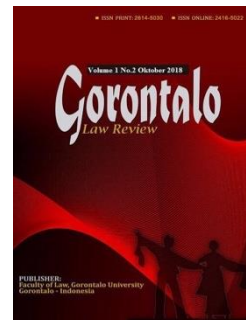


Gorontalo Law Review

Volume 7 - No. 1 – April 2024

E-ISSN: 2614-5030 P-ISSN: 2614-5022



PUTUSAN ULTRA PETITA SEBAGAI KONSEKUENSI PENERAPAN ASAS DOMINUS LITIS DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA (STUDI PUTUSAN NOMOR 144/PK/TUN/2012)

Dania Rizky Nabilla Gumilar

dania.rizky@ui.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Anna Erliyana

annaer@ui.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Abstrak

Asas keaktifan hakim (*dominus litis principle*) merupakan salah satu asas utama dalam lingkup Peradilan Tata Usaha Negara. Penggunaan asas *dominus litis* memiliki peran yang kuat dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara dengan memberikan hakim kebebasan untuk meneliti secara lengkap dan menyeluruh terkait objek yang dipersengketakan. Tulisan ini bertujuan melihat penggunaan asas *dominus litis* sebagai konsekuensi terhadap penerapan putusan *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Pandangan mengenai larangan penerapan *ultra petita* dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara seharusnya dapat diluruskan dengan adanya yurisprudensi Putusan MA RI No. 5 K/TUN/1992 dan telah diterapkannya *ultra petita* dalam beberapa putusan Peradilan TUN salah satunya dalam Putusan PTUN Makassar No. 38/G.TUN/2010/PTUN.Mks dan telah berkekuatan hukum tetap melalui Putusan Mahkamah Agung RI No. 144/PK/TUN/2012.

Kata Kunci: Asas *Dominus Litis*; *Ultra Petita*; Peradilan Tata Usaha Negara

Abstract

The principle of activeness of judges (*dominus litis principle*) is one of the main principles within the scope of the State Administrative Court. Using the *dominus litis* principle has a decisive role in resolving state administrative disputes by giving judges the freedom to examine the object in dispute entirely and thoroughly. This paper looks at the use of the *dominus litis* principle as a consequence of the application of *ultra petita* penalty in the State Administrative Court. This research is a normative juridical law research. The view regarding the prohibition of *ultra petita* application in the

practice of the State Administrative Court should be corrected by the existence of the jurisprudence of the Indonesian Supreme Court Decision No. 5 K/TUN/1992, and ultra petita has been implemented in several TUN Judicial decisions, one of which is in Makassar PTUN Decision No. 38/G.TUN/2010/PTUN.Mks and has permanent legal force through the Decision of the Supreme Court of the Republic of Indonesia No. 144/PK/TUN/2012.

Keyword: Dominus Litis Principle; Ultra Petita; State Administrative Court

1. PENDAHULUAN

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang bersifat ultra petita seharusnya diatur secara tegas dan bukan menjadi suatu larangan untuk Hakim dalam membuat putusan yang mana menjadi instrumen penyelesaian sengketa dan keadilan untuk melindungi hak individu dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa. Hal ini dikarenakan adanya asas dominus litis untuk hakim dapat secara aktif memaksimalkan perannya mencari kebenaran materiil yang menimbulkan konsekuensi putusan ultra petita agar dapat menyelesaikan sengketa terakhir dan sekaligus dalam proses sistem PTUN sehingga putusan hakim dapat mencerminkan keadilan hukum masyarakat.

Peradilan Tata Usaha Negara menjadi salah satu ciri dari konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Perkembangan ide negara hukum tidak lepas dari unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan oleh F. J. Stahl dan digunakan di negara-negara dengan system Civil Law, yaitu adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia, pemerintah berdasarkan peraturan, adanya peradilan administrasi. Jika mengacu pada konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan jelas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, yang kemudian pada tahun 1986 baru dibentuk peradilan tata usaha negara dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ("UU PTUN"). Tujuan dibentuknya peradilan tata usaha negara di Indonesia adalah untuk melindungi hak individu dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa. Pejabat atau badan tata usaha negara dalam menjalankan fungsinya dapat menerbitkan keputusan tata usaha negara yang dapat menimbulkan akibat hukum yang merugikan. Secara tidak langsung dapat dikatakan tidak ada perlindungan hak-hak individu dari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan penguasaan dalam menggunakan kekuasaannya.

Dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara khusus hukum acara yang berbeda dengan hukum acara yang digunakan pada peradilan umum. Salah satu kekhususan Peradilan Tata Usaha Negara adalah dianutnya asas keaktifan hakim (litis domine principle). Asas keaktifan hakim (dominis litis) secara prinsip memberikan kewenangan yang luas kepada Hakim Tata Usaha Negara dalam proses pemeriksaan sengketa tata usaha negara menyangkut pembagian beban pembuktian dan penentuan hal-hal yang harus dibuktikan. Hakim tidak tergantung pada dalil dan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, ia dapat menguji aspek lain di luar sengketa. Dianutnya asas keaktifan hakim dalam Peradilan Tata Usaha Negara memberikan kesempatan kepada hakim untuk dapat memeriksa keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek sengketa secara lengkap berdasarkan pada syarat materiil dan formilnya. Hakim administrasi diberikan peran aktif, karena hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu keputusan

administrasi negara yang nyata keliru dan jelas bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, hanya karena alasan para pihak tidak mempersoalkannya dalam obyek sengketa. Hakim bersifat aktif untuk mencari kebenaran materiil yang sebenar-benarnya tentang suatu sengketa TUN bukan hanya berdasarkan dalil para pihak dalam proses pengadilan TUN.

Dalam asas keaktifan hakim (*dominus litis*) merupakan asas yang dimaksud untuk menyeimbangkan kedudukan para pihak yang tidak seimbang antara kedudukan Penggugat dan Tergugat selaku pemegang kekuasaan publik. Hakim harus menyeimbangkan kedudukan Penggugat dan Tergugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara itu yang tentu menguasai informasi atau data yang berkaitan dengan kewenangan dan dasar dikeluarkannya keputusan yang digugat. Bahkan Hakim dapat mengatasi kesulitan orang atau badan hukum perdata pada umumnya warga masyarakat dalam memperoleh informasi atau data yang diperlukan dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Konsekuensi dari keberadaan asas keaktifan hakim adalah dimungkinkannya penerapan asas *ultra petita* oleh hakim dalam putusan PTUN yang pertama kali dituangkan dalam Putusan MA No. 5 K/TUN/1992, yaitu tindakan hakim menyempurnakan atau melengkapi objek sengketa yang diajukan para pihak kepadanya. *Ultra petita* merupakan suatu sifat dari putusan yang dijatuhkan oleh hakim atas perkara yang disengketakan yang melebihi dari yang diminta atau tidak dituntut bahkan yang bukan menjadi objek utama dalam perkara. Penerapan *ultra petita* diperlukan agar hakim dapat mempertimbangkan secara lengkap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan untuk menilai keabsahan KTUN beserta akibat hukumnya, walaupun mungkin terdapat hal-hal yang berkaitan dengan KTUN yang disengketakan namun tidak dimasukkan dalam dalil gugatan. Dalam sistem peradilan pada umumnya, penerapan *ultra petita* merupakan suatu hal yang dilarang dalam hukum acara karena dapat memutus hal yang tidak diminta dalam gugatan, hal ini berlainan dalam hukum acara PTUN karena adanya asas *dominus litis* yang mempunyai konsekuensi bahwa hakim menjatuhkan putusan melebihi dari yang diminta dalam gugatan. Putusan MA No. 5 K/TUN/1992 menjadi yurisprudensi dalam hal penetapan putusan *ultra petita*, yang mana dalam sengketa dalam putusan tersebut, majelis hakim mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada, tidak pada objek sengketa yang hanya diajukan oleh para pihak karena melihat objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dengan kaitannya pada bagian-bagian penetapan atau keputusan badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak dipersengketakan oleh kedua belah pihak.

Beberapa sengketa TUN memuat putusan *ultra petita*, salah satunya adalah Putusan PTUN Makassar No. 38/G.TUN/2010/PTUN.Mks yang telah berkekuatan hukum tetap dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 144/PK/TUN/2012. Dalam putusan ini, majelis hakim menambahkan atau memasukkan amar substansial yang tidak diminta dalam petitum gugatan. Berdasarkan hal tersebut peneliti melihat bahwa penerapan *ultra petita* dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh hakim sangat dimungkinkan melihat adanya asas keaktifan hakim untuk mencari kebenaran materiil guna menilai keabsahan Keputusan TUN dan hal-hal yang berkaitan dengan Keputusan TUN yang disengketakan yang akan menimbulkan akibat hukum merugikan bagi masyarakat. Dengan demikian, tulisan ini akan berfokus pada mengkonstruksikan hukum putusan *ultra petita* sebagai konsekuensi atas adanya asas *dominus litis* dalam Peradilan Tata Usaha Negara dengan

mengambil studi kasus pada Putusan PTUN Makassar No. 38/G.TUN/2010/PTUN.Mks yang telah berkekuatan hukum tetap dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 144/PK/TUN/2012. Yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana konsep asas dominus litis dalam Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dan Bagaimana penerapan putusan ultra petita sebagai konsekuensi asas dominus litis dalam Putusan Nomor 144/PK/TUN/2012

2. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis sistematis dan konsisten. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian doktrinal. Penelitian ini menggunakan tipologi penelitian perskriptif, yaitu penelitian yang memberikan gambaran dan analisis terhadap permasalahan dengan tujuan untuk menemukan jawaban terhadap permasalahan sesuai dengan keadaan dan fakta yang ada. Penelitian ini akan bersifat preskriptif analitis yang digunakan untuk menggambarkan tentang mengkonstruksikan hukum putusan ultra petita sebagai konsekuensi atas adanya asas dominus litis dalam Peradilan Tata Usaha Negara dengan mengambil studi kasus pada Putusan PTUN Makassar No. 38/G.TUN/2010/PTUN.Mks yang telah berkekuatan hukum tetap dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 144/PK/TUN/2012. Jenis data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

3. PEMBAHASAN

A. Konsep Asas *Dominus Litis* Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) merupakan lembaga peradilan yang memiliki perbedaan dan ciri khas penting dibandingkan dengan peradilan umum lain karena PTUN merupakan salah satu alat kontrol tindakan hukum pemerintah.(Indroharto, 2004) Ciri penting tersebut diantaranya adalah: (1) Setiap tindakan pejabat atau badan tata usaha negara termasuk dalam hal menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan TUN) akan tetap dianggap sah berdasarkan hukum (*rechmatig*) sampai terdapat pembatalannya walaupun keputusan tersebut sedang dalam persengketaan gugatan di peradilan TUN, karena gugatan TUN tidak bersifat menunda pelaksanaan Keputusan TUN yang digugat(Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara); (2) Pada Peradilan TUN diberikan kewenangan untuk bersifat aktif dalam proses persidangan dengan tujuan mendapatkan kebenaran materiil dan hakim dapat menetapkan beban pembuktian yang akan ditetapkan keabsahannya berdasarkan keyakinan hakim;(Dian Aries Mujiburohman, 2022) (3) Hasil putusan yang dikeluarkan PTUN bertujuan untuk melindungi kepentingan umum; dan (4) Dijunjungnya *self respect* atau *self obidence* dari aparaturnya pemerintah dalam menanggapi hasil putusan PTUN karena dalam PTUN tidak mengenal upaya paksa melalui juru sita seperti dalam peradilan perdata.

Ciri penting dari PTUN tersebut pada hakekatnya menunjukkan bahwa PTUN dalam melakukan proses penyelesaian sengketa berupaya memelihara hubungan yang selaras seimbang antara masyarakat dengan pemerintah yang bertujuan untuk menegakkan keadilan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, terdapat beberapa asas yang berlaku dalam proses penyelesaian sengketa di PTUN, yaitu: (SF Marbun, 2003)

- a. Asas putusan *erga omnes*, dalam arti putusan mengikat bagi semua secara harfiah. Asas ini menunjukkan bahwa Putusan PTUN menimbulkan suatu konsekuensi yang mengikat bagi semua pihak atau mengikat secara umum dan mengikat pada sengketa yang memiliki permasalahan substansi sengketa yang sama dalam masa yang akan datang. (Indroharto, 2022)
- b. Asas *presumption justae causa* atau asas *het vermoeden van rechtmatigheid*, yang secara harfiah berarti asas praduga keabsahan dengan arti keputusan akan tetap dianggap sah sampai dapat dibuktikan sebaliknya atau keputusan tersebut terdapat pembatalannya. Keabsahan keputusan akan dianggap benar selama hakim belum menyatakan keputusan tersebut melawan hukum. (Spyendik Bernadus Blegur, 2022)
- c. Asas pemeriksaan segi *rechtmatigheid* dan larangan pemeriksaan segi *doelmatigheid*, artinya bahwa hakim hanya diperbolehkan memeriksa dari segi hukumnya atau yuridisnya saja dan menghindari pemeriksaan segi tujuan atau kebijaksanaan dari suatu keputusan yang disengketakan. (Paulus Effendie Lotulung, 1994)
- d. Asas *dominis litis* atau secara harfiah asas hakim aktif. Asas memberikan hakim kewenangan untuk mencari kebenaran materiil yang sebenar-benarnya dan bukan hanya berdasarkan pernyataan atau dalil para pihak yang bersengketa. (Muhammad Adiguna Bimasakti, 2019)

Keempat asas tersebut merupakan hal-hal yang mendasari proses penyelesaian sengketa PTUN. Asas dalam pengertiannya menurut Paul Scholten merupakan pemikiran dasar yang terkandung di dalam dan dibalik suatu sistem hukum yang terkandung dalam perundang-undangan dan putusan hakim. (J.J. H. Bruggink Kemudian, dalam *Black's Law Dictionary*, asas didefinisikan sebagai: (Henry Campbell Black, 2022)

“a fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive, rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination. (suatu kebenaran fundamental atau doktrin sebagai bagian dari hukum; aturan atau doktrin yang komprehensif sebagai pelengkap dasar untuk yang lain; sekumpulan aturan bagi tindakan, prosedur, atau ketetapan hukum).”

