

MASALAH PUTUSAN *ULTRA PETITA* DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Haposan Siallagan*

Abstract

Albeit the absence of standing for ultra petita verdicts, our Constitutional Court has in several rulings issued such verdict. Consequently, citizens' constitutional rights that initially should be protected by the Court are being deprived of instead. Therefore, the Court shall stop producing ultra petita verdicts until it acquires decent standing.

Abstrak

Walaupun tidak ada payung hukum untuk menaungi pengeluaran putusan ultra petita, beberapa kali Mahkamah Konstitusi memutus secara ultra petita. Sebagai akibatnya, hak-hak konstitusional warganegara yang seyogyanya dilindungi oleh Mahkamah malah dilanggar. Dengan demikian, sudah selayaknya Mahkamah tidak lagi mengeluarkan putusan ultra petita selama dasar hukumnya belum ada.

Kata Kunci: ultra petita, judicial review, mahkamah konstitusi.

A. Pendahuluan

Lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia adalah sebagai salah satu upaya penguatan prinsip *checks and balances* demi mewujudkan pemerintahan yang benar-benar terkontrol dan terkendali antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal sekaligus penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (selanjutnya: UUD 1945) merupakan sebuah lembaga negara yang bagi sebagian orang masih dianggap baru, yang walaupun sesungguhnya telah banyak yang paham dan tahu betul akan fungsi serta tugas dan tanggung jawab lembaga negara yang satu ini.

Bersama Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi adalah pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia. Sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, Mahka-

* Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan (e-mail: h.siallagan@yahoo.com).

mah Konstitusi diharapkan dapat menjadi ujung tombak penegakan keadilan. Hak-hak konstitusional warganegara diharapkan akan semakin terlindungi dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi.

Tentu harapan yang demikian sangatlah beralasan, pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa hak-hak dasar warganegara selalu diabaikan oleh penguasa. Hal itu bisa dilihat pada masa Orde Baru. Hampir tidak ada jaminan akan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warganegara. Pemerintah ketika itu justru hanya berupaya untuk memperkuat posisi dan mempertahankan kekuasaan yang berada dalam genggamannya. Masyarakat pada masa itu sering menjadi korban kebijakan pemerintah yang selalu mengabaikan hak masyarakat.

Mengingat persoalan hukum yang demikianlah, maka keberadaan Mahkamah Konstitusi dapat menjadi wadah bagi masyarakat untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya yang telah diatur dalam konstitusi, dalam hal ini adalah UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi sendiri merupakan salah satu buah amandemen UUD 1945 dan pembentukannya tentu akan menjadikan sebuah konstitusi menuju ke arah yang lebih demokratis. UUD hasil amandemen telah mempertegas bahwa eksistensi warganegara Indonesia diakui sebagai manusia merdeka yang mempunyai hak asasi, selain kewajiban asasi. Itu berarti UUD hasil amandemen memandang warganegara sebagai makhluk individual sekaligus sebagai makhluk sosial.

Sebagai makhluk individual, warganegara Indonesia dan siapapun yang bertempat tinggal di Indonesia memiliki hak asasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 dan 28A - 28J, dan kewajibannya sudah diatur di dalam Pasal 27, 30 dan 31 UUD 1945. Penerjemahan terhadap hak asasi warganegara tidak lagi hanya sebatas hak-hak yang diatur dalam pasal tersebut, melainkan menyangkut pengujian UU terhadap UUD 1945 juga telah menjadi bagian dari hak asasi setiap warganegara yang telah dijamin oleh konstitusi.¹

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi diawali oleh pembaruan pemikiran dalam bidang ketatanegaraan pada abad ke-20. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang berasal dari sistem hukum Eropa Kontinental. Indonesia sebagai sebuah negara hukum (*Rechtsstaat*) banyak dipengaruhi oleh pemikiran ketatanegaraan di Eropa, terutama negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental yang menganut supremasi konstitusi. Pada negara yang menganut Eropa Kontinental, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang merupakan bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional warganegara.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi terwujud ketika dilakukan amandemen ketiga terhadap UUD 1945. Lahirnya Mahkamah Konstitusi pascaamandemen merupakan respon terhadap tuntutan penguatan mekanisme *check and balances* dalam sistem penyelenggaraan negara.²

¹ Janpatar Simamora, "Menyempurnakan Sistem Ketatanegaraan Melalui Amandemen UUD 1945", *Harian Analisa*, 5 Maret 2007.

