

**PENETAPAN PUTUSAN ULTRA PETITA DALAM
PTUN BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH
AGUNG NO. 5 K/TUN/1992¹**

Oleh: Lidya K. Paparang²

Olij Aneke Kereh³

Carlo A. Gerungan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana asas *ultra petita* dalam PTUN berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 5 K/TUN/1992 dan bagaimana implementasi *ultra petita* dalam PTUN di manadengan merode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. UU PTUN tidak mengatur secara tegas larangan pembuatan putusan yang mengandung *ultra petita*. Sehingga dapat dikatakan larangan *ultra petita* di lingkungan PTUN tidaklah berlaku mutlak. Meskipun demikian, pemahaman tentang larangan *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara juga masih dianut oleh Sebagian hakim-hakim PTUN. Adalah merupakan hal yang tabu dan dianggap melanggar konvensi yang sifatnya universal manakala hakim TUN membuat putusan yang sifatnya melebihi *Petitum*. *Kredo* yang dipegang kuat adalah, hakim tidak boleh duduk dikursi eksekutif dengan putusan-putusannya yang sifatnya *ultra petita*. Dalam praktik, diktum atau amar *ultra petita* sudah sering digunakan oleh hakim-hakim PTUN. Secara substantif, ternyata putusan-putusan *ultra petita* di PTUN memiliki karakter yang cukup beragam, misalnya bentuk amar *ultra petita reformatio in pieus*, *reformatio in melius*, perintah pengulangan proses, pembatalan keputusan bukan objek sengketa, akan tetapi secara materil terkait dengan objek sengketa, penambahan amar substansial dan amar-amar yang bersifat deklaratif. Dibuatnya amar *ultra petita* dalam diktum putusan hakim dilatarbelakangi oleh berlakunya asas hakim aktif dan asas pembuktian bebas, asas kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, serta penerapan hakim sebagai penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan administrasi.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101016

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Keterbatasan bentuk wewenang yang dimiliki hakim, cenderung membuat sengketa administrasi menjadi sengketa yang tidak terselesaikan. Padahal di sisi lain, putusan PTUN diharapkan menjadi instrumen utama dan terakhir dari sekalian proses sistem PTUN, tentunya juga diharapkan sebagai instrumen penyelesaian sengketa dan pesan keadilan. Karenanya, sesuai dengan asas *dominus litis*, hakim administrasi dituntut untuk memaksimalkan perannya dalam penyelesaian sengketa, termasuk dalam pembuatan diktum *ultra petita*, sehingga putusan hakim dapat mencerminkan rasa keadilan hukum masyarakat. 2. Dalam pelaksanaan *ultra petita* sehubungan dengan penerapannya terdapat kendala-kendala yang membuat penerapan *ultra petita* terlihat ambigu dalam penerapannya. Terdapat kendala secara teoritis dimana hakim terikat dengan doktrin-doktrin berupa larangan-larangan dalam mengambil keputusan terkait *ultra petita* yang dimana hal ini melekat pada sebagian besar ahli maupun praktisi hukum di negara Indonesia terkhusus dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara dimana Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak dituangkan secara tegas perihal yang mengatur tentang larangan ataupun kebolehan hakim terhadap penggunaan asas *ultra petita*. Termasuk didalamnya minimnya yurisprudensi yang dapat digunakan hakim dalam memutuskan sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan Penerapan asas *ultra petita*.
Kata kunci: *ultra petita*;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara khusus untuk peradilan Tata Usaha Negara terdapat Pro dan Kontra dalam hal penggunaan Asas *Ultra Petita*, dimana putusan hakim melebihi apa yang diminta. Dalam perkara Tata Usaha Negara Nomor 5 K/TUN/1992 yang diputuskan oleh Mahkamah Agung tentang sengketa dalam perkara *aquo* yaitu Sertifikat Tanah HGB No. 116/KS dan 138/KS yang diterbitkan oleh BPN (tergugat), hakim menggunakan asas *ultra petita* dalam keputusannya terhadap kasus yang dipersengketakan oleh kedua belah pihak.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana asas *ultra petita* dalam PTUN berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 5 K/TUN/1992?
2. Bagaimana implementasi *ultra petita* dalam PTUN?

C. Metode Penelitian

Karya tulis ini dalam penulisannya menggunakan metode penelitian normatif.

PEMBAHASAN

A. Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Penetapan Putusan *Ultra Petita* Dalam PTUN Berdasarkan Mahkamah Agung Nomor 5 K/TUN/1992

Tujuan hukum adalah keadilan. Hakim sebagai manusia biasa sesungguhnya mengerjakan tugas dan panggilan yang luar biasa, karena semua proses peradilan dimaksudkan untuk mencapai “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” vide pasal 2 ayat (1) UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan tersebut tentu tidak muncul begitu saja namun merupakan bentuk perwujudan sila pertama dasar negara yang dengan sendirinya menghendaki nilai keagamaan diaktualisasikan dalam proses penegakan hukum. Oleh karena itu, sebenarnya secara konstitusional, hakim di Indonesia memiliki dasar untuk mengesampingkan paradigma positivisme hukum dalam menegakkan keadilan, karena dicantumkan irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai kalimat awal disetiap putusan, maka pemikiran meta yuridis mengenai hukum merupakan basis yang mendasari putusan-putusan hakim.

