



***RATIO DECIDENDI HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
PADA PUTUSAN ULTRA PETITA***

Zyan Zuhairini Isfahani Masdar, Kartika Widya Utama, Aju Putrijanti

Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : zyanzuhairini@gmail.com

Abstrak

Penggunaan asas *Ultra Petita* masih menjadi perdebatan hukum di Indonesia. Putusan hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki peran yang penting untuk memastikan kepastian hukum bagi pihak yang bersengketa. Penelitian ini menganalisis eksistensi penggunaan asas *Ultra Petita* dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan pertimbangan hakim dalam memutus putusan yang mengandung *Ultra Petita*. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yang menggunakan data primer dan data sekunder. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan asas *Ultra Petita* masih diakui dan digunakan pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dan pertimbangan hakim dalam memutus putusan *Ultra Petita* memiliki akibat hukum untuk menciptakan keadilan dan kemanfaatan pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci : Ultra Petita; Pengadilan Tata Usaha Negara; Pertimbangan Hakim.

Abstract

The Use of the Ultra Petita Principle Remains a Legal Debate in Indonesia. The judge's decision in the Administrative Court plays an essential role in ensuring legal certainty for disputing parties. This study analyzes the existence of the use of the Ultra Petita principle in Administrative Court rulings and the judge's considerations in making decisions containing Ultra Petita elements. The research method used is a normative juridical approach that utilizes primary and secondary data. The findings of this study indicate that the application of the Ultra Petita principle is still recognized and used in decisions of the Semarang Administrative Court. Moreover, the judge's considerations in deciding Ultra Petita rulings have legal consequences in creating justice and benefits in Administrative Court decisions.

Keywords : Ultra Petita; Administrative Court; Judge's Considerations.

I. PENDAHULUAN

Negara hukum tidak hanya berkaitan dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, namun juga berkaitan dengan konsep “nomocracy” yang berasal dari kata “nomos” dan “cratos”.¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat*) dan bukan didasarkan pada kekuasaan (*machtstaat*). Dalam negara hukum, dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yang dikenal dengan *trias politica* sebagai pilar demokrasi yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas

¹ Indra Muchlis Adnan, *Negara Hukum dan Demokrasi Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2019), halaman 3—4.



(independen).² Salah satu dari cabang kekuasaan pada *trias politica*, yakni kekuasaan Yudikatif merupakan sebuah lembaga yang bersifat yuridis dan memiliki fungsi untuk menafsirkan undang-undang, mengadili, dan menegakkan keadilan.

Lembaga Yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan badan peradilan di bawahnya. Sistem peradilan sebagai salah satu unsur untuk menciptakan atau menumbuhkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat sehingga muncul penegakan hukum atau peradilan yang bebas/mandiri, adil, dan konsisten dalam melaksanakan dan menerapkan peraturan hukum yang ada serta mengadili pelanggaran hukum yang dikenal dengan pengadilan.³ Setelah dilakukan perubahan pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia memiliki lingkungan peradilan yang dibagi menjadi 4 (empat), yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Pembagian ruang lingkup peradilan tersebut mendorong reformasi menuju pengadilan yang modern, berintegritas, akuntabel, dan berbasis kepada kinerja maupun pelayanan publik yang profesional. Hal tersebut berdampak kepada masyarakat secara umum dapat terlayani secara baik.

Sebagaimana yang disampaikan di muka, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung yang ada di Indonesia dalam menyelesaikan sengketa antara warga negara dengan pemerintah. PTUN berperan sebagai Pengadilan Tingkat Pertama yang pada dasarnya memiliki fungsi untuk melakukan pemerikasan, memutus, serta menyelesaikan yang termasuk dalam ranah sengketa tata usaha negara, yakni perbuatan pejabat Tata Usaha Negara yang dinilai maladministrasi ataupun melakukan perbuatan melawan hukum sehingga timbul suatu kerugian atas kebijakan atau keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pada Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juga menjelaskan dengan jelas bahwa Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh PTUN dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Peran PTUN dapat menjadi wadah bagi masyarakat dalam melindungi hak individu dari tindakan pemerintahan yang melakukan perbuatan sewenang-wenang. Proses meninjau sejauh mana peran kekuasaan PTUN dengan cara dibatasinya kekuasaan dan tindakan pemerintahan guna menciptakan iklim ketertiban dan kepastian hukum yang ketentuan dalam mengadili tersebut diatur secara jelas pada UU PTUN.⁴ Selain pengaturan dalam UU PTUN, berbagai aturan lainnya muncul sebagai pengaturan tambahan terkait implementasi dan wewenang PTUN, diantaranya Undang-

² *Ibid.*, 5.