² Wongbanyumas, "Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" <http://fatahilla.blogspot.com/2008/06/ultra-petita-mahkamah-konstitusi.html>, diakses pada 26 November 2009.

Peranan Mahkamah Konstitusi sendiri sangat penting, mengingat Mahkamah Konstitusi telah menyatakan dirinya sebagai penjaga konstitusi melalui proses *constitutional review* pada Pasal 50 UU Mahkamah Konstitusi. Pernyataan ini tentunya membawa angin baru, karena berdasarkan UU MK, proses *constitutional review* hanya dapat dilakukan setelah adanya Perubahan III UUD 1945. Berbagai putusan MK telah memengaruhi norma dan sistem hukum di Indonesia. Meski tidak secara tegas memiliki kewenangan legislasi, akan tetapi sesungguhnya MK memiliki kewenangan legislasi, terbukti dengan munculnya berbagai norma hukum baru di Indonesia dari berbagai putusan MK melalui penafsiran MK terhadap konstitusi.

Selain itu, MK juga sedang dalam perjalanan sebagai penafsir tunggal konstitusi. Hal ini terjadi bukan merupakan keanehan, karena salah satu wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 adalah mengadakan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kewenangan dasar MK ini yang kemudian menjadi titik permasalahan oleh banyak ahli hukum di Indonesia dan juga DPR.³

Mahkamah Konstitusi dianggap oleh beberapa kalangan telah melakukan apa yang di dalam hukum dinamakan *ultra petita*. *Ultra petita* adalah penjatuhan putusan oleh hakim atas perkara yang tidak dituntut atau memutus melebihi apa yang diminta. Sementara dalam undang-undang yang mengatur tentang keberadaan MK maupun dalam UUD 1945, kewenangan

untuk membuat putusan yang sifatnya *ultra petita* sangatlah tidak mendapat ruang yang cukup. Oleh karenanya, maka sesungguhnya MK tidaklah berwenang untuk membuat putusan di luar dari apa yang dimintakan oleh pemohon.

Inilah yang kemudian menjadi problem menyangkut kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam ruang ketatanegaraan kita. MK seolah menjadi lembaga yang *superbody* karena kewenangannya yang tunggal untuk menerjemahkan konstitusi.

Kalau kemudian ternyata Mahkamah Konstitusi terus berkecimpung dalam putusan *ultra petita*, maka dikhawatirkan bahwa perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warganegara akan semakin tercederai, bukan malah mendapat perlindungan yang memadai. Dengan sejumlah kewenangan yang dimiliki, MK telah memberikan penafsiran yang beragam dan terkadang tidak jarang mengganggu rasa keadilan warganegara dengan membuat putusan *ultra petita*. Kalau memang landasan yuridis putusan *ultra petita* tidak ada sama sekali dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, lalu mengapa MK masih berani mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita* tersebut?

Dengan berdasarkan persoalan inilah, maka kemudian penulis merasa tertarik untuk mengupas persoalan menyangkut kewenangan MK dalam membuat putusan *ultra petita*. Oleh sebab itu, maka penulis mengangkat judul “Masalah Putusan *Ultra Petita* dalam Pengujian Undang-Undang”

³ Aliansi Nasional Reformasi Hukum, “Putusan Mahkamah Konstitusi Ultra Petita?”, <http://reformasikuhp.org/opini/?p=11>, diakses pada 29 November 2009.

B. Pengertian *Ultra Petita*

Ultra petita adalah penjatuhan putusan oleh hakim atas suatu perkara yang tidak dituntut atau memutus melebihi apa yang diminta oleh pemohon. *Ultra petita* dalam hukum formil mengandung pengertian penjatuhan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau meluluskan lebih dari pada yang diminta. *Ultra petita* menurut I.P.M.Ranuhandoko adalah melebihi yang diminta.⁴ *Ultra petita* sendiri banyak dipelajari di bidang hukum perdata dengan keberadaan peradilan perdata yang lebih tua berdiri sejak ditetapkan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Pijakan hukum *ultra petita* sendiri diatur dalam Pasal 178 ayat (2) dan (3) *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) serta padanannya dalam Pasal 189 (2) dan (3) *Reglement tot Regeling van het Rechtswezen in de Gewesten Buiten Java en Madura* (RBg) yang melarang seseorang hakim memutus melebihi apa yang dituntut (*petitum*).

Ketentuan HIR merupakan hukum acara yang berlaku di pengadilan perdata di Indonesia. Namun demikian, dalam perkembangannya, *ultra petita* bukan lagi hanya terjadi di pengadilan perdata, tetapi juga telah merambah ke pengadilan lain, termasuk pengadilan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk mengawal konstitusi.

Pada prinsipnya, penerapan *ultra petita* tidaklah diperkenankan, sehingga *judex factie* yang melanggar dengan alasan “salah

menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku” dapat mengupayakan kasasi (Pasal 30 UU MA), dan dasar upaya peninjauan kembali (Pasal 67 dan 74 (1) UU MA). Di dalam hukum perdata berlaku asas hakim bersifat “pasif” hakim “tidak berbuat apa-apa”, dalam artian ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa pada dasarnya ditentukan para pihak yang berperkara.⁵

Dalam hal menghadapi suatu persoalan hukum yang diajukan ke pengadilan, hakim hanya menimbang hal-hal yang diajukan para pihak dan tuntutan hukum yang didasarkan kepadanya (*iudex non ultra petita* atau *ultra petita non cognoscitur*). Hakim hanya menentukan, adakah hal-hal yang diajukan dan dibuktikan para pihak itu dapat membenarkan tuntutan hukum mereka. Ia tidak boleh menambah sendiri hal-hal yang lain, dan tidak boleh memberikan lebih dari yang diminta.

Jadi dalam peradilan perdata, jelas bahwa *ultra petita* tidaklah diperkenankan oleh undang-undang dan manakala ternyata terjadi pelanggaran oleh hakim, maka putusan dimaksud bisa dibawa ke dalam upaya hukum lebih lanjut, seperti kasasi dan peninjauan kembali.

Namun hal yang amat berbeda justru kita temukan dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi. Masalah *ultra petita* tidak diatur sama sekali. Objek perkara atau *objectum litis* di MK berbeda dengan peradilan perdata yang melindungi orang perorangan. Objek

⁴ I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 522.

⁵ “Ultra Petita dan Mahkamah Konstitusi”, <http://arfanhy.blogspot.com/2009/05/ultra-petita-dan-makkamah-konstitusi.html>, diakses pada 25 November 2009.

MK lebih bersifat hukum publik, tidak hanya melindungi kepentingan pihak-pihak yang berperkara, akan tetapi tidak kalah penting di luar para pihak, yaitu seluruh rakyat Indonesia. MK adalah penjaga dan penafsir konstitusi, serta penjaga demokrasi dan pelindung hak-hak konstitusional warga negara, sehingga karakter dan asas-asas yang berlaku berbeda dengan peradilan lain.

C. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Sebelum melihat lebih jauh mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, maka perlu kiranya dipahami hal-hal yang melatarbelakangi pembentukan Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Menurut Afiuka Hadjar, dkk, ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

1. Paham Konstitusionalisme

Paham Konstitusionalisme adalah suatu paham yang menganut adanya pembatasan kekuasaan. Paham ini memiliki dua esensi yaitu pertama sebagai konsep negara hukum, bahwa hukum mengatasi kekuasaan negara, hukum akan melakukan kontrol terhadap politik, bukan sebaliknya, kedua adalah konsep hak-hak sipil warga negara menyatakan, bahwa kebebasan warga negara dan kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi.

2. Sebagai Mekanisme *Check and Balances*

Sebuah sistem pemerintahan yang baik, antara lain ditandai adanya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan. *Check and balances* memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang

kekuasaan yang ada dan menghindarkan tindakan-tindakan hegemoni, tirani, dan sentralisasi kekuasaan, untuk menjaga agar tidak terjadi tumpang tindih antar kewenangan yang ada. Dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol yang relevan adalah sistem kontrol yudisial.

3. Penyelenggaraan Negara yang Bersih

Sistem pemerintahan yang baik meniscayakan adanya penyelenggaraan negara yang bersih, transparan dan partisipatif.