Dalam pada itu, hakim bukanlah substansi otomatis Undang-Undang, oleh karena itu menurut hemat penulis, penerapan *ultra petita* selain untuk menegakkan keadilan substantif juga untuk mengatasi kendala peraturan perundang-undangan yang tidak akomodif dengan kebutuhan hukum pencari keadilan dan tatanan hukum yang ada. Dalam menerapkan *ultra petita* ini pengadilan dapat mendasarkan *ratio legis*-nya kepada pasal 4 ayat 2 UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: “Pengadilan membantu mencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat

tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan”. Sentral dari penafsiran ini bukan pada sistem undang-undang, tetapi pada “masalah sosial” yang harus diselesaikan. Undang-Undang hanyalah acuan untuk memecahkan masalah dan pedoman untuk mengambil putusan. Dalam menafsirkan seharusnya hakim tidak mencari edukasi dengan menggunakan logika dari undang-undang yang bersifat umum dan abstrak, tetapi terdepan.⁵

Peraturan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tidak menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai ketentuan diperbolehkannya penggunaan asas *ultra petita* dalam putusan. Dari Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, diketahui bahwa kewenangan hakim Peradilan Tata Usaha Negara dibatasi untuk memilih antara menyatakan tidak sah atau batalnya objek sengketa tata usaha negara yang digugat atau menyatakan keabsahan objek sengketa tersebut dalam bentuk menolak gugatan. Sedangkan bila gugatan penggugat diterima maka kewajiban tergugat sebatas yang diatur dalam Pasal 97 ayat (8) dan Pasal 97 ayat (9). Dalam perkembangannya berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 1001 K/Sip/1972 pada Januari 1973 menyatakan hakim dilarang untuk mengabulkan atau lebih atau tuntutan yang tidak diminta oleh pemohon. Kemudian pada Putusan Mahkamah Agung No. 425 K/Sip/1975 pada 15 Juli 1975 menyatakan bahwa hakim diperbolehkan mengabulkan lebih dari *Petition* namun sesuai dengan posita. Posita artinya hakim yang mengabulkan hal yang sesuai dengan sengketa. Diperbolehkannya hakim untuk memutus lebih dari *Petition* ini akibat dari berlakunya asas hakim aktif. Kemudian pada 6 Februari 1993 dalam Putusan Mahkamah Agung No. 5 K/TUN/1992, bahwa majelis Mahkamah Agung menerapkan asas *ultra petita* dalam putusan. Majelis Mahkamah Agung mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan pertentangan yang

⁵ *Ibid.* hlm. 117-118

ada, tidak pada objek sengketa yang diajukan oleh para pihak karena kadang kala objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dalam kaitannya dengan bagian-bagian penetapan-penetapan atau keputusan badan/pejabat tata usaha negara yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak.⁶

Penerapan prinsip *ultra petita* ini dalam praktik peraturan pertama kali dituangkan dalam putusan kasasi MA dalam perkara No. 5 K/TUN/1992 atau dikenal dengan kasus Sabang. Putusan MA tersebut menyangkut sengketa antara Ny. D Binti A dkk sebagai penggugat melawan kepala BPN dkk sebagai tergugat. Pada pokoknya isi putusan ini membawa akibat hukum bagi tidak berlakunya segala putusan atau penetapan yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN mengenai tanah *in litis* sejak tgl. 2 Mei 1967 hingga adanya putusan MA vide putusan MA No. 1523 K/Sip/1982 tertanggal 28 Februari 1983. Objek sengketa asli adalah hanya sertifikat HGB No. 116/KS dan No. 138/KS yang diterbitkan oleh pihak Tergugat.

Praktik *ultra petita* yang lain dalam putusan MA adalah sengketa antara Dahniar cs melawan Kepala BPN, sebagaimana dicatat oleh Adrian Brender. Selain itu, dalam putusan No. 4/G/TUN/1994/PTUN-Smg. (Soedirto & Subroto) melawan Kepala BPN Semarang di mana PTUN Semarang membatalkan dua akta Notaris yang tidak digugat, termasuk putusan No. 11 K/TUN/1992 tgl. 3 Februari 1994.

Lebih lanjut Adrian Brender menyimpulkan bahwa penerapan *ultra petita* dalam praktik, tidak saja memerintahkan pembatalan keputusan yang digugat, namun juga kadang-kadang memerintahkan kepada tergugat untuk menerbitkan keputusan baru, dan dalam beberapa kasus bahkan memberikan saran tentang isi keputusan baru. Termasuk praktik terjadinya *contra legem* yakni ketika terjadi perluasan kewenangan dalam suatu perkara yang menyangkut batas-batas tentang rehabilitasi-kepegawaian.

Sejalan dengan itu, menurut Martitah dalam praktik, terdapat banyak jenis dan karakter

putusan-putusan *ultra petita* yang dibuat oleh hakim-hakim Peratun, baik hakim tingkat pertama, banding maupun hakim kasasi. Beberapa karakter putusan *ultra petita* tersebut dapat dilihat dari contoh-contoh berikut: (1) *reformation in peius*; (2) Pembatalan Keputusan Bukan Objek Sengketa, Akan tetapi secara Materiel terkait dengan Objek Sengketa; Perintah Penerbitan Keputusan Pengganti (Pembetulan); Penambahan Amar Substansi; Perintah Pengulangan Proses; Amar Deklaratif. Dari beberapa contoh kasus tersebut, Martitah melihat bahwa dalam tataran praktik, praktik *ultra petita* sudah sering digunakan dengan beberapa variasi yang beragam dipraktikkan oleh para hakim Peratun. Lebih lanjut disimpulkan olehnya bahwa pada umumnya alasan dibuatnya amar *ultra petita* dalam diktum putusan hakim dilatarbelakangi oleh berlakunya asas hakim aktif, asas kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, serta penerapan tugas hakim sebagai penyelesaian sengketa dalam sistem Peradilan Administrasi. Pilihan antara keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan ataupun kombinasi diantara ketiga tujuan hukum tersebut menjadi landasan utama, kapan suatu amar *ultra petita* harus dituangkan secara tegas dalam diktum putusan.⁷