³ Tuti Harwati, *Peradilan di Indonesia*, (Mataram, Sanabil Puri Bunga Amanah, 2015), halaman 22.

⁴ Haposan Siallagan, Kasman Siburian, & Fernando Tampubolon, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Medan: Lembaga Pemberdayaan, 2019), halaman 4.

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dinyatakan sebagai hukum materiil dari sistem PTUN. Melalui UU PTUN, PTUN diberikan wewenang atau kompetensi secara absolut dalam hal mengontrol tindakan pemerintah, diantaranya dalam menyelesaikan, memeriksa, serta memutuskan sengketa tata usaha negara.⁵

Pada implementasi praktik PTUN, UU PTUN menetapkan beberapa asas yang menjadi pedoman bagi hakim dalam memutus perkara, salah satunya adalah prinsip asas hakim aktif yang memungkinkan hakim untuk merujuk pada keputusan-keputusan PTUN sebelumnya sebagai landasan hukum. Keputusan ini dianggap sebagai bagian dari hukum positif yang berlaku yang tidak hanya memiliki nilai referensial, tetapi juga mengikat untuk dilaksanakan oleh pihak terkait.⁶ Dengan begitu, hakim perlu untuk menjalankan asas hakim aktif yang dalam hal ini hakim dibebankan untuk aktif dalam mencari kebenaran materiil dari kedua pihak yang bersengketa dan menyeimbangkan kedudukan penggugat terhadap tergugat pada sengketa Tata Usaha Negara.

Asas hakim aktif dalam hal ini memberikan kewenangan yang besar kepada hakim PTUN ketika dilakukannya proses pemeriksaan terhadap sengketa tata usaha negara yang menyangkut pembagian beban pembuktian serta penentuan berbagai hal yang diajukan oleh para pihak, ia dapat melakukan pengujian terhadap aspek lain di luar dari sengketa.⁷ Dijalankannya asas hakim aktif dalam PTUN dapat memberikan kesempatan kepada hakim untuk dapat melakukan pemeriksaan keputusan tata usaha negara yang menjadi objek dari sengketa secara lengkap yang didasarkan pada syarat formil maupun materiilnya.⁸ Dijalankannya asas hakim aktif menghadirkan konsekuensi bahwa hakim dapat melakukan *ultra petita* yang menjadi akibat dari timbulnya tindakan *reformation in peius*.⁹

Ultra petita diartikan bahwa hakim PTUN memutus suatu perkara melebihi tuntutan penggugat dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa yang berasal dari kata “Ultra” yang berarti lebih, melampaui, atau ekstrem dan “Petita” yang berarti permohonan. Pada prinsipnya UU PTUN tidak menyebutkan secara jelas batas penggunaan asas *ultra petita* walaupun dalam hakikatnya asas tersebut tidak dapat digunakan.¹⁰ Tidak dapat digunkannya *ultra petita* berpaku pada tujuan untuk menjaga hakim tidak melakukan perbuatan secara sewenang-wenang ketika mengadili suatu perkara berdasarkan pertimbangan-pertimbangannya sendiri karena batasannya

⁵ Khoiruddin Manahan Siregar, “Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia,” *Jurnal Al-Maqasid* Vol. 6, No. 1, 2020: halaman 88.

⁶ Dania Rizky Nabilla Gumilar & Anna Erliyana, “Putusan Ultra Petita Sebagai Konsekuensi Penerapan Asas Dominus Litis Dalam Peradilan Tata Usaha Negara (Studi Putusan Nomor 144/PK/TUN/2012)”, *Gorontalo Law Review* Vol. 7, No. 1, 2024: halaman 265.