Asas keaktifan hakim (*dominus litis principle*) ini merupakan salah satu asas yang melandasi hukum acara pada proses persidangan di PTUN. (Ni Komang Dewi Novita, 2022) Prinsip ini menunjukkan suatu kebebasan atau independensi kekuasaan kehakiman dalam sistem hukum acara PTUN. Keaktifan hakim digunakan dari tahapan awal pemeriksaan persiapan, pemeriksaan sidang, hingga sidang pembuktian, yang mana Hakim diberikan kewenangan untuk dapat menentukan apa yang harus dibuktikan dan beban pembuktiannya serta menetapkan keabsahan alat bukti yang diajukan dalam pembuktian oleh pihak yang bersengketa selama persidangan berlangsung. (Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara)

Asas keaktifan hakim ini diantaranya juga bertujuan untuk menyeimbangkan kedudukan antara tergugat dan penggugat dalam persidangan persengketaan PTUN, yang mana diyakini berdasarkan pendapat Thomas Hobbes, kedudukan Negara atau penguasa tentunya lebih tinggi atau tidak sejajar dengan kedudukan perseroangan atau badan hukum. Ketika asas keaktifan hakim ini tidak diterapkan, peradilan tidak dapat mewujudkan *equality before the law* dan tujuan PTUN untuk menegakkan keadilan akan

sulit tercapai. (I Gusti Ngurah Wairocana, 2020) SF Marbun berpendapat bahwa setidaknya terdapat dua alasan yang mendasari diperlukan penerapan asas keaktifan hakim (*dominus litis principle*) ini dalam penyelesaian sengketa PTUN, yaitu: (W. Riawan Tjandra) *pertama*, Keputusan TUN yang diterbitkan oleh pejabat atau aparat pemerintah merupakan perbuatan yang akan dianggap benar dan menjadi bagian dari hukum positif yang harus tertib hukum (*rechtsorde*), sehingga hakim memiliki kewajiban untuk mencari kebenaran materiil yang sebenar-benarnya. *Kedua*, hakim dituntut untuk berperan aktif dengan upaya menyeimbangkan kedudukan penggugat dan tergugat, karena dimungkinkan tergugat lebih memiliki kelengkapan informasi, sarana dan prasarana dibandingkan penggugat.

Penerapan asas keaktifan hakim (*dominus litis principle*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diwujudkan melalui pasal-pasal yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Diantaranya pasal tersebut: Pasal 58, Pasal 63 ayat (2), Pasal 72, Pasal 80, Pasal 85, dan Pasal 107 UU PTUN. Oleh karena itu, asas ini memberikan peran kepada hakim dalam proses persidangan guna memperoleh suatu kebenaran materiil dan apabila dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) mengarah pada pembuktian bebas. Pembuktian bebas berbeda dengan pembuktian bebas yang terbatas, karena disebut ajaran pembuktian bebas yang terbatas karena alat-alat bukti yang dapat diajukan dalam membuktikan sesuatu sudah ditentukan secara limitatif yang terdapat di Pasal 100 UU PTUN. Sedangkan ajaran pembuktian bebas atau teori pembuktian bebas adalah ajaran teori yang tidak menghendaki adanya ketentuan-ketentuan yang mengikat hakim, sehingga sejauh mana pembuktian dilakukan dan diserahkan kepada hakim.

Asas keaktifan hakim (*dominus litis*) merupakan salah satu asas yang mendasari dan mencerminkan karakter spesifik dari Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009) wujud penerapan asas keaktifan hakim terlihat dari rumusan Pasal 107 PTUN yang menyatakan bahwa: "Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim." Diterapkannya asas keaktifan hakim tersebut telah menjadikan hakim harus berperan aktif sejak dimulainya rapat permusyawaratan dan pemeriksaan persiapan sebagai bagian dari pemeriksaan pendahuluan (*preliminary examination*), pelaksanaan persidangan, putusan dan pelaksanaan putusan pengadilan. Dalam pemeriksaan pendahuluan tersebut, Hakim Tata Usaha Negara menilai kelayakan surat gugatan sebagai titik tolak dimulainya pemeriksaan dalam persidangan di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia. Dalam persidangan, Hakim Tata Usaha Negara berperan aktif untuk mengarahkan jalannya persidangan dan dalam pembuktian melalui asas pembuktian bebas hakim mengonstruksi struktur proses pembuktian yang dilaksanakan agar dapat diarahkan untuk mewujudkan kebenaran materiil (*materiele waarheid*).

1. Putusan Ultra Petita Sebagai Konsekuensi Penerapan Asas Dominus Litis Dalam Peradilan Tata Usaha Negara

Asas *dominus litis* yang dianut dalam Peradilan Tata Usaha Negara memberikan hakim kesempatan dalam memeriksa Keputusan TUN yang dipersengketakan sebaik-baiknya sesuai syarat materiil dan formil yang telah

diatur. Hal ini berkaitan dengan hakim yang memiliki beban untuk memutus sengketa tanpa membiarkan dan mempertahankan suatu Keputusan TUN yang keliru dan melawan hukum untuk tetap berlaku dan berakhir akan merugikan pihak yang berkaitan dengan objek sengketa.

Penerapan asas *dominus litis* dalam lingkup PTUN menyimpan konsekuensi adanya kewenangan bagi hakim PTUN dalam menerapkan putusan yang bersifat *ultra petita*. (Mahkamah Agung RI, 2011) Secara konsep umum, putusan yang bersifat *ultra petita* merupakan putusan hakim yang petitumnya berisi suatu hal yang tidak dimintakan atau dituntut oleh penggugat terhadap objek yang dipersengketakan. (Ibnu Sina, 2012) Dalam upaya penyelesaian sengketa di PTUN, penerapan putusan *ultra petita* dibutuhkan dengan tujuan agar hakim dalam mempertimbangkan keputusannya dapat melihat secara lengkap dan menyeluruh mengenai Keputusan TUN yang menjadi objek sengketa TUN terkait keabsahan dan akibat hukumnya, meskipun hal-hal yang dilihat oleh hakim diperlukan dalam putusan tidak diminta oleh penggugat dalam gugatannya.

Penerapan *ultra petita* dalam lingkup PTUN tentunya berlawanan dalam penerapannya di lingkup peradilan umum lainnya, karena pada dasarnya memutus lebih dari yang diminta oleh penggugat (*ultra petita*) dilarang dalam hukum acara. Melihat terhadap fungsi dan tujuan lembaga peradilan sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa, maka dalam pemikiran umum, hakim hanya memeriksa dan mengadili mengenai hal-hal yang diajukan oleh para pihak merupakan hal yang sesuai norma. Namun, PTUN merupakan lembaga peradilan yang berbeda dengan peradilan lainnya dengan menjalankan fungsi sebagai alat kontrol dan pengawasan terhadap tindakan dan perbuatan pemerintah baik secara reflektif ataupun represif. (Irfan Fachruddin 2011) Pengawasan yang dilakukan ini merupakan pengejawantahan dari suatu konsep *corrective justice* yang berasal dari pemikiran Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh Oliver Wendell Holmes Jr. dalam ranah hukum *Tort* mazhab hukum utilitarianisme. (Catharine Pierce, 1990) Doktrin *corrective justice* ini memiliki konsep "*liability rectifies the injustice by one person on another*" atau menitikberatkan bahwa dalam suatu upaya mencari keadilan harus mengedepankan memperbaiki akibat-akibat yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum. (Ernest J. Weinrib, 2002) Hakim menjadi pemutus ketika terdapat permasalahan, karena Hakim diharapkan berupaya untuk mengembalikan keseimbangan bagi yang menderita atas ketidakadilan melalui putusannya dengan seadil-adilnya. (Simona Vieru, 2010)

Penilaian terhadap objek yang disengketakan merupakan hal yang menentukan, karena suatu ketidakmungkinan terdapat keputusan yang bertentangan dengan hukum positif akan dibiarkan hanya karena para pihak yang bersengketa tidak membahas atau mengajukannya dalam gugatan. Meskipun terhadap hal tersebut terdapat pembatasan. Hakim TUN dalam hal ini bukan akan meneliti atau menelusuri seluruh isi gugatan dan mencari hal yang kemungkinan melawan hukum. Hakim akan melihat suatu hal yang secara terang melawan hukum, tindakan-tindakan yang bertentangan dengan ketentuan, atau penafsiran yang secara jelas keliru, maka hakim akan menyempurnakan objek yang diajukan oleh para pihak. Hakim yang menerapkan *ultra petita* dapat mengarah kepada *reformation in peius*, dalam kata lain hakim memberikan putusan yang lebih buruk daripada yang dimintakan sehingga merugikan karena mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum penggugat. (Elisabeth Putri Hapsari, 2017) Meskipun

demikian, *reformation in peius* adalah konsekuensi paling jauh dan paling buruk atas asas *dominus litis* dan penerapannya dalam putusan *ultra petita*. Hal ini dikarenakan *reformation in peius* merupakan hal yang cenderung dihindari dan diterapkan dalam keadaan darurat yang mengharuskan *reformation in peius* terjadi.

Penerapan putusan *ultra petita* di Indonesia mulai diakui dalam peradilan administrasi pasca adanya yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 5 K/TUN/1992. Putusan tersebut pertama kalinya mengintroduksi kaidah bagi penerapan *ultra petita*, yaitu “bahwa walaupun Penggugat asal tidak mengajukan dalam petitum, MA dapat mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada. Adalah tidak pada tempatnya bila hak menguji hakim hanya pada objek sengketa yang diajukan oleh para pihak karena sering objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dalam kaitannya dengan bagian-bagian penetapan-penetapan atau keputusan Badan atau Pejabat TUN yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak (*ultra petita*). Lebih lanjut, tujuan penerapan *ultra petita* dalam peradilan administrasi adalah untuk memastikan bahwa apabila terdapat Keputusan TUN yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ada, maka Hakim PTUN berkewajiban, mengambil putusan untuk membatalkan keputusan yang digugat itu, walaupun tidak dimohonkan. Penyimpangan tersebut harus diluruskan dan tidak boleh dibiarkan terus-menerus oleh Hakim PTUN.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 5 K/TUN/1992 memberikan kepastian hukum setelah banyaknya perdebatan mengenai ambiguitas penerapan *ultra petita* dalam lingkup PTUN. Oleh karena itu, Hakim PTUN dapat memeriksa secara menyeluruh mengenai hal-hal yang berkaitan dengan dalil-dalil yang diajukan para pihak sepanjang tidak dilarang oleh undang-undang, yang mana hal ini berakar pada konsekuensi penerapan asas keaktifan hakim (*dominus litis principle*) dan dapat menerapkan *ultra petita* dalam putusannya. Meskipun demikian, terdapat kemungkinan akan terjadi pengajuan peninjauan kembali atas putusan *ultra petita* tersebut, karena putusan *ultra petita* tersebut dapat dibatalkan oleh hakim pada tingkat peninjauan kembali. Putusan peninjauan kembali terkait *ultra petita* ini yang terjadi dalam sengketa antara Drs. Muh. Arsad, MM dan Bupati Kepulauan Selayar yang diputus melalui Putusan Nomor 144 PK/TUN/2012.

2. Tinjauan Penerapan Putusan Ultra Petita Dalam Putusan Nomor 144/PK/TUN/2012

Putusan Nomor 144/PK/TUN/2012 merupakan putusan yang berkekuatan hukum dalam sengketa kepegawaian antara Drs. Muh. Arsad, MM dan Bupati Kepulauan Selayar setelah melalui peradilan tingkat pertama, banding, dan kasasi. Drs. Muh. Arsad, MM menempuh perjalanan panjang dalam mencari keadilan terhadap status pekerjaannya. Drs. Muh. Arsad, MM sebagai penggugat mengajukan gugatan terhadap Bupati Kepulauan Selayar sebagai tergugat dengan objek gugatan Keputusan Bupati Selayar Nomor 821.2/160/X/BKD/2010 tentang Pemberhentian Sdr. Drs. Muh. Arsyad, MM NIP.1965508051986031022 Pangkat Pembina Tk. I Golongan Ruang IV/b Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar. Gugatan tersebut diputus pada peradilan tingkat pertama dengan Putusan PTUN Makassar No. 58/G.TUN/2010/P.TUN.MKS tertanggal 10 Januari 2011. Namun, Bupati Kabupaten Selayar mengajukan banding dan berujung dengan hasil putusan banding yang menguatkan putusan tingkat pertama

melalui Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar No. 28/B.TUN/2011/PT.TUN.MKs tanggal 4 April 2011. Tidak berhenti dengan banding, Bupati Kabupaten Selayar mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI dan menghasilkan putusan dengan menolak kasasi dari Bupati Kepulauan Selayar melalui Putusan Mahkamah Agung RI No. 293 K/TUN/2011 tanggal 18 Juli 2012. Kemudian sengketa kepegawaian ini berakhir dengan ditolaknya peninjauan kembali melalui Putusan Mahkamah Agung RI No. 144/PK/TUN/2012 tanggal 12 Desember 2012 dan berkekuatan hukum tetap.

Gugatan sengketa kepegawaian antara Drs. Muh. Arsad, MM dan Bupati Kepulauan Selayar yang diputus pada peradilan tingkat pertama melalui Putusan PTUN Makassar No. 58/G.TUN/2010/P.TUN.MKS merupakan salah satu putusan yang menerapkan asas *ultra petita* karena putusan tersebut memasukkan amar putusan yang tidak dimintakan oleh penggugat. Sengketa kepegawaian ini bermula dengan penggugat adalah Pegawai Negeri Sipil pada instansi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar dengan nama Drs. Muh Arsyad, MM NIP.1965508051986031022 Pangkat Pembina Tk. I Golongan Ruang IV/b Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar berdasarkan keputusan Bupati Kepulauan Selayar Nomor 821.22/01/1/BKD/2009 tanggal 3 Januari 2009. Bahwa pada tanggal 6 Oktober 2010 sekitar pukul 13.00 WITA, Penggugat menerima surat keputusan pemberhentian sebagai Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Nomor: 821.2/160D/X/BKD/2010 tanggal 05 Oktober 2010 yang kini menjadi objek sengketa dengan alasan yang mengada-ada, karena Penggugat dianggap tidak mampu mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar. Keputusan mana, selain memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 3, yang sangat merugikan kepentingan Penggugat, juga pengajuan gugatan Penggugat masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah gugatan diterima sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 55 Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan gugatan yang diajukan sebagai berikut: a) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk keseluruhannya; b) Menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Bupati Kepulauan Selayar Nomor: 821.2 /160 /X/BKD/2010 tanggal 05 Oktober 2010 tentang Pemberhentian Sdr. Drs. MUH. ARSYAD, MM NIP: 19650805 198603 1 022 Pangkat Pembina Tk. I Golongan Ruang IV/b Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar; c) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Kepulauan Selayar Nomor: 821.2 /160 /X/BKD/2010 tanggal 05 Oktober 2010 tentang Pemberhentian Sdr. Drs. MUH. ARSYAD, MM NIP: 19650805 198603 1 022.

Dengan gugatan yang diajukan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar memutuskan, sebagai berikut: a) Mengabulkan Gugatan Penggugat; b) Menyatakan Batal Surat Keputusan Bupati Kepulauan Selayar Nomor: 821.2 /160 /X/BKD/2010 tentang Pemberhentian SDR.Drs. Muh.Arsyad ,MM. NIP: 19650805 198603 1 022 Pangkat Pembina Tk. I Golongan Ruang IV/b Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar, tanggal 5 Oktober 2010; c) Mewajibkan kepada Tergugat Mencabut Surat Keputusan Bupati Kepulauan Selayar Nomor: 821.2 /160 /X/BKD/2010 tentang Pemberhentian Sdr. Drs. Muh. Arsyad, MM. NIP: 19650805 198603 1 022 Pangkat Pembina Tk. I Golongan Ruang IV/b Jabatan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar,

tanggal 5 Oktober 2010; d) Mewajibkan kepada Tergugat untuk merehabilitasi hak-hak dan kedudukan harkat dan martabat Penggugat seperti semula; e) Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.55 .000 (lima puluh lima ribu rupiah).

Melihat amar putusan Majelis Hakim PTUN Makassar, terdapat hal yang diputuskan diluar dari gugatan yang diajukan, yaitu mewajibkan kepada Tergugat untuk merehabilitasi hak-hak dan kedudukan harkat dan martabat Penggugat seperti semula. Hal tersebut merupakan penerapan *ultra petita* dengan penambahan amar substansial, yang mana hakim memasukkan amar putusan yang merupakan amar baku, akan tetapi dalam gugatan tidak dirumuskan dalam petitumnya.(Martitah, 2014) Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim berkeyakinan bahwa baik rumusan Keputusan objek sengketa a-quo, maupun prosedur, dan substansi materiil dari keputusan tersebut telah ternyata tidak sesuai dengan norma- norma materiil atau landasan yuridis yang semestinya harus diterapkan, dan oleh karenanya Keputusan objek sengketa a-quo mengandung cacat yuridis dalam penerbitannya maka harus dinyatakan batal, oleh karenanya gugatan Penggugat adalah beralasan hukum dan patut dikabulkan.

Majelis Hakim PTUN Makassar dalam putusan tersebut menambahkan amar 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 dalam putusan MA RI 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 MA RI No. 5 K/TUN/1992. Hingga putusan peninjauan kembali, Majelis Hakim berpendapat bahwa tidak terdapat kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata sebagaimana dalam Pasal 67 huruf f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

4. PENUTUP

A. Kesimpulan

Asas keaktifan hakim (*dominus litis*) merupakan salah satu asas yang mendasari dan mencerminkan karakter spesifik dari Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Asas ini perlu dipahami dan dikembangkan secara seksama oleh hakim-hakim pada Peradilan TUN. Prinsip ini menunjukkan suatu kebebasan atau independensi kekuasaan kehakiman dalam sistem hukum acara PTUN. Hakim harus dapat berperan aktif dengan upaya menyeimbangkan kedudukan penggugat dan tergugat, karena dimungkinkan tergugat lebih memiliki kelengkapan informasi, sarana dan prasarana dibandingkan penggugat.

Penerapan asas *dominus litis* dalam lingkup PTUN menyimpan konsekuensi adanya kewenangan bagi hakim PTUN dalam menerapkan putusan yang bersifat *ultra petita*. Hakim PTUN dapat memeriksa secara menyeluruh mengenai hal-hal yang berkaitan dengan dalil-dalil yang diajukan para pihak sepanjang tidak dilarang oleh undang-undang. Penerapan asas *ultra petita* salah satunya terdapat dalam Putusan No.

58/G/TUN/2010/PTUN.MKs dengan penambahan amar substansial, yang mana hakim memasukkan amar putusan yang merupakan amar baku, akan tetapi dalam gugatan tidak dirumuskan dalam petitumnya, yaitu memberikan amar putusan untuk melakukan rehabilitasi terhadap hak-hak dan kedudukan Drs. Muh. Arsad, MM sebagai penggugat.

B. Saran

Dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) diperlukan adanya penyamaan konsep dan persepsi atas penerapan *ultra petita* melihat masih terdapat pemikiran bahwa *ultra petita* adalah hal terlarang untuk dilakukan oleh hakim-hakim PTUN. Putusan yang dihasilkan oleh hakim-hakim PTUN diharapkan dapat menjadi instrumen penyelesaian sengketa dan mencerminkan keadilan hukum masyarakat dengan memaksimalkan penggunaan asas *dominus litis* dan penerapan putusan *ultra petita*. Diharapkan adanya penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan pedoman mengenai penerapan *ultra petita* untuk melengkapi yurisprudensi Putusan MA RI No. 5 K/TUN/1992.

5. DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Agung RI. Putusan No, 5/K/TUN/1992.

Putusan Mahkamah Agung RI. No. 144/PK/TUN/2012.

Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Putusan No. 58/G.TUN/2010/PTUN.

BUKU

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 6th ed. St. Paul: West Publishing Co., 1990.

Bruggink, J.J. H. *Refleksi Tentang Hukum*. diterjemahkan Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakam Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Khairo, Fatria. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Penerbit Cintya Press, 2016.

Lotulung, Paulus Effendie. *Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.

Mahkamah Agung RI. *Perkembangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Dilihat Dari Beberapa Sudut Pandang*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2011.

Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2003.

Mujiburohman, Dian Aries. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: STPN Press, 2022.

Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.

Yuslim. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

ARTIKEL ILMIAH

- Asmorojati, Anom Wahyu. "The Urgency to Establish State Administrative Court Actualize the Concept of State Law in Indonesia." *Advances in Economics, Business and Management Research*. Vol. 121. (2020). Hlm. 54-58.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak Dalam Sistem Pembuktian Pada Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Peratun*. Vol. 2 No. 1. (Agustus 2019). Hlm. 98-118.
- Blegur, Spyendik Bernadus. "Asas-Asas Hukum Utama Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Peratun*. Vol. 5 No. 1 (Februari 2022). Hlm. 39-56.
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang dan Jalan Mencapai Keadilan Konstitusi*. Vol. 9 No. 1 (Maret 2012). Hlm. 27-48
- Christin, Nelly. "Ultra Petita dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara." *Majalah Hukum Varia Peradilan*. Vol. 26, No. 304 (Maret 2011). Hlm. 60-69.
- Hapsari, Elisabeth Putri. "Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 5 K/TUN/1992 (Studi Kasus Putusan No. 32/G/2012/PTUN.SMG)." *Diponegoro Law Journal*. Vol. 6 No. 2 (2017). Hlm. 1-18.
- Martitah. "Anotasi Putusan Ultra Petita Dalam Lingkup Peradilan Administrasi Di Indonesia." *Jurnal MMH*, Jilid 43 No. 1. (Januari 2014) Hlm. 115-124.
- Putrijanti, Aju. "Prinsip Hakim Aktif (*Domini Litis Principle*) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal MMH*. Jilid 42, No. 3 (Juli 2013). Hlm. 320-328.
- Subagyono, Bambang Sugeng Ariadi, *et al.* "Kajian Penerapan Asas Ultra Petita Pada Petitum Ex Aequo Et Bono." *Yuridika*. Vol. 29 No. 1. (Januari-April 2014). Hlm. 100-112.
- Vieru, Simona. "Aristotle's Influence on the Natural Law Theory of St. Thomas Aquinas." *The Western Australian Jurist*. Vol. 1 (2010). Hlm. 115-122.
- Wairocana, I Gusti Ngurah, *et al.* "Kendala dan Cara Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Atas Penanganan Perkara Fiktif Positif." *Jurnal Hukum & Pembangunan*. No. 3 (2020). Hlm. 563-585.
- Weda, Ni Komang Dewi Novita Indriyani, *et al.* "Penerapan Asas Hakim Aktif (*Dominis Litis*) Dalam Persidangan Di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan No. 1/G/2017/PTUN.DPS)." *Jurnal Preferensi Hukum*. Vol. 2 No. 1 (Februari 2021). Hlm. 27-32.
- Weinrib, Ernest J. "Corrective Justice in a Nutshell," *The University of Toronto Law Journal*. Vol. 52, No. 4 (2002). Hlm. 349-356.
- Wells, Catharine Pierce. "Tort Law as Corrective Justice: A Pragmatic Justification for Jury Adjudication." *Michigan Law Review*. Vol. 88 Issue 8 (1990). Hlm. 2348-2413.