Peradilan Administrasi Negara adalah salah satu pilar penting dalam pengejawantahan prinsip-prinsip negara hukum yang memberikan jaminan perlindungan hukum yang cukup terhadap kekuasaan negara yang besar sebagai konsekuensi *welfare state*. Dalam rangka memberikan perlindungan tersebut dibutuhkan satu media atau institusi keadilan yang dapat digunakan sebagai akses bagi masyarakat untuk mendapatkan rasa keadilan tersebut.

Lembaga pengadilan ini secara simbolik telah menjadi wujud dari pemberlakuan hukum dan keadilan secara nyata. Salah satunya adalah pengadilan Tata Usaha Negara yang memberikan akses keadilan bagi para pencari keadilan di bidang tata usaha negara.

Penegakkan hukum administrasi dilakukan oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara. Tugas pokok hakim Pengadilan Tata Usaha Negara adalah menerima, memeriksa,

⁶ <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dir/> . Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992. Di Akses Pada Tanggal 24 Maret 2021. Pukul. 11.21 WITA

⁷ *Ibid.* hlm 108-110

mengadili, memutuskan dan menyelesaikan setiap sengketa tata usaha negara yang diajukan kepadanya. Namun kadangkala fungsi lembaga Peradilan TUN dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat seringkali harus berhadapan dengan diskursus pilihan antara keadilan dan kepastian hukum. Tidak jarang terjadi kepastian hukum bertentangan dengan keadilan. Sebagaimana dikemukakan Sudikno Mertokusumo bahwa hukumnya demikianlah bunyinya, maka harus dijalankan (kepastian hukum) tapi kalau dijalankan dalam keadaan tertentu akan dirasakan tidak adil "*lex dura sed tamen scripta*" hukum itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya.

Hakim dalam semua tingkatan menduduki posisi sentral dalam proses peradilan. Dalam posisi yang sentral itulah diharapkan dapat menegakkan hukum dan keadilan. Persoalan yang perlu diselesaikan oleh hakim adalah bagaimana keadilan yang bersifat abstrak yang berisi nilai-nilai tertentu dapat dijadikan pegangan dalam penerapannya. Pekerjaan untuk mewujudkan ide dan konsep keadilan ke dalam bentuk-bentuk konkrit sehingga diterima oleh masyarakat, merupakan pekerjaan para penegak hukum terutama para hakim. Esmih Warassih mengemukakan bahwa hakim diharapkan memiliki kemampuan menterjemahkan nilai-nilai keadilan dalam persoalan-persoalan yang dihadapkan kepadanya melalui putusan-putusannya.⁸

Apabila dilihat dari perspektif *Behavioral Jurisprudence* maka keaktifan hakim atau *judicial activism* dipengaruhi banyak faktor. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, Soedjono Koesoemo Sisworo mengemukakan bahwa penemuan hukum memiliki pelbagai segi yang salah satunya adalah *logis-rasionil-ilmiah* dan *intuitif irrasionil*. *Rasionil-ilmiah* (intelektual) dalam arti bahwa hakim sebagai subjek penemu hukum seharusnya berkemampuan mengenal dan memahami kenyataan kejadiannya (fakta dan positanya) dan peraturan hukum yang berlaku dan diperlakukan beserta ilmunya, *logis-intellektual* dalam penerapan peraturan hukum normatif terhadap kasus posisinya harus mengindahkan

hukum logika, baik yang formil maupun yang materiil.⁹

Selain itu, hakim dalam praktik menangani suatu perkara di pengadilan tidak terlepas dari dan dipengaruhi oleh sistem nilai yang dianut. Hakim akan selalu bergumul dan berdialog dengan sistem nilai yang bersemayam alam kejiwaan dan mentalitas hakim tersebut. Hakim akan memilih nilai-nilai apa yang dipentingkan dan yang diutamakan terhadap suatu perkara yang dihadapkan kepadanya. Proses penanganan perkara oleh hakim di Pengadilan tidak hanya urusan teknis yuridis dan prosedural penerapan peraturan semata-mata, namun melibatkan orientasi nilai-nilai yang diatur oleh hakim. Dalam proses menjatuhkan suatu putusan, terjadi proses berpikir, menimbang-nimbang dan dialog hakim dengan nilai-nilai yang bersemayam di dalam alam kejiwaan hakim tersebut. Hakim akan memilah dan memilih nilai-nilai apa yang akan diwujudkan. Perwujudan dan pilihan terhadap nilai-nilai tersebut dalam praktik sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang meliputi: tingkat kepentingan, pengetahuan, kebutuhan hidup, lingkungan dan kebiasaan serta karakter pribadi hakim. Faktor-faktor tersebut akan sangat menentukan arah hakim dalam memutuskan perkara.¹⁰

Secara normatif dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan kewenangan PTUN, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, secara eksplisit tidak ada satu pasal pun yang mengatur tentang larangan atau kebolehan hakim PTUN mengeluarkan putusan bersifat *ultra petita*.