⁷ *Loc.cit.*

⁸ *Loc.cit.*

⁹ *Ibid.*, 270.

¹⁰ Lidya K. Paparang, Olijj Aneke Kereh, & Carlo A. Gerungan, “Penetapan Putusan Ultra Petita Dalam PTUN Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5 K/TUN/1992”, *Lex Administratum* Vol. 9, No. 8, 2021: halaman 70.

terdapat pada yang dimohonkan penggugat dalam gugatannya.¹¹ Anggapan mengenai tidak dapat digunakannya *ultra petita* muncul karena hakim yang melakukan *ultra petita* dianggap telah melampaui wewenang atau yurisdiksinya atau biasa disebut sebagai *ultra vires*. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat beberapa sengketa yang dapat diselesaikan dengan asas *ultra petita* sehingga hakim PTUN dapat menggunakan asas tersebut sebagaimana mestinya.

Penerapan asas *ultra petita* dapat menimbulkan akibat hukum, salah satunya adalah terjadinya *reformatio in peius*. *Reformatio in peius* berarti bahwa putusan hakim PTUN yang melebihi tuntutan penggugat justru dapat membawa penggugat pada posisi yang lebih merugikan. Dalam hal ini, keputusan yang lebih berat atau berbeda dari yang diharapkan dapat mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum penggugat, bahkan bisa menyebabkan mereka berada dalam kondisi yang lebih buruk daripada sebelum perkara diajukan. Adapun asas *reformatio in peius* dalam PTUN yang diatur pada Buku II Mahkamah Agung Republik Indonesia, disebutkan frasa “dimungkinkan” dalam penerapannya, sedangkan dalam UU PTUN tidak terdapat ketentuan secara jelas yang menyebutkan mengenai boleh atau tidaknya penerapan asas *reformatio in peius* pada PTUN.

Ketidakjelasan pengaturan asas *reformatio in peius* membuat asas tersebut tumbuh sebagai yurisprudensi pada praktik di peradilan. Oleh karena itu, meskipun asas *ultra petita* bertujuan untuk menyelesaikan sengketa secara komprehensif, penggunaan asas ini perlu mempertimbangkan potensi dampaknya terhadap hak-hak penggugat, agar tidak menimbulkan ketidakadilan atau merugikan pihak yang bersangkutan.¹² Karena secara teoritis penerapan *ultra petita* oleh hakim PTUN diperbolehkan dengan tujuan untuk melakukan kontrol terhadap perbuatan administrasi pejabat tata usaha negara selama dilakukan secara baik dan tidak merugikan masyarakat. Apabila hadir keadaan yang merugikan masyarakat yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara, tentu tidak sesuai dengan tujuan Negara Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Hadirnya latar belakang di atas, artikel ini ditulis untuk menganalisis penerapan asas *ultra petita* dalam pertimbangan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Berdasarkan permasalahan di atas maka telah dirumuskan beberapa pokok permasalahan antara lain:

1. Bagaimana eksistensi penggunaan asas *ultra petita* pada putusan pengadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang?

¹¹ Andika Kharis Akhmad, dkk, “Ultra Petita yang dilakukan Oleh Hakim dalam Penyelesaian Sengketa Pengadilan Hubungan Industrial (Analisis Putusan Nomor 278 K/Pdt.Sus-PHI/2021),” *Jurnal Ikamakum* Vol. 1, No. 2, 2021: halaman 322.

¹² Elisabeth Putri Hapsari, Lapon Tukan Leonard, & Ayu Putriyanti, “Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita* Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992 (Studi Kasus Putusan No.32/G/2012/PTUN.SMG)”, *Diponegoro Law Journal* Vol. 6, No. 2, 2017: halaman 3.



2. Bagaimana pertimbangan hakim pada putusan *ultra petita* dan akibat hukum dari diterapkannya asas *ultra petita* di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang?