4. Perlindungan Terhadap Hak Asasi Manusia

Kekuasaan yang tidak terkontrol seringkali melakukan tindakan semena-mena dalam penyelenggaraan negara dan tidak segan-segan melakukan pelanggaran terhadap HAM.

Selain itu, berdirinya lembaga konstitusi merupakan konsekuensi dianutnya *Rechtsstaat* dalam ketatanegaraan di Indonesia. Otomatis akan terjadi pemisahan kekuasaan dan mekanisme *check and balances* antarlembaga. Mahkamah Konstitusi adalah yang akan melakukannya terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh legislatif.

Dalam melakukan tugasnya yang telah diamanatkan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi terdiri dari sembilan orang hakim konstitusi. Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung mengajukan masing-masing 3 orang sebagai hakim konstitusi. Sementara menyangkut tugas dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah

Konstitusi memiliki beberapa kewenangan, di antaranya:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Sebagai pelindung hak konstitusional warganegara, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Melalui proses pengujian (uji materil) terhadap undang-undang maka Mahkamah Konstitusi dapat menilai apakah suatu pasal atau keseluruhan undang-undang dikatakan tidak sesuai dengan undang-undang dasar. Sehingga Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan bahwa suatu undang-undang tidak dapat berlaku karena bertentangan dengan UUD 1945.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Dalam hal terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara maka Mahkamah Konstitusi akan memutuskan apakah lembaga negara tersebut memiliki wewenang terhadap apa yang diajukan pemohon. Sebelumnya, lembaga negara yang bersengketa harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi. Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi, sengketa antar lembaga negara diselesaikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Akan tetapi, karena pada saat itu MPR adalah lembaga politik, maka keputusannya sering beraroma politik. Oleh sebab itulah, maka dibutuhkan satu lembaga negara yang terlepas dari segala kepentingan politik dan dapat bekerja secara independen.
3. Memutus pembubaran partai politik. Pembubaran terhadap partai politik terjadi apabila ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Di sini dibutuhkan peran serta MK dalam menyelesaikan persoalan partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pemilihan umum adalah sarana untuk melakukan pergantian pemimpin bangsa secara aman dan tertib. Dengan pemilu, maka proses perpindahan jabatan penguasa akan dapat berjalan secara demokratis. Pemilihan umum sangat penting dalam menentukan arah bangsa ke depan oleh karena itulah jika terjadi sengketa para pihak akan berusaha untuk menang. Sebelum amandemen terhadap UUD 1945 penyelesaian sengketa pemilu dilakukan oleh pemerintah. Sengketa pemilu akan dilaporkan kepada Panitia Pengawas Pemilu yang kemudian akan diteruskan pada Menteri Dalam Negeri. Pada akhirnya, Presiden jugalah yang memutuskan sengketa hasil pemilu, yang pada masa Orde Baru selalu dimenangkan oleh Golkar. Saat ini hasil pemilu, termasuk pilkada ditangani oleh Mahkamah Konstitusi agar netralitas tetap terjaga.
5. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi

syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

D. Kewenangan Menguji Undang-Undang (*Judicial Review*)

Dari sekian banyak kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, kewenangan yang paling banyak mendapat perhatian dari kalangan publik adalah kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final UU terhadap UUD 1945 atau yang sering disebut dengan istilah *judicial review*.

Pengujian UU sendiri sebelumnya oleh sebagian ahli hukum tata negara masih ditentang, karena UU merupakan produk badan legislatif tertinggi, setidaknya produk 2 (dua) lembaga tinggi negara. Kalaupun bisa diuji yang berhak satu-satunya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Di samping itu, penolakan mereka selalu dikaitkan ajaran trias politika dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tidak dianut, bentuk negara Indonesia kesatuan, dan anggapan produk DPR dan Presiden sangat mustahil inkonstitusional.⁶

Sebaliknya yang berpandangan progresif memandang UU, termasuk Ketetapan MPR (Tap MPR) jika bertentangan dengan UUD harus dikalahkan berdasarkan hierar-

ki norma hukum UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. UU dapat diganggu gugat karena bukan merupakan produk lembaga pemegang kedaulatan rakyat, dan hanya produk pemegang kedaulatan hukum (*legal sovereignty*) kedua sehingga harus tunduk dengan produk pemegang kedaulatan hukum pertama yakni UUD 1945 dan Tap MPR.

Sejak kemerdekaan Indonesia UU diperlakukan “sakral”, termasuk UUD 1945 dan Tap MPR. Secara tegas, UU dapat diuji berdasarkan Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. MPR satu-satunya yang berhak menguji dengan anggapan sesuai struktur ketatanegaraan. Sehingga MPR menguji konstitusionalitas dapat dengan pembatalan (*invalidation*) abstrak-formal dan kekuasaan Mahkamah Agung (MA) mengadili perkara dengan pembatalan praktikal.⁷

Pasal 11 ayat (3) UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menambah wewenang MA dengan menyatakan tidak berlaku peraturan di bawah UU melalui pembatalan abstrak-formal dengan permohonan langsung.⁸

Kekuasaan MPR menguji UU meskipun dibenarkan, akan tetapi memiliki banyak kelemahan yaitu: MPR sebagai lembaga politik, alat-alat kelengkapan dan sidang-sidang MPR tidak mendukung, soal konflik norma hukum tidak layak

⁶ Miftakhul Huda, “Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 3, September 2007.

⁷ Philipus Mandiri Hadjon, “Wewenang Mahkamah Agung Menguji (In)Konstitusionalitas Undang-Undang (Suatu Analisis atas Memorandum IKAHI tanggal 23 Oktober 1966)”, *Jurnal Yuridika*, No. 5 dan 6 Tahun XI, Sept-Des 1996, hlm. 32.

⁸ Pasal ini menjadi Pasal 20 ayat (3) dalam UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa UU 4/2004 dicabut dan tidak berlaku lagi.

ditetapkan konstitusionalitasnya dengan *voting*, masalah hukum berubah menjadi masalah politik serta MPR menguji UU pada dasarnya menguji produknya sendiri karena DPR sebagai unsur utama MPR⁹.

MPR hampir tidak pernah menguji produk DPR dan presiden, baik semenjak MPR terbentuk, maupun setelah tahun 2000 sejak ditegaskan hak mengujinya. MPR pernah melakukan pengujian berdasarkan Tap MPRS No. XIX/MPRS/1966 jo. No. XXXIX/MPRS/1968 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif di luar MPRS yang tidak sesuai UUD 1945, akan tetapi pelaksanaan pengujian dilakukan sendiri oleh pembentuk UU, bukan oleh MPRS¹⁰.

Ditetapkannya lembaga tersendiri di luar MA, berdasarkan pemikiran mengatasi kelemahan-kelemahan di atas dan konsekuensi diantarnya dalam UUD 1945 pascaamandemen dengan paham pemisahan kekuasaan dengan prinsip *checks and balances* antarlembaga negara. Paham pemisahan kekuasaan ini berpengaruh terhadap mekanisme kelembagaan dan hubungan antarlembaga negara, termasuk penegasan sistem pemerintahan presidensial dengan penataan sistem parlemen dua kamar (*bicameralism*), pemilihan presiden langsung termasuk soal *judicial review*.

Dalam menjalankan kewenangan menguji konstitusionalitas UU, MK sangat banyak mendapat kritik mengenai substansi perkaranya dan bagaimana hukum formilnya

khususnya masalah *ultra petita*. Bagisebagian kalangan, dengan tugas menguji UU, dapat disimpulkan bahwa MK telah memasuki ranah legislatif. Sementara menyangkut masalah putusan *ultra petita* dalam MK jelas tidak sesuai asas hukum perdata yang melarang *ultra petita* serta ketentuan *ultra petita* sendiri tidak diatur dalam UUD 1945 maupun dengan UU 24/2003.

E. Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi

Selama dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, MK sudah beberapa kali membuat putusan *ultra petita*. Putusan-putusan dimaksud adalah sebagai berikut: *Pertama*, pengujian Pasal 20 UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan oleh APHI, PBHI, Yayasan 324 dkk (Pemohon I), pengujian Pasal 16, Pasal 17 ayat (3) serta Pasal 68 UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan oleh Ir. Ahmad Daryoko, dan M. Yunan Lubis, S.H., (Pemohon II) dan Pengujian Undang-Undang 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, atau setidaknya Pasal 8 ayat (2) huruf f, Pasal 16 Pasal 22, dan Pasal 68 oleh Ir. Januar Muin dan Ir. David Tombeng (Pemohon III) dalam Perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004.

Kedua, pengujian Pasal 2 ayat (1), Penjelasan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Penjelasan Pasal 3, dan Pasal 15 (sepanjang mengenai kata “percobaan”) UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan

⁹ Lihat UU 6/1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai UU dan Perpu.

¹⁰ Lihat UU 7/1969 tentang Penetapan Berbagai Perpu Menjadi UU, Kansil, 1976, *Kedudukan dan Ketetapan MPR Lembaga Tertinggi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 58-59; Lihat juga buku Mas Subagio, 1983, *Lembaran Negara Republik Indonesia Sebagai Tempat Pengundangan dalam Kenyataan*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 157-161.

UU 20/2001 tentang Perubahan Atas UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) oleh Ir. Dawud Djatmiko dalam perkara No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006.

Ketiga, pengujian Pasal 1 angka 5, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 (1) huruf e dan ayat (5), Pasal 23 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5), Pasal 24 ayat (1), Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) UU 22/2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY), serta Pasal 34 ayat (3) UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK) sepanjang menyangkut Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi oleh Prof. Paulus Efendi Lotulung dkk., dalam perkara No. 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006.

Keempat, pengujian Pasal 27, Pasal 44, Pasal 1 ayat (9) UU 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) oleh ELSAM dkk., dalam perkara No. 006/PUU-IV/2006 tanggal 7 Desember 2006.

Kelima, pengujian Pasal 6 dan 12 UU 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) (Pemohon I), pengujian Pasal 1 ayat (3), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 11 huruf b, Pasal 12 ayat (1) huruf a, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 40 dan Pasal 53 UU KPK (Pemohon II) dan pengujian Pasal 72 UU KPK (Pemohon III) dalam perkara No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006.

Dari sekian banyak putusan *ultra petita* yang dikeluarkan oleh MK, yang paling banyak menyedot perhatian publik adalah putusan yang mengabulkan permohonan uji materiil terhadap UU 22/2004 Tentang Komisi Yudisial. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan Komisi

Yudisial tidak dapat mengawasi Hakim Konstitusi, sesuatu hal yang sebenarnya tidak diminta oleh pemohon. Padahal para pemohon tidak memohonkan pada Mahkamah Konstitusi untuk menilai hakim mana yang harus diawasi oleh Komisi Yudisial.

Dari putusan tersebut justru mengindikasikan bahwa ada ketakutan yang berlebihan dari para hakim konstitusi bahwa bila suatu saat kelak, ada pihak yang mencoba melakukan pengawasan terhadap kinerja mereka. MK seolah ingin membebaskan diri dari berbagai bentuk pengawasan kinerja, termasuk oleh Komisi Yudisial.

Dari putusan ini juga sudah timbul persoalan baru, bahwa layakkah MK memutuskan suatu perkara yang menyangkut dirinya sendiri. MK memutuskan bahwa mereka tidak termasuk dalam kategori pengawasan Komisi Yudisial, tentu hal ini mengindikasikan bahwa penafsiran yang diberikan MK justru hendak memperkokoh posisi mereka dari berbagai bentuk mekanisme pengawasan.

F. *Ultra Petita* dan Lembaga Superior

Seyogyanya putusan hakim tidak boleh bersifat *ultra petita* (melebihi tuntutan penggugat) tetapi dimungkinkan adanya *reformatio in peius* (membawa penggugat dalam keadaan yang lebih buruk) sepanjang diatur dalam UU. Hal inilah yang menjadi dasar untuk mengeluarkan putusan yang melebihi *petitum*. *Ultra petita* merupakan pelanggaran serius terhadap UU MK terjadi karena tidak ada peraturan atau ketentuan dalam UU MK yang membolehkan MK memutuskan melebihi apa yang dimohonkan.

Padahal menurut Pasal 5 ayat 1 huruf b Peraturan MK No.06/PMK/2005 dan Pasal 51 ayat (3) UU MK, setiap permohonan harus disertai uraian *petita* yang jelas: “kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon yang berisi uraian yang jelas mengenai anggapan Pemohon tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya UU yang dimohonkan untuk diuji”.¹¹

Kekosongan hukum dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi memang menyulitkan bagi para hakim dalam menjalankan praktek beracara Mahkamah Konstitusi. Sumber hukum yang menjadi acuan selama ini adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/2005 tentang pedoman beracara dalam perkara pengujian undang-undang. Namun dalam peraturan ini tidak mengatur batasan apakah Mahkamah Konstitusi boleh melakukan *ultra petita*. Oleh karena itulah Mahkamah Konstitusi mengadopsi berbagai aturan dalam hukum acara terutama hukum acara peradilan tata usaha negara.

Mahkamah Konstitusi juga mengadopsi peraturan yang berasal dari negara lain yang memiliki lembaga *constitutional court*. *Ultra petita* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi mendasarkan pada pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi Korea Selatan yang berbunyi: “Mahkamah Konstitusi memutus konstitusionalitas tidaknya satu undang-undang atau suatu ketentuan dari undang-undang hanya yang dimohonkan pengujian. Dalam hal seluruh ketentuan dalam undang-undang yang dimohonkan pengujian dinilai tidak dapat dilaksanakan sebagai akibat pu-

tusan inkonstitusionalnya pasal yang dimohonkan, maka putusan inkonstitusionalitas dapat dijatuhkan terhadap keseluruhan undang-undang tersebut”. Mahkamah Konstitusi melakukan *ultra petita* dengan alasan bahwa dalil yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan keseluruhan UU di luar permohonan pemohon, karena menyangkut kepentingan masyarakat luas, serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas dari pada sekadar mengenai kepentingan Pemohon sebagai perorangan.

Menurut mantan Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, boleh saja putusan MK memuat *ultra petita* jika masalah pokok yang dimintakan *review* terkait pasal-pasal lain dan menjadi jantung dari UU yang harus diuji itu. Menurut Jimly, larangan *ultra petita* hanya ada dalam peradilan perdata. Sedangkan mantan Ketua Mahkamah Agung (MA) Bagir Manan, mengatakan bahwa *ultra petita* dalam putusan MK dapat dibenarkan asal dalam permohonan *judicial review* atas isi UU itu pemohon mencantumkan permohonan *ex aequo et bono* (memutus demi keadilan).

Yang menjadi permasalahan utama dalam putusan yang bersifat *ultra petita* adalah ketiadaan dasar hukum. Seandainya *ultra petita* diperbolehkan dan diatur secara jelas dalam undang-undang maka akan jelas mekanismenya. Yang dikhawatirkan bahwa Mahkamah Konstitusi melakukan tindakan yang tidak diatur dalam undang-undang. Sehingga terkesan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga superior.

¹¹ Lihat Pasal 5 ayat (1) huruf b Peraturan Mahkamah Konstitusi No.06/PMK/2005 dan Pasal 51 ayat (3) UU 24/2003.

Untuk menguji salah satu putusan Mahkamah Konstitusi, pada 22–23 Agustus 2006, satu forum *expert meeting* untuk melakukan eksaminasi (pengujian akademis) atas putusan MK No 03/PUU-IV/2006 telah dilakukan di UGM Yogyakarta. Penyelenggara eksaminasi adalah Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat Korupsi) Fakultas Hukum UGM, Partnership Kemitraan, dan Indonesian Court Monitoring (ICM). Perdebatan tentang apakah MK telah benar-benar melakukan *ultra petita* atau tidak berlangsung sampai dua hari. Semula pendapat para eksaminator masih terpecah. Tapi setelah diperdebatkan lagi dengan lebih seru, kesimpulannya tegas “MK telah dengan fatal membuat putusan yang *ultra petita*”.¹²

Dalam pandangannya, Mahfud MD yang kini telah menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi juga pernah mengatakan bahwa *ultra petita* bukan hanya dilarang di peradilan perdata, tetapi juga di Mahkamah Konstitusi. Sebab kalau *ultra petita* diperbolehkan, maka MK bisa mempersoalkan seluruh isi dalam UU yang tidak dipersoalkan oleh siapapun dengan alasan bahwa sangat penting dan diperlukan untuk kebaikan.¹³

Sementara kelahiran MK sendiri dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga Negara. Bukannya malah membuat ketidakpastian terhadap proses perlindungan terhadap hak-hak konstitusional setiap warganegara. MK seyogianya harus tetap berpedoman pada ketentuan yang ada dalam mengambil setiap putusan atas perkara yang sedang di-

tangani, sehingga dengan demikian, maka putusan yang dikeluarkan tidak terkesan cacat hukum dan tanpa landasan yuridis.

G. Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang dan uraian dalam pembahasan mengenai putusan *ultra petita* dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa secara yuridis, putusan *ultra petita* tidak mendapat payung dan landasan hukum yang memadai. Oleh sebab itu, maka tidak ada alasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk mengulangi putusan yang sifatnya *ultra petita*. Justru dengan putusan yang demikian, maka tujuan pembentukan MK yang seyogianya untuk melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional warganegara, hanya akan menorehkan problem hukum baru di tengah-tengah masyarakat.

Hak-hak konstitusional warga Negara akan semakin terancam ketika MK dengan penuh multitafsir memberikan putusan yang bertentangan dengan hukum. Sementara menyangkut alasan pembenar sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa sepanjang menyangkut pokok perkara, maka putusan *ultra petita* mendapat pembenaran, tentu tidaklah dapat diamini begitu saja. Apalagi definisi menyangkut pokok perkara tidak tertuang secara jelas dalam berbagai aturan yang ada.

Oleh karenanya, walaupun MK sudah mendapat mandat sebagai penafsir tunggal konstitusi, namun bukan berarti

¹² Mahfud MD, “Kontroversi Vonis Ultra Petita”, <http://arfanhy.blogspot.com/2008/09/kontroversi-vonis-ultra-petita.html>, diakses pada 20 November 2009.

¹³ Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan Pertama Mei 2007, LP3S, Jakarta, hlm. 73.

bahwa tafsirannya bisa dilakukan dengan tanpa batasan. Dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, selayaknya MK harus berpedoman pada aturan hukum yang

ada, sebab bila tidak maka lembaga ini akan benar-benar menjadi lembaga yang *superbody*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Prodjodikoro, Wirjono, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Kelima, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta.
- Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- I.P.M., Ranuhandoko, 2000, *Terminologi Hukum*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- M.D., Mahfud, 2007, *Perdebatan hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan Pertama Mei, LP3S, Jakarta.
- Subagio, 1983, *Lembaran Negara Republik Indonesia Sebagai Tempat Pengundangan dalam Kenyataan*, Penerbit Alumni, Bandung.

B. Jurnal

- Huda, Miftakhul, "Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 3, September 2007.
- Hadjon, Philipus Mandiri, "Wewenang Mahkamah Agung Menguji (In)Konstitusionalitas Undang-Undang (Suatu Analisis atas Memorandum IKAHI tanggal 23 Oktober 1966)", *Jurnal Yuridika*, No. 5 dan 6 Tahun XI, Sept-Des 1996.

C. Surat Kabar/Internet

- "Ultra Petita dan Mahkamah Konstitusi" <http://arfanhy.blogspot.com/2009/05/ultra-petita-dan-makkamah-konstitusi.html>, diakses pada 25 November 2009.
- Aliansi Nasional Reformasi Hukum, "Putusan Mahkamah Konstitusi Ultra Petita?", <http://reformasikuhp.org/opini/?p=11>, diakses pada 29 November 2009.
- M.D., Mahfud, "Kontroversi Vonis Ultra Petita", <http://arfanhy.blogspot.com/2008/09/kontroversi-vonis-ultra-petita.html>, diakses pada 20 November 2009.
- Simamora, Janpatar, "Menyempurnakan Sistem Ketatanegaraan Melalui Amandemen UUD 1945", *Harian Analisa*, 5 Maret 2007.
- Wongbanyumas, "Ultra Petita Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" <http://fatahilla.blogspot.com/2008/06/ultra-petita-mahkamah-konstitusi.html>, diakses pada 26 November 2009.

D. Peraturan Perundangan

- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- | | |
|---|---|
| Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969
tentang Pernyataan Tidak Berlakunya
Berbagai UU dan Perpu. | Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003
tentang Mahkamah Konstitusi. |
| Undang-undang Nomor 7 Tahun 1969
tentang Penetapan Berbagai Perpu
Menjadi Undang-Undang. | Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009
tentang Kekuasaan Kehakiman. |