Namun demikian, dengan penjelasan umum angka 5 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebut bahwa: "Pada Peradilan Tata Usaha Negara Hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan untuk itu Undang-

⁸ Indriati Amarini. *Keaktifan Hakim Dalam Peradilan Administrasi*. (Purwokerto. 2017). hlm. 69-71

⁹ *Ibid.* hlm 220

¹⁰ *Ibid.* hlm. 225

Undang ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas.¹¹

Sebagai konsekuensi dari asas keaktifan hakim PTUN tersebut di atas, Mahkamah Agung melalui putusannya: Reg. No. 5 K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993 mengintroduser putusan "*ultra petita*" dalam ke dunia peradilan administrasi. Adapun perjalanan perkara sampai dijatuhkan Putusan MARI Reg. No 5 K/TUN/1992 dapat dikemukakan ringkasan sebagai berikut:

Ny. D. Binti A, cs (Penggugat) telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional/BPN, cs (Tergugat). Objek sengketa dalam perkara *aquo* adalah Sertifikat HGB No. 116/KS dan 138/KS yang diterbitkan oleh BPN (Tergugat). *Petitum* gugatan penggugat, antara lain: menyatakan dan/atau menetapkan menurut hukum bahwa sertifikat HGB No. 116/KS dan 138/KS adalah tidak sah. Pada tanggal 17 Oktober 1991, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta melalui putusan No. 13/B/1991/PT.TUN.JKT., tanggal 27 Januari 1992. Pada tingkat kasasi Mahkamah Agung melalui putusan Reg. No. 5 K/TUN/1992 tanggal 6 Februari 1993 membatalkan putusan PT.TUN Jakarta *jo*. Putusan PTUN Jakarta, dengan mengadili sendiri yang amarnya mengabulkan *Petitum* asal penggugat, dengan diktum putusan, antara lain:

- Menyatakan tidak sah akta jual beli yang dibuat dihadapan Notaris/PPAT YP,SH., No. 25/JB/III/1983 tertanggal 21 Maret 1983 mengenai HGB No. 116/KS seluas 3.580 m2 antara MR dan PT.JS;
- Menyatakan tidak sah akta jual beli yang dibuat dihadapan Notaris/PPAT YP.SH., No. 26 JB/III/1983 tertanggal 21 Maret 1983 mengenai tanah HGB No. 138/KS seluas 3275 m2 antara PT RSRJ Ltd., dengan PT SGM.¹²

B. Implementasi *Ultra Petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Dalam menyelesaikan sengketa,

¹¹ H. Ach. Rubaie. *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi*. (Surabaya. 2017). hlm. 259

¹² *Ibid*. hlm. 260

hakim Peradilan Tata Usaha Negara memiliki tugas pokok yaitu memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara harus berpedoman pada asas hakim aktif. Asas hakim aktif merupakan satu asas penting dalam pemeriksaan di Peradilan Tata Usaha Negara.¹³

Ratio legis larangan *ultra petita* (*iudex non ultra petita* atau *ultra petita non cognoscitur*), dapat dipahami dalam dua aspek: pertama, hakim dilarang untuk mengabulkan atas hal-hal yang tidak diminta oleh pemohon; dan kedua, hakim dilarang untuk mengabulkan lebih dari yang diminta. Aspek *ultra petita* pertama memperlihatkan adanya pengabulan sesuatu yang sama sekali tidak diminta, sedangkan aspek yang kedua menunjukkan adanya pengabulan sesuatu yang diminta, akan tetapi nilai atau kadarnya melebihi dari yang dimintakan semula.¹⁴

UU PTUN tidak mengatur secara tegas larangan pembuatan putusan yang mengandung *ultra petita*. Tidak ada satupun ketentuan yang secara tegas memperbolehkan dilakukannya *ultra petita*. Meskipun demikian, pemahaman tentang larangan *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara juga masih dianut oleh Sebagian hakim-hakim PTUN. Adalah merupakan hal yang tabu dan dianggap melanggar konvensi yang sifatnya universal manakala hakim TUN membuat putusan yang sifatnya melebihi *Petitum*. *Kredo* yang dipegang kuat adalah, hakim tidak boleh duduk dikursi eksekutif dengan putusan-putusannya yang sifatnya *ultra petita*.

Perbedaan pandangan mengenai boleh tidaknya *ultra petita* di Peradilan Tata Usaha Negara sangatlah beralasan, mengingat Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sendiri pun terlihat ambigu memandang hal itu. Melalui pendekatan penafsiran sistematis-dogmatis.

Dalam pelaksanaan *Ultra Petita* ada beberapa aspek terhadap larangan-larangan dalam Peradilan Tata Usaha Negara:

¹³ <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dir/> . Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992. Di Akses Pada Tanggal 24 Maret 2021. Pukul. 11.07 WITA

¹⁴ Martitah, 2012, *Model Fungsionalisasi Jaringan Sosial Sebagai Bagian Sosial Capital Dalam Pelaksanaan Putusan MK Yang Bersifat Positive Legislature*. Disertasi. Program Pasca Sarjana FH UNdip. hlm. 183

1. Aspek Yuridis Normatif

Undang-Undang tidak mengatur secara eksplisit larangan *ultra petita* namun Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peratun menentukan larangan *ultra petita*, di samping memberikan kemungkinan bagi hakim untuk menerapkan *reformation in peius*, sebagaimana dicontohkan dalam kasus kepegawaian, bagi sebagian pihak, *reformation in pieus* adalah bentuk lain dari penerapan *ultra petita*.