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan doktrinal yang berfokus pada konsep, asas, serta kaidah hukum yang relevan dengan ultra petita dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami dan menginterpretasikan aturan hukum yang berlaku dengan metode wawancara dan analisis asas hukum, didukung oleh berbagai sumber sekunder seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, serta literatur hukum terkait. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber utama melalui wawancara dengan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara interaktif serta studi literatur. Pendekatan analisis ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai peran ultra petita dalam sistem peradilan administrasi serta dampaknya terhadap keadilan dan kepastian hukum bagi para pencari keadilan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Eksistensi Penggunaan Asas *Ultra Petita* pada Putusan Pengadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang

1. Hakim dalam Memutus Putusan Tata Usaha Negara

Keputusan dalam TUN diatur secara jelas pada ketentuan umum dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Aturan mengenai keputusan TUN tersebut sejalan dengan aturan dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengartikan bahwa keputusan dalam administrasi pemerintahan yang disebut sebagai keputusan TUN atau keputusan administrasi negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam memutus suatu perkara yang tertulis dengan sah menurut hukum dalam keputusan TUN perlu memenuhi syarat sahnya suatu keputusan TUN secara materil dan formil.¹³ Syarat sahnya keputusan menurut Pasal 52 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2013 tentang Administrasi Pemerintahan meliputi ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan serta didasarkan pada ketentuan peraturan

¹³ Dian Aries Mujiburohman, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2022), halaman 21.

perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Keputusan dari badan atau pejabat TUN dapat menimbulkan sengketa yang merugikan masyarakat. Keberatan pada putusan tersebut yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat dapat diupayakan melalui upaya prosedur keberatan dan banding administratif, serta dapat dilanjutkan melalui gugatan di PTUN.¹⁴ Gugatan tersebut dapat dibuat atas dasar orang atau badan hukum perdata mengalami kerugian pada kepentingannya oleh suatu keputusan TUN sesuai dengan aturan dalam Pasal 53 ayat 1 UU PTUN. Keputusan TUN yang dapat digugat oleh orang atau badan hukum tersebut adalah keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dengan AUPB.

Putusan hakim merupakan suatu pernyataan hakim —sebagai pejabat negara— yang diberi kewenangan untuk memberikan pernyataan di persidangan yang bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.¹⁵ Dalam memutus suatu sengketa, hakim diharapkan dapat menanamkan nilai dasar yang menjadi landasan dalam membuat putusan, yakni nilai kepastian, kemanfaatan, dan keadilan.¹⁶ Upaya untuk menciptakan keadilan, tentu hakim harus bersikap aktif dalam memutus suatu putusan yang didasarkan pada nilai dasar tersebut. Asas hakim aktif dapat menjadi pengimbang bagi kedudukan para pihak di muka persidangan di mana penggugat dan tergugat dianggap tidak seimbang karena penggugat merupakan badan atau pejabat TUN yang dinilai menguasai peraturan perundang-undangan dan kewenangannya, namun penggugat merupakan orang perorangan atau badan hukum yang dalam posisi lemah. Oleh karena itu, asas hakim aktif diperlukan untuk menyeimbangkan para pihak.

2. Sejarah Penggunaan Putusan *Ultra Petita* Pada Peradilan Tata Usaha Negara

Putusan Pengadilan pada prinsipnya tidak diperbolehkan untuk menggunakan asas *ultra petita* dalam putusannya di mana menerapkan asas tersebut dapat diartikan bahwa mengabulkan sesuatu yang tidak diminta atau tercantum dalam gugatan kepada hakim.¹⁷ Secara normatif, dalam UU PTUN tidak dijelaskan secara jelas dan tegas bagaimana pengaturan mengenai asas *ultra petita* dalam putusan PTUN.

¹⁴ *Ibid.*, 42–43.

¹⁵ Enriko Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2024), halaman 257.

¹⁶ Nuraida Fitrihabi, Rafikah, & Ardian Kurniawan, “Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan Pemidanaan Kejahatan Asal Usul Perkawinan (Analisis Putusan No. 387/Pid.B/2021/PN.Jmb),” *al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam*, Vol. 7, No. 2, 2021: halaman 488.

¹⁷ Muslimah Hayati, “Analisis Yuridis Pro Kontra Pendapat Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Yang *Ultra Petita*”, *Jurnal Wasaka Hukum* Vol. 7, No. 1, 2019: 246.



Perkembangan yang terjadi dalam memutus perkara dimulai sejak Putusan Mahkamah Agung No. 1001 K/Sip/1972 pada 17 Januari 1973 yang menyatakan dalam putusannya bahwa hakim tidak diperbolehkan untuk mengabulkan lebih dari tuntutan atau mengabulkan tuntutan yang tidak diminta oleh penggugat/pemohon yang kemudian dilanjutkan pada Putusan Mahkamah Agung No. 425 K/Sip/1975 pada 15 Juli 1975 menyatakan bahwa hakim diperbolehkan mengabulkan lebih dari *petitum* namun tetap sesuai dengan posita atau hakim tetap mengabulkan hal yang sesuai dengan sengketa.¹⁸ Dengan diputusnya putusan Mahkamah Agung tersebut menjadi pintu gerbang hakim untuk dapat memutus putusan yang mengandung asas *ultra petita* selama masih sesuai dengan pengaturan yang tertulis dalam Putusan Mahkamah Agung.

Setelah diputusnya Putusan Mahkamah Agung No. 425 K/Sip/1975, pada tanggal 6 Februari 1993 telah diputus Putusan Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992 tentang sengketa dalam perkara *a quo* yaitu sertifikat tanah Hak Guna Bangunan (HGB) di mana hakim menerapkan asas *ultra petita* dalam putusan terhadap kasus tersebut.¹⁹ Dengan tidak diaturnya secara jelas dan tegas pada UU PTUN serta munculnya putusan Mahkamah Agung No. 425 K/Sip/1975 dan penggunaan asas *ultra petita* pada putusan Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992 maka larangan penggunaan asas *ultra petita* dalam putusan PTUN menjadi tidak relevan dan mutlak. Meski demikian, larangan penggunaan asas *ultra petita* masih digunakan oleh sebagian hakim-hakim PTUN.

Melalui wawancara dengan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yaitu Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum menyatakan bahwa penggunaan asas *Ultra Petita* masih dapat dijumpai dan eksis pada putusan PTUN yang dianggap belum sempurna dan perlu ditambah sehingga tercipta suatu putusan yang bermanfaat dan adil. Eksisnya asas *Ultra Petita* di PTUN Semarang merupakan suatu upaya bagi hakim untuk dapat menerapkan asas hakim aktif dan menerapkan independensi hakim dalam memutus putusan yang seadil-adilnya.

3. Kedudukan Asas *Ultra petita* dalam Hubungannya dengan Putusan Tata Usaha Negara

Sengketa dalam PTUN merupakan sengketa yang timbul akibat penyalahgunaan kewenangan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan orang atau badan hukum perdata. Hakim PTUN dalam memutus suatu perkara, perlu adanya proses penelitian administrasi, tahap proses dismissal, tahap pemeriksaan persiapan, sampai dengan

¹⁸ Elisabeth Putri Hapsari, Lapon Tukan Leonard, & Ayu Putriyanti, *op.cit.*, 2.

¹⁹ *Loc.cit.*



tahap pembuktian pada persidangan terbuka sebagai dasar pertimbangan bagi hakim dalam memutus suatu perkara.²⁰

Putusan yang dibuat oleh hakim dalam ranah PTUN memiliki dampak yang berbeda dengan putusan pada pengadilan lainnya. Putusan hakim yang dibuat dalam ranah PTUN memiliki kekuatan hukum yang tidak hanya berdampak dan mengikat kepada yang bersengketa, tetapi berlaku juga terhadap pihak-pihak yang terkait di luar pihak yang bersengketa.²¹ Berbeda dengan sengketa pada ranah perdata di mana putusan hakim perdata hanya dapat mengikat kepada pihak yang bersengketa.²² Oleh karena itu, putusan yang dikeluarkan oleh PTUN dapat memiliki dampak yang signifikan baik pada pihak yang bersengketa ataupun pada pihak diluar pihak-pihak yang bersengketa.

Dalam menangani sengketa pada PTUN, hakim harus memiliki landasan yang kuat sebagai pertimbangan hakim untuk memutus perkara dengan bukti yang dilimpahkan baik oleh tergugat hingga penggugat. Putusan yang dikeluarkan oleh hakim PTUN sejatinya harus dapat memuat hasil yang adil dan bermanfaat sehingga tidak dipungkiri bahwa hakim dapat memutus perkara melalui amar putusan yang melebihi atau tidak termuat dalam gugatan (*Ultra Petita*) dengan tujuan untuk menciptakan keadilan dan kemanfaatan tersebut.

Dapat dilihat dalam pengadilan pidana melalui hukum acara pidana, menurut Pasal 182 ayat 4 Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang berisi bahwa musyawarah terakhir hakim untuk mengambil keputusan harus didasarkan atas surat dakwaan dan segala sesuatu yang terbukti dalam pemeriksaan di sidang. Berdasarkan pasal tersebut, hakim tidak dapat menjatuhkan hukum atau memberikan putusan kepada terdakwa yang melebihi atau tidak didakwakan dalam surat dakwaan. Putusan yang mengandung *Ultra Petita* dalam hukum perdata juga dapat menjadi alasan suatu perkara diajukan permohonan peninjauan kembali sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 67 Huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang memuat permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan apabila telah dikabulkannya suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut.

²⁰ Anjas Yanasmoro Aji, "Kajian Hukum Sistem Pembuktian dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Wicaksana: Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Vol. 2, No. 2, 2018, Vol. 31–35.

²¹ Dezonda R. Pattipawae, "Fungsi Pemeriksaan Dismissal dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Sasi* Vol. 20, No. 1, 2015, halaman 53.

²² Sonyedah Retnaningsih, dkk, "Pertimbangan Hukum dalam Perkara Bantahan (*Derden Verzet*) Atas Sengketa Tanah Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018," *Jurnal Yuridis* Vol. 11, No. 1, 2024, halaman 80.

Melalui wawancara dengan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yaitu Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum menyatakan bahwa putusan *Ultra Petita* dalam PTUN masih diakui dalam proses memutus perkara pada PTUN Semarang sesuai dengan inisiatif dari hakim untuk menambahkan amar dari yang ditentukan agar memiliki nilai kemanfaatan dalam pelaksanaannya. Atas keyakinan untuk memberikan manfaat pada putusan tersebut, hakim akan melakukan putusan yang mengandung *Ultra Petita* demi terciptanya keadilan substantif dan bermanfaat. Hal ini dapat menjadi berkaitan dengan kedudukan asas *ultra petita* dalam proses pengadilan di mana penggunaan tersebut dapat digunakan dengan alasan yang dijelaskan oleh Hakim PTUN, yakni Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum.

4. Penggunaan Asas *Ultra petita* dalam Putusan Pengadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan hasil wawancara dengan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yaitu Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum bahwa penggunaan asas *Ultra Petita* dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara masih dilakukan dan diakui kedudukannya guna mencapai sebuah kemanfaatan dan keadilan secara substantif dan prosedural dalam memutus perkara sesuai dengan pedoman yang dianut dalam 3 (tiga) nilai dasar hukum, yaitu nilai kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, namun secara *Das Sollen* tentu hakim Pengadilan Tata Usaha Negara tidak diperbolehkan memutus dengan asas *ultra petita* sesuai dengan asas yang berlaku dalam PTUN.

Penggunaan Asas *Ultra Petita* masih diakui oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara di Semarang dan dengan digunakannya asas tersebut tidak akan memiliki perbedaan kedudukan di mata hukum, namun dapat didasarkan untuk menciptakan keadilan substantif serta keadilan prosedural sehingga putusan yang dibuat mengandung amar yang lebih dari yang diminta oleh penggugat atau biasa disebut dengan Putusan *Ultra Petita*. Asas *Ultra Petita* yang termuat pada Putusan PTUN dapat disebabkan oleh putusan tersebut tidak lengkap dalam segi isi dalam gugatan maupun dalam proses pengadilan sehingga putusan yang dibuat harus dilengkapi dan melebihi isi dalam gugatan agar terciptanya keadilan dan kemanfaatan. Muatan isi dalam putusan yang melebihi gugatan yang diajukan ini yang disebut sebagai *Ultra Petita*.

Dalam pelaksanaan *Ultra Petita* terdapat beberapa aspek terhadap larangan-larangan dalam PTUN, yaitu:²³

a. Yuridis Normatif

Larangan penggunaan Ultra Petita dalam PTUN tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, tetapi Buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis PTUN telah menetapkan

²³ Lidya K. Paparang, Oliij Aneke Kereh, & Carlo A. Gerungan, *op.cit.*, halaman 70–73.

larangan tersebut agar tidak menimbulkan *reformation in peius*. Larangan ini lebih melekat pada perkara perdata, sehingga logika konkordansi dari hukum acara perdata digunakan dalam PTUN. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tidak melarang Ultra Petita karena adanya pandangan bahwa pelarangan tersebut akan menjadikan Mahkamah Konstitusi terlalu positivistik dan legalistik, yang dapat merugikan banyak pihak serta menghambat independensi hakim dalam memutus perkara.

b. Dogmatik Teoretis

Ultra Petita dianggap sebagai konsekuensi dari asas *dominus litis*, yang merupakan ciri khas dalam hukum PTUN. Hakim PTUN memiliki kebebasan dalam pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dan tidak hanya bertumpu pada dalil dan bukti yang diajukan oleh para pihak, karena keputusan PTUN bersifat *erga omnes*. Oleh karena itu, meskipun suatu putusan mengandung Ultra Petita, hakim tetap harus memastikan bahwa keputusannya tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku untuk menjaga kepastian hukum dan keadilan.

c. Empirik

Penerapan asas Ultra Petita dapat dihindari melalui kesiapan lembaga peradilan dalam pemeriksaan persiapan. Hal ini berkaitan dengan aspek normatif dalam memutus perkara di PTUN, yaitu memastikan bahwa isi dan amar putusan tidak melampaui permohonan yang diajukan. Dengan adanya pemeriksaan persiapan yang matang, potensi munculnya putusan yang mengandung Ultra Petita dapat diminimalisir.

d. Komparatif

Penerapan Ultra Petita di beberapa negara memiliki aturan yang berbeda. Perancis, Italia, dan Hungaria memperbolehkan penerapan Ultra Petita dalam batasan yang ketat, sementara Jerman dan Belanda melarang penggunaannya secara tegas. Sebagai contoh di Indonesia, penggunaan asas Ultra Petita dapat ditemukan dalam Putusan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN/Mks terkait sengketa pemberhentian pegawai negeri sipil dari jabatan struktural, di mana pengadilan membatalkan surat keputusan objek sengketa yang tidak hanya mencakup nama para penggugat, tetapi juga memiliki dampak lebih luas terhadap pihak lain.

B. Pertimbangan Hakim pada Putusan Ultra Petita dan Akibat Hukum dari Diterapkannya Asas Ultra Petita di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang

1. Pertimbangan Hakim dalam Memutus Putusan yang Mengandung Asas Ultra Petita

Pertimbangan hakim atau *Ratio Decidendi* adalah argumen atau alasan yang digunakan oleh majelis hakim dalam melakukan pertimbangan hukum yang kemudian dijadikan sebagai dasar dalam memutus sebuah perkara yang dilimpahkan kepadanya. Sebagai seorang hakim, mengadili suatu perkara tidaklah menjadi hal yang dapat dengan mudah untuk ditetapkan. Putusan perkara memerlukan sebuah pertimbangan hukum yang harus memenuhi unsur kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sehingga putusan yang dikeluarkan dapat memiliki dampak yang baik dan adil bagi setiap pihak serta sesuai dengan aturan yang berlaku. Dari 3 (tiga) nilai dasar yang perlu dijunjung oleh hakim, apabila terjadi benturan nilai dari ketiga nilai tersebut, maka hakim harus mendahulukan nilai keadilan sebelum melihat nilai kepastian dan kemanfaatannya.²⁴

Berdasarkan hasil wawancara dengan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yaitu Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum bahwa terdapat beberapa perkara yang mengandung asas *Ultra Petita* diakibatkan oleh beberapa hal, yakni:

- a. Terjadi ketidaksiapan perkara secara tidak maksimal baik oleh hakim maupun oleh yang berperkara.
- b. Terdapat fakta baru yang dibuktikan dan diketahui pada saat proses pembuktian.
- c. Didasarkan dari ketidaktahuan hakim terhadap detail perkara tersebut sehingga apabila hakim mengetahui detail perkara maka hakim dapat memperbaiki gugatan pada saat pemeriksaan persiapan. Petitum dalam putusan Hakim dianggap belum maksimal dan tidak bermanfaat demi kebenaran materiil.

2. Akibat Hukum Putusan *Ultra Petita*

Keputusan pengadilan merupakan wujud sikap dari pengadilan dalam menyelesaikan suatu sengketa untuk dilaksanakan oleh pihak yang berperkara. Putusan yang dibuat harus dibaca dalam sidang yang terbuka untuk umum. Dalam PTUN, sengketa PTUN merupakan suatu kebijakan publik sehingga keputusan yang dikeluarkan oleh PTUN merupakan putusan yang bersifat *erga omnes*.²⁵

Penggunaan suatu putusan yang mengandung *Ultra Petita* pada putusan TUN tentu dapat menimbulkan akibat hukum dari putusannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, yaitu Trisoko Sugeng Sulistyo, S.H., M.Hum menyatakan bahwa akibat hukum dari penggunaan putusan *Ultra Petita* dapat berupa meningkatnya keadilan yang diterapkan oleh hakim atau dengan kata lain tidak memiliki akibat hukum yang buruk namun dapat

²⁴ Dino Rizka Afdhali & Taufiqurrohman Syahuri, "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau dari Perspektif Teori Tujuan Hukum," *Collegium Studiosum Journal* Vol. 6, No. 2, 2023, halaman 560.

²⁵ Ari Wirya Dinata, "Implikasi Hukum Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Negara Kesatuan," *Jurnal Hukum Peraturan* Vol. 4, No. 1, 2021: halaman 14



memberikan manfaat yang lebih dari putusan tersebut. Sebagai contoh apabila terdapat gugatan untuk menurunkan jabatan kepala daerah namun dalam gugatan tersebut tidak diminta lebih, maka hakim berhak untuk menambahkan putusannya menjadi penurunan jabatan dengan mengadakan seleksi untuk pemilihan kepala daerah atau mengganti jabatan kepala daerah kepada seseorang lainnya.

3. Contoh Penggunaan Asas Ultra Petita Pada Putusan Nomor 60/G/2014/PTUN.SMG

Kasus sengketa tanah yang tercatat dalam Putusan Nomor 60/G/2014/PTUN.SMG bermula dari gugatan yang diajukan oleh Edy Wardoyo, Kasep Joyo, Sugiyono, dan Urip Fatimah terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Wonosobo serta Gubernur Jawa Tengah di PTUN Semarang. Gugatan ini terkait dengan Sertifikat Hak Pakai Nomor 4 atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, yang diduga tumpang tindih dengan tanah yang telah dikuasai para penggugat sejak tahun 1997 hingga 2000 melalui hibah dan jual beli. Para penggugat mengklaim bahwa sertifikat tersebut diterbitkan tanpa sepenuhnya mereka, tanpa adanya kesepakatan dalam pengukuran, serta ditemukan indikasi pemalsuan dalam dokumen pertanahan. Akibat penerbitan sertifikat ini, mereka mengalami ketidakpastian hukum dan berpotensi kehilangan hak atas tanah mereka. Berdasarkan alasan tersebut, mereka mengajukan gugatan dengan tuntutan agar sertifikat tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah dan dicabut oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonosobo.

Pada pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim menemukan bahwa terdapat tumpang tindih hak atas tanah antara sertifikat yang dimiliki penