sebaliknya, sepenuhnya merupakan hak dari yang bersangkutan. Oleh karena itu hakim selaku wakil negara selaku pihak yang memutuskan perkara sudah seharusnya menghormati kehendak para pihak. Mengabulkan sesuatu yang melebihi apa yang diminta dalam gugatan dapat diartikan bahwa hakim telah tidak menghormati hak dari para pihak.

Pengakuan dan penghormatan terhadap hak para pihak yang mengajukan perkaranya melalui pengadilan yang mendudukkan hakim sebagai pihak yang pasif, dalam arti kebenaran yang dicapai adalah kebenaran yang dikehendaki oleh para pihak. Hakim tidak boleh bersikap aktif sekalipun dilandasi oleh itikat baik maupun karena alasan kepentingan umum.

Perkembangan paham mengenai peran negara dalam kehidupan warga negaranya, dimana negara tidak hanya dipahami sebagai pihak yang menjaga keamanan dan ketertiban semata akan tetapi dipahami sebagai pihak yang juga bertanggung jawab untuk terciptanya kesejahteraan rakyatnya, telah melahirkan konsep peradilan yang bebas dan mandiri. Prinsip *ultra petita* dalam putusan hakim sudah mulai kehilangan arti.

Aktifitas hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara hakikatnya adalah proses penemuan hukum (*rechtsvinding*) terhadap suatu perkara yang ditanganinya. Penemuan hukum ini dilakukan dalam upaya untuk mengisi ruang kosong antara norma dalam hukum positif dengan kenyataan. Kegiatan hakim seperti ini umum terjadi di semua pengadilan di dunia termasuk di Indonesia. Hakim seringkali berhadapan dengan kenyataan bahwa terhadap kasus-kasus yang ditanganinya ternyata tidak ada norma yang bisa secara pas diterapkan terhadap kasus tersebut. Kenyataannya, tidak semua kegiatan manusia diatur dalam hukum positif, atau diatur secara rinci dalam hukum positif. Untuk mengisi kekosongan ini diperlukan peran hakim yang dapat dilakukan melalui fungsi penemuan hukum. Dengan fungsi penemuan hukum ini maka kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan.

Tidak semua pihak mengetahui kepentingan apa saja yang akan dimintai perlindungan dan pemulihan. Jalan keluar yang umum dilakukan adalah dengan memasukkan klausula dalam tuntutan atau gugatannya yang memberikan ruang bagi hakim untuk memberikan keputusan yang benar dan adil menurut kacamata hakim, tidak terbatas pada apa yang diminta oleh para pihak (permohonan *ex aequo et bono*). Permohonan *ex aequo et bono* menyebabkan pembatasan yang dilakukan oleh undang-undang agar hakim tidak membuat amar putusan yang mengandung *ultra petita* tidak lagi dijadikan landasan secara kaku oleh para hakim. Batasan *ultra petita* adalah sepanjang putusan hakim masih terkait dengan pokok permohonan yang diajukan oleh penggugat. Sebagai contoh misalnya putusan tentang ganti rugi dalam kasus Kedung Ombo dimana hakim memutuskan besaran ganti rugi lebih besar dari yang dimohonkan oleh para penggugat.

2. *Ultra Petita* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

Peradilan konstitusi mempunyai sejarah tersendiri dalam sistem ketatanegaraan. Sejarah peradilan konstitusi dalam sejarah kelahirannya justru berbeda dengan sejarah peradilan perdata. Peradilan perdata lahir dari filsafat individualisme, liberalisme, dan humanisme, yang memberikan penghargaan yang tinggi terhadap hak-hak perseorangan sehingga seorang hakim dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum apabila memberikan putusan melebihi apa yang diminta oleh para pihak. Peradilan konstitusi justru lahir dari kasus putusan *ultra petita*.

Gagasan yang melahirkan lembaga Mahkamah Konstitusi diinspirasi dari putusan hakim yang memutus perkara *Marbury vs Madison* di Amerika Serikat pada tahun 1807. John Marshall didukung oleh 4 (empat) hakim lainnya di *Supreme Court* menyatakan bahwa pengadilan berwenang untuk membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Gugatan yang memohon pembatalan surat keputusan ternyata hakim justru membatalkan undang-undang. Putusan yang diberikan oleh hakim John Marshall ini ternyata mempunyai pengaruh yang luas terhadap pemikiran dan praktik hukum. Sejak putusan ini

dikeluarkan banyak undang-undang federal maupun undang-undang negara yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

Bidang tugas Mahkamah Konstitusi berbeda dengan bidang tugas Mahkamah Agung. Bidang tugas Mahkamah Agung adalah memutuskan perkara yang timbul dari sengketa, sedangkan bidang tugas Mahkamah Konstitusi adalah memutus apakah norma dari undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Meskipun prinsip kepentingan juga berlaku dalam menentukan subjek yang bisa memiliki *legal standing* akan tetapi substansi kepentingan dalam permohonan *judicial review* berbeda dengan substansi kepentingan dalam gugatan perdata.

Kepentingan sebagai dasar diajukannya permohonan *judicial review* adalah adanya hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan dengan diberlakukannya suatu undang-undang. Pihak yang dapat berkedudukan sebagai pihak pemohon uji material undang-undang adalah pihak yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan. Ketiadaan kepentingan atau tiadanya kerugian terhadap hak konstitusional menyebabkan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa karena memang tidak ada yang dirugikan atas diberlakukannya suatu undang-undang. Dasar dilakukan pengujian terhadap suatu undang-undang adalah adanya keberatan warga negara yang hak konstitusionalnya dirugikan.

Objek yang dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang. Pengujian undang-undang dilakukan terhadap Undang-undang Dasar sebagai hukum dasar yang merupakan dasar dari diundangkannya suatu undang-undang. Hasil dari pengujian adalah menyatakan bahwa norma undang-undang tersebut telah sesuai dengan konstitusi atau tidak, bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

Batasan kekuasaan dalam negara dapat diketahui dari muatan konstitusi. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak azasi manusia mengandung arti bahwa negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang, demikian juga pemisahan (atau pembagian) kekuasaan negara kemudian sistem organisasi yang mengatur relasi antara cabang-cabang kekuasaan negara. Sistem konstitusional (*constitutional system*) adalah sistem

penggunaan kekuasaan secara sah oleh aparaturnegara dan pembatasan formal di dalam dan berdasarkan Undang-undang Dasar.⁸

Konstitusi ditetapkan oleh rakyat, oleh karena itu konstitusi adalah tindakan original dan *supreme will* yang mengatur penyelenggaraan kekuasaan negara. Melalui konstitusi, hakikatnya rakyat menugaskan kepada sejumlah lembaga negara yang masing-masing dilengkapi dengan kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara. Konklusi logis dari persoalan ini melahirkan ajaran dalam negara hukum bahwa undang-undang (*legislative act*)⁹ tidak boleh berlaku jika bertentangan dengan konstitusi.

Padmo Wahjono¹⁰ mengingatkan bahwa konstitusi (*die staatverfassung*) tidak lain adalah seperangkat ketentuan mengenai tata cara bernegara suatu bangsa, yang isinya selain fundamental bagi struktur organisasi negara, juga mengenai segala aspek kehidupan bernegara dan rakyatnya (hukum, ekonomi, sosial-budaya, pertahanan, hubungan luar negeri, dan lain-lain). Kriteria yang dipergunakan dalam hal ini adalah "yang dianggap penting" oleh rakyat banyak dimasukkan ke dalam konstitusi agar memperoleh jaminan dan kepastian hukum.

Pembatasan kekuasaan negara yang dituangkan dalam konstitusi memberikan kepastian bertindak bagi pemegang kekuasaan publik untuk bertindak sepanjang tidak melanggar batasan-batasan yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi material tidak hanya menentukan organ-organ dan prosedur pembentukan undang-undang saja, sampai tingkat tertentu, mensyaratkan secara negatif, bahwa hukum tidak boleh memuat isi tertentu. Misalnya, parlemen tidak boleh mengesahkan rancangan undang-undang yang membatasi kebebasan beragama atau hukum yang berlaku surut (*no ex post facto law shall be passed*).¹¹

8 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta Universitas Indonesia, 1990, h. 214.

9 John Arthur, *Words That Bind, Judicial Review and The Grounds of Modern Constitutional Theory*, (Oxford: Westview Press, 1995), hlm. 12.

10 Padmo Wahjono, *Op.Cit.*, hlm. 57

11 Hans Kelsen, *General Theory General Theory of Law and State*, Alih bahasa: Somardi, (Jakarta, BEE Media Indonesia, 2007), hlm. 125

Kekuasaan negara yang dibatasi secara konstitusional adalah wujud perlindungan hukum terhadap kepentingan masyarakat warga negara dan penduduk negara dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa negara (pemegang kekuasaan publik). Konsep perlindungan hukum terhadap kepentingan masyarakat dari tindakan kewenang-wenangan pemegang kekuasaan publik merupakan konsep perlindungan hukum yang mengedepan dalam wacana akademik masa aufklarung yang melahirkan revolusi politik dan konsep kedaulatan konstitusi.

Undang-undang yang dimintakan untuk diuji adalah produk yang bersumber pada kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Oleh karena itu apakah substansi undang-undang tersebut telah sesuai dengan konstitusi atau tidak dapat dinilai oleh setiap warga negara. Apabila warga negara merasa dengan diundangkannya undang-undang tersebut ternyata menyebabkan hak konstitusinya diabaikan, dirugikan maka warga negara tersebut mempunyai hak untuk memohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk di-*review*, untuk diuji kembali.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memang terbatas pada pemeriksaan undang-undang atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. Hasil pengujian berupa keputusan mengabulkan permohonan pemohon atau menolaknya. Putusan Mahkamah Konstitusi hanya berupa pernyataan apakah undang-undang atau bagian dari undang-undang (Pasal atau Ayat) bertentangan dengan konstitusi dan menyatakan bahwa ketentuan dalam undang-undang atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai daya mengikat.

Keharusan hakim konstitusi pada dasarnya adalah hanya memeriksa undang-undang atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan untuk diuji dan dalam mengambil keputusan tidak memberikan putusan yang *ultra petita*. Pengertian *ultra petita* dalam *judicial review* berbeda dengan pengertian *ultra petita* dalam perkara perdata. Perbedaan ini terutama disebabkan oleh kepentingan yang melatar belakangi diajukannya permohonan (gugatan dalam perdata). Kepentingan dalam uji material undang-undang adalah kepentingan dari seluruh warga negara (*erga*

omnes) sehingga keputusan Mahkamah Konstitusi mempunyai implikasi terhadap seluruh warga negara yang terkena aturan tersebut.

Objek pengujian adalah undang-undang yang merupakan sumber hukum. Hukum dalam konsep hukum kodifikasi merupakan suatu sistem. Suatu undang-undang adalah subsistem dari sistem hukum suatu negara. Oleh karena undang-undang merupakan subsistem dari sistem hukum maka prinsip yang berlaku bahwa agar hukum bisa berjalan dengan baik dan mempunyai kepastian hukum maka harus dipastikan telah taat azas. Ketaat azasan secara vertikal yaitu dengan sumber hukum dasarnya yaitu dengan konstitusi dan taat azas secara horisontal yaitu ketaat azasan dengan azas yang disepakati dalam undang-undang yang lain. Sebagai contoh hasil uji material terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 yang diajukan oleh 31 orang Hakim Agung yang dituangkan dalam keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006 yang menyatakan bahwa Komisi Yudisial tidak berwenang melakukan pengawasan bukan hanya terhadap hakim agung akan tetapi juga bagi semua hakim yaitu hakim tinggi maupun hakim tingkat pertama, bahkan juga tidak berwenang untuk mengawasi hakim konstitusi.

Contoh lain putusan Mahkamah Konstitusi mengenai uji material terhadap Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pemohon hanya memohon untuk menguji Pasal-pasal 9 ayat (1), 27 dan 44. Putusan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi yang dituangkan dalam Keputusan Nomor 006/PUU-IV/2006, hanya mengabulkan untuk membatalkan satu dari tiga pasal dimohonkan yaitu Pasal 27 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga menyatakan bahwa seluruh ketentuan undang-undang tersebut tidak berlaku berdasarkan pertimbangan bahwa dengan dibatalkannya Pasal 27, maka secara operasional undang-undang tersebut tidak dapat dijalankan. Putusan yang melampaui apa yang dimohonkan ini dilakukan untuk menyelamatkan kepentingan umum yang lebih besar.

Konsep *ultra petita* dalam pelaksanaan tugas Mahkamah Konstitusi sebagai mana diberikan oleh Pasal 24 C Undang-undang Dasar yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Sepanjang Mahkamah Konstitusi masih berada dalam koridor kewenangannya maka tidak bisa dikategorikan sebagai putusan yang *ultra petita*. Pengertian *ultra petita* dalam dimensi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melampaui kewenangan (*ultra vires*) dari kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi. Jika amar putusan Mahkamah Konstitusi telah memasuki kewenangan lembaga legislatif seperti membatalkan atau memberlakukan suatu norma hukum, maka Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya atau telah mengambil keputusan yang *ultra petita*. Akan tetapi jika keputusan masih berada dalam suatu undang-undang (meskipun tidak dimohonkan) dan isi amar putusan berupa pernyataan tidak sesuai atau bertentangan dengan konstitusi sehingga tidak mempunyai daya ikat, maka putusan tersebut bukanlah keputusan yang *ultra petita*, karena tugas Mahkamah Konstitusi adalah menjaga agar jangan ada undang-undang atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

Pengujian substansi suatu undang-undang terhadap undang-undang yang lain perlu dilakukan karena karakteristik undang-undang adalah umum dan universal. Oleh karena itu jika bagian yang dimintakan untuk diuji ternyata ada kaitannya dengan bagian lain dalam undang-undang tersebut, maka sudah menjadi kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk memeriksanya. Norma yang terkandung dalam suatu undang-undang merupakan suatu sistem sehingga secara keseluruhan harus merupakan satu kesatuan dan bahkan harus dilihat hubungannya dengan prinsip yang sama dengan undang-undang yang lain. *Ultra petita* yang demikian bukanlah *ultra petita* yang melanggar ranah kekuasaan legislatif, karena Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan fungsinya sebagai penjaga konstitusi agar suatu undang-undang atau bagian dari undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi.

perdata adalah kepentingan yang bersifat pribadi dan seberapa besar kepentingan yang ingin dipulihkan tergantung kepada kemauan yang bersangkutan dengan alasan yang bersifat pribadi. Kepentingan yang dimintakan untuk dilindungi dalam pengujian undang-undang adalah kepentingan seluruh warga negara yang terkena aturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA.

- Arthur, John, 1995, *Words That Bind, Judicial Review and The Grounds of Modern Constitutional Theory*, Oxford: Westview Press.
- Asshiddiqi, Jimly, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*, Jakarta, Konpress.
- Kelsen, Hans, 2007, *General Theory General Theory of Law and State*, Alih bahasa: Somardi, Jakarta, BEE Media Indonesia
- Mertokusumo, Sudikno, 1998 *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty
- Russell, Frances dan Christine Loche, 1992, *English Law and Language*, London, Casel
- Utrecht, E., 1960, *Pengantar hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM UNPAD, Bandung
- Wahjono, Padmo, 1986, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press
- _____, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co, Jakarta
- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta Universitas Indonesia, 1990