Dalam kontes hukum administrasi di Indonesia, larangan *ultra petita* lebih dipengaruhi pandangan hukum acara perdata. Hal ini tidak terlepas dari fakta sejarah bahwa hukum acara yang digunakan pada Peratun sebagian besar bersumber dari ketentuan-ketentuan hukum acara yang digunakan pada peradilan umum untuk perkara perdata yang kemudian dilebur dengan asas-asas hukum acara peratun dengan kekhususan-kekhususan antara lain: (a) Peranan hakim; (b) Tenggang waktu pengajuan gugatan; prosedur penolakan (*dismissal procedure*); (c) Pemeriksaan persiapan; (d) Gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN. Dengan demikian larangan *ultra petita* dalam hukum acara Peratun menggunakan logika konkordansi dari hukum acara perdata, bukan asli dari hukum acara Peratun sendiri.

Mengingat pentingnya putusan *ultra petita*, dalam usulan perubahan UU MK diusulkan agar *ultra petita* seharusnya tidak dilarang dalam ranah peradilan tata negara (Mahkamah Konstitusi). Menurut pandangan para pihak yang menolak larangan *ultra petita* dalam hukum acara MK, jika *ultra petita* dilarang MK akan menjadi sangat positivistik dan legalistik yang akan merugikan kepentingan banyak pihak, sebab hanya mengabulkan permohonan yang diajukan para pemohon saja.

Disampaikan lebih lanjut bahwa tugas MK adalah menguji norma-norma yang sifatnya umum, bukan sengketa antara individu yang satu dengan yang lainnya, dan bukan perkara yang sifatnya legalistik saja, melainkan norma konstitusi. Karenanya *ultra petita* dibutuhkan untuk menjaga tetap berdirinya norma-norma umum/konstitusi, dan tidak dilanggarnya kepentingan umum. Dan yang paling mendasar adalah larangan *ultra petita* akan menabrak prinsip independensi hakim yang sudah

ditegaskan dalam konstitusi. Putusan merupakan ranah independensi hakim yang patut dijaga dan dijunjung tinggi, dan tidak boleh diintervensi. Dengan kata lain, larangan *ultra petita* akan bertentangan dengan konstitusi yang berpotensi diajukan pengujiannya ke MK.¹⁵

2. Aspek Dogmatik Teoretis

Pandangan dogmatik teoretis para ahli hukum administrasi pada umumnya menilai bahwa penerapan *ultra petita* merupakan konsekuensi dari asas *dominus litis* yang melekat sebagai salah satu ciri hukum acara Peratun. Sebagai contoh Suparto Wijoyo menyatakan bahwa berdasarkan penjelasan pasal 53 ayat (1) UU Peratun, sebenarnya hakim harus tunduk pada asas hukum acara perdata yang tidak boleh memutus melebihi apa yang diminta dalam gugatan. Namun disisi lain, berdasarkan penjelasan umum angka 5 UU Peratun disebutkan: "pada Peradilan Tata Usaha Negara hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiel". Oleh karena itu, berdasarkan asas keaktifan hakim untuk mencari kebenaran materiel: hakim peradilan administrasi dalam melakukan pengujian keabsahan hukum suatu keputusan TUN, tidak terkait pada alasan mengajukan gugatan yang dikemukakan oleh Penggugat.

Menurutnya sekalipun alasan Penggugat mengajukan gugatan didasarkan kepada adanya cacat yuridis atas dasar bertentangan dengan "peraturan perundang-undangan" yang berlaku, namun hakim peradilan administrasi dalam menguji keabsahan KTUN tidak tergantung pada alasan pengujian gugatan tersebut. Demikian pula, pendapat salah satu pakar hukum administrasi di Belanda, J.B.J.M ten Berge, sebagaimana dikutip Priyatmanto Abdoellah, menyatakan hakim berdasarkan prinsip *dominus litis* dimungkinkan untuk membuat putusan *ultra petita*. S.F. Marbun mengkualifikasikan asas *ultra petita* sebagai salah satu asas Peradilan Administrasi.

Asas hakim aktif merupakan hakim secara aktif menasehati penggugat untuk melengkapi surat gugatan, serta dalam proses pembuktian hakim secara aktif menemukan kebenaran materiel dalam penyelesaian sengketa tata

¹⁵ Enrico Simanjuntak. *Perdebatan Hukum Administrasi*. (Bekasi. 2018). hlm. 98-103

usaha negara. Dalam perkembangan di masyarakat, asas hakim aktif perlu dipahami secara luas untuk dapat memberi keadilan substansial proporsional. Konsekuensi dari penerapan asas hakim aktif, dapat menimbulkan asas *ultra petita* dalam putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Pada prinsipnya hakim Peradilan Tata Usaha Negara tidak boleh menerapkan asas *ultra petita* yaitu mengabulkan sesuatu yang sama sekali diminta atau menunjukkan adanya pengabulan sesuatu yang diminta akan tetapi di nilai kadarnya melebihi dari yang dimintakan semula.¹⁶

Kebebasan hakim Peratun dalam pemeriksaan sengketa TUN untuk tidak tergantung dan terikat pada dalil dan bukti yang diajukan oleh para pihak karena sebagian dari keputusan TUN yang disengketakan merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku, apalagi jika dikaitkan dengan putusan hakim Peratun yang bersifat *erga omnes* atau mengikat pihak lain dalam lapangan hukum publik. Hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu keputusan TUN yang nyata keliru dan jelas bertentangan dengan undang-undang yang berlaku hanya karena alasan para pihak tidak mempersoalkannya dalam objek sengketa.¹⁷

3. Aspek Empirik

Secara teoretis, akan sangat sulit meloloskan putusan *ultra petita* tanpa diantisipasi dari awal melalui lembaga pemeriksaan persiapan. Hal ini berkaitan dengan fakta normatif bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, maka alternatif putusan pengadilan hanya dapat menetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pihak tergugat berupa antara lain: (a) Pencabutan keputusan TUN yang bersangkutan; atau (b) Pencabutan keputusan TUN dan menerbitkan keputusan yang baru, atau (c) Penerbitan keputusan TUN dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3 Undang-Undang tentang Peratun. Di samping itu, tuntutan tambahan yang dapat dikabulkan dalam putusan Peratun adalah

tuntutan ganti rugi, di samping tuntutan tambahan rehabilitasi yang hanya dibolehkan dalam sengketa kepegawaian. Sesuai ketentuan pasal 116 ayat (3) UU Peratun, pembayaran uang paksa hanya dapat dikenakan jika gugatan penggugat dikabulkan terhadap pokok perkara yang mewajibkan Tergugat untuk: (1) Mencabut keputusan TUN objek gugatan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru; atau (2) Menerbitkan Keputusan TUN. Selain gugatan dikabulkan (baik sebagian atau seluruhnya), putusan Peratun dapat berupa: (a) Gugatan ditolak; (b) Gugatan tidak diterima; (c) Gugatan gugur.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa hukum acara telah mengatur secara spesifik dan enumeratif, apa saja isi putusan Peratun, dan secara rinci sudah mengatur variasi isi (amar) putusan yang mengabulkan gugatan Penggugat. SEMA No. 2/1991 dan Juklak MA No. 052/Td.TUN/III/1992 bahkan ikut menggariskan agar hakim peratun mengikuti pembakuan (standarisasi) bentuk amar putusan serta pertimbangan mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), demikian pula halnya pedoman yang tertuang dalam Buku II tentang pedoman teknis peradilan. Di sisi lain, putusan *ultra petita* terjadi manakala gugatan Penggugat dikabulkan. Hukum acara tidak mengatur seperti apa isi putusan *ultra petita* yang mungkin diterapkan oleh hakim Peratun. Oleh karenanya, dapat kesimpulan bahwa secara teknis yustisial tidaklah mudah meramuh sebuah putusan *ultra petita*, selain itu berdasarkan ketentuan hukum positif. Namun, kendati secara teknis yusdisial tidaklah mudah memformulasikan amar suatu putusan *ultra petita*, dalam praktik terdapat berbagai jenis karakter putusan yang menerapkan *ultra petita*.¹⁸

4. Aspek Komparatif

Sebagian besar Peradilan Administrasi melarang penerapan *ultra petita*. Beberapa negara memberikan ruang yang terbatas dan kriteria yang ketat dalam penerapannya (Prancis, Italia, Hungaria dan sebagainya), dan selebihnya melarang secara tegas dalam ketentuan hukum positif mereka (Jerman, Belanda dan sebagainya). Hukum administrasi di Prancis mengadopsi ketentuan *ultra petita*

¹⁶ <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dir/> . Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992. Di Akses Pada Tanggal 24 Maret 2021. Pukul. 11.10 WITA

¹⁷ Enrico Simanjuntak. *Op. Cit.* hlm. 103-105

¹⁸ Enrico Simanjuntak. *Op. Cit.* hlm. 106-107

secara selektif yakni sebatas dalam perkara-perkara yang masuk kelompok *contentieux objectif*.

Dalam praktik, terdapat banyak jenis dan karakter putusan-putusan *ultra petita* yang dibuat oleh hakim-hakim tata usaha negara, baik hakim tingkat pertama, banding maupun hakim kasasi. Beberapa karakter putusan *ultra petita* tersebut dapat dilihat dari contoh-contoh di bawah ini.

(1) Putusan *Reformatio in Peius*

Reformatio in peius ialah suatu diktum putusan yang justru tidak menguntungkan Penggugat. Contoh penerapan *reformatio in peius* misalnya dalam kasus kepegawaian,¹⁹ Penggugat mohon agar Keputusan TUN yang digugat berupa penundaan kenaikan pangkat selama satu tahun (jenis hukuman disiplin sedang) dinyatakan batal atau tidak sah, tetapi oleh hakim dinyatakan dalam diktum putusannya keputusan TUN yang digugat dibatalkan dan diperintahkan kepada Tergugat agar menerbitkan keputusan TUN yang baru berupa pemberhentian tidak atas permohonan Penggugat, sebab fakta pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Penggugat terbukti jenis pelanggaran disiplin berat. "Sebagai contoh putusan *reformatio in peius* ini adalah Putusan PTUN Semarang dalam perkara No. 29/G/2010/PTUN.Smg.²⁰

(2) Pembatalan Keputusan Bukan Objek Sengketa, Akan Tetapi Secara Materil Terkait dengan Objek Sengketa

Dalam Putusan No. 02/G/2011/PTUN-BL, Majelis Hakim PTUN Bandar Lampung juga telah menjatuhkan amar *ultra petita* yang dapat dikategorikan sebagai putusan *reformatio in peius* dalam sengketa ijin perkebunan. Majelis Hakim dalam amarnya, selain membatalkan objek sengketa yakni Pembatalan Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya, sekaligus juga memerintahkan tergugat berdasarkan kewenangannya untuk mencabut Izin Usaha Perkebunan Untuk

Budidaya milik penggugat. Amar ini didasarkan pada pertimbangan bahwa oleh karena ijin perkebunan milik penggugat terbukti cacat hukum, demi kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, maka ijin Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya yang notabene bukan objek sengketa juga diperintahkan untuk dicabut. Dalam Putusan Nomor: 114/B/2011/PT.TUN-MDN, Majelis Hakim Banding Pengadilan TUN Medan menguatkan putusan Putusan Nomor 02/G/2011/PTUN-BL.

(3) Perintah Penerbitan Keputusan Pengganti (Pembetulan)

Putusan Nomor: 187/G/2011/PTUN-JKT merupakan salah satu contoh penerapan *ultra petita* yang amarnya berisi perintah kepada tergugat untuk menerbitkan keputusan pengganti. Majelis Hakim Pengadilan TUN Jakarta mengabulkan gugatan sebagian dengan membatalkan keputusan objek sengketa, akan tetapi di sisi lain, Majelis Hakim juga memerintahkan penerbitan keputusan pengganti, dengan disertai pedoman dan arahan. Dalam Putusan Nomor 78/B/2012/PT.TUN.JKT, Majelis Hakim PT TUN Jakarta mengambil alih pertimbangan hukum dan menguatkan amar putusan tingkat pertama.

(4) Penambahan Amar Substansial

Penambahan amar substansial yang dimaksud di sini adalah hakim memasukkan amar putusan yang sebenarnya merupakan rangkaian amar baku, akan tetapi dalam gugatan tidak dirumuskan dalam *Petitumnya*. Contoh putusan *ultra petita* yang menambahkan amar ini misalnya dalam putusan PTUN Makassar Nomor 58/G.TUN/2010/P.TUN.Mks. Majelis Hakim PTUN Makassar dalam rehabilitasi terhadap penggugat, meskipun dalam *Petitum* gugatan, Penggugat tidak menyatakan secara tegas permohonan rehabilitasi, yaitu mohon untuk menyatakan Penggugat adalah pejabat yang sah sebagai Kepala BKD Kabupaten Kepulauan Selayar. Penambahan amar ini sangat wajar, mengingat secara substansial tujuan utama pembatalan objek sengketa pada akhirnya adalah rehabilitasi. Berkaitan dengan keberatan *ultra petita* dalam memori banding tergugat/pembanding, Majelis Hakim PT TUN Makassar berpendapat bahwa mengabulkan hal-hal yang tidak diminta (*ultra petita*) dilarang dalam perkara perdata sebagaimana termuat

¹⁹ <https://media.neliti.com/media/publications/4649-ID-anotasi-putusan-ultra-petita-dalam-lingkup-peradilan-administrasi-di-indonesia.pdf> . Di Akses Pada Tanggal 29 Maret 2021. Pukul. 10.55 WITA

²⁰ <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dir/> . Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992. Di Akses Pada Tanggal 24 Maret 2021. Pukul. 11.15 WITA

dalam putusan MARI Nomor 1001.K/Sip/1972, namun dalam perkara sengketa TUN, karena adanya asas *dominus litis* (asas keaktifan hakim), maka *ultra petita* tidak dilarang sebagaimana termuat dalam putusan MARI No. 5 K/TUN/1992. Dalam tingkat banding dan kasasi, putusan tingkat pertama dikuatkan oleh hakim banding dan kasasi melalui putusannya Nomor 28/B.TUN/2011/PT.TUN.Mks, dan Putusan Nomor 293 K/TUN/2011.

(5) Perintah Pengulangan Proses

Ketentuan dalam Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (9) sebenarnya tidak memungkinkan bagi hakim untuk membuat amar yang berbentuk perintah pengulangan proses atau rangkaian penerbitan suatu keputusan. Akan tetapi dalam beberapa putusan hakim TUN, dengan berbagai pertimbangan, majelis hakim memerintahkan dalam amar putusan agar suatu rangkaian putusan proses penerbitan proses diulang kembali. Perintah pengulangan ini dapat pula didasarkan pada *Petitum* gugatan, ataupun tanpa diminta oleh penggugat dalam *Petitum* gugatan. Dalam Putusan PTUN Semarang Nomor 32/G/2012/PTUN.Smg. Misalnya, majelis hakim memerintahkan tergugat agar melakukan seleksi ulang penjurangan dan penyaringan perangkat desa tahun 2012, khususnya untuk pengisian formasi jabatan kepala dusun, setelah sebelumnya menyatakan batal dan memerintahkan pencabutan keputusan tentang pengesahan dan pelantikan perangkat desa.

(6) Amar Deklaratif

Dalam putusan peradilan administrasi, jarang sekali ditemukan amar putusan deklaratif. Tidak dimasukkannya amar deklaratif tersebut dikarenakan dalam peradilan administrasi berlaku asas *praesumptio justae causa*, yakni keputusan tetap dianggap sah sebelum dinyatakan sebaliknya. Oleh karena itu, secara konsep hakim dalam amar putusannya tidak perlu lagi menyatakan keputusan objek sengketa dinyatakan sah dalam hal gugatan ditolak. Namun demikian dalam kasus-kasus tertentu terdapat pula amar-amar deklaratif yang bersifat *ultra petita*. Putusan perkara Nomor 10/G.TUN/1991/PTUN-JKT., atau yang lebih dikenal dengan putusan sengketa jalan sabang adalah salah satu contoh bentuk amar *ultra petita* ini. Dalam "Sengketa Jalan Sabang" tersebut ternyata hakim tidak

hanya memberikan putusan terhadap pokok sengketa. Amar putusan hakim tersebut adalah pernyataan sahnya Sertifikat Hak Milik Nomor 60/Gambir, sedangkan sertifikat tersebut oleh penggugat dalam surat gugatan tidak diajukan sebagai pokok sengketa.²¹

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. UU PTUN tidak mengatur secara tegas larangan pembuatan putusan yang mengandung *ultra petita*. Sehingga dapat dikatakan larangan *ultra petita* di lingkungan PTUN tidaklah berlaku mutlak. Meskipun demikian, pemahaman tentang larangan *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara juga masih dianut oleh Sebagian hakim-hakim PTUN. Adalah merupakan hal yang tabu dan dianggap melanggar konvensi yang sifatnya universal manakala hakim TUN membuat putusan yang sifatnya melebihi *Petitum*. *Kredo* yang dipegang kuat adalah, hakim tidak boleh duduk dikursi eksekutif dengan putusan-putusannya yang sifatnya *ultra petita*. Dalam praktik, diktum atau amar *ultra petita* sudah sering digunakan oleh hakim-hakim PTUN. Secara substantif, ternyata putusan-putusan *ultra petita* di PTUN memiliki karakter yang cukup beragam, misalnya bentuk amar *ultra petita reformatio in pieus, reformatio in melius*, perintah pengulangan proses, pembatalan keputusan bukan objek sengketa, akan tetapi secara materil terkait dengan objek sengketa, penambahan amar substansial dan amar-amar yang bersifat deklaratif. Dibuatnya amar *ultra petita* dalam diktum putusan hakim dilatarbelakangi oleh berlakunya asas hakim aktif dan asas pembuktian bebas, asas kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, serta penerapan hakim sebagai penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan administrasi.

²¹ <https://media.neliti.com/media/publications/4649-ID-anotasi-putusan-ultra-petita-dalam-lingkup-peradilan-administrasi-di-indonesia.pdf> . Di Akses Pada Tanggal 29 Maret 2021. Pukul. 10.55

Keterbatasan bentuk wewenang yang dimiliki hakim, cenderung membuat sengketa administrasi menjadi sengketa yang tidak terselesaikan. Padahal di sisi lain, putusan PTUN diharapkan menjadi instrumen utama dan terakhir dari sekalian proses sistem PTUN, tentunya juga diharapkan sebagai instrumen penyelesaian sengketa dan pesan keadilan. Karenanya, sesuai dengan asas *dominus litis*, hakim administrasi dituntut untuk memaksimalkan perannya dalam penyelesaian sengketa, termasuk dalam pembuatan diktum *ultra petita*, sehingga putusan hakim dapat mencerminkan rasa keadilan hukum masyarakat.

2. Dalam pelaksanaan *ultra petita* sehubungan dengan penerapannya terdapat kendala-kendala yang membuat penerapan *ultra petita* terlihat ambigu dalam penerapannya. Terdapat kendala secara teoritis dimana hakim terikat dengan doktrin-doktrin berupa larangan-larangan dalam mengambil keputusan terkait *ultra petita* yang dimana hal ini melekat pada sebagian besar ahli maupun praktisi hukum di negara Indonesia terkhusus dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara dimana Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak dituangkan secara tegas perihal yang mengatur tentang larangan ataupun kebolehan hakim terhadap penggunaan asas *ultra petita*. Termasuk didalamnya minimnya yurisprudensi yang dapat digunakan hakim dalam memutuskan sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan Penerapan asas *ultra petita*.

B. Saran

1. Dalam penerapan *ultra petita* di rasa sangat perlu untuk dituangkan secara tegas dalam suatu aturan Undang-Undang dan atau perlu dilakukan suatu penyempurnaan terhadap Undang-Undang yang telah ada tentang asas *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara agar dapat dijadikan acuan hakim dalam menyelesaikan sengketa Tata

Usaha Negara demi terwujudnya Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

2. Di rasa sangat perlu bagi pemerintah terutama para pembuat Undang-Undang dalam hal ini Mahkamah Agung Bersama Para Ahli Hukum untuk menyatuhkan konsep maupun persepsi agar memiliki satu konsep yang sama terhadap penerapan asas *ultra petita* serta melengkapi yurisprudensi terkait asas *ultra petita* agar menjadi dasar pengambilan keputusan oleh hakim dalam memutuskan suatu perkara.

DAFTAR PUSTAKA

- Amarini Indriati. *Keaktifan Hakim Dalam Peradilan Administrasi*. (Purwerkerto. 2017).
- Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta, 2014).
- Fuady Munir, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung, 2009).
- Margono H. *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*. (Jakarta. 2019).
- Martitah, 2012, *Model Fungsionalisasi Jaringan Sosial Sebagai Bagian Sosial Capital Dalam Pelaksanaan Putusan MK Yang Bersifat Positive Legislature*. Disertasi. Program Pasca Sarjana FH UNDIP.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amandemen*, (Jakarta; Kencana Prenada Media Group, 2012).
- Rubaie H. Ach. *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi*. (Surabaya. 2017).
- Soetami A. Siti. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Bandung. 2005).
- Simanjuntak Enrico. *Perdebatan Hukum Administrasi*. (Bekasi. 2018).
- Tjakra Negara Soegijatno. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. (Jakarta. 1992).
- Wiyono R. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta Timur. 2014).
- Zulkarnain, *Praktik Peradilan Pidana*. Malang, Setara Pres, 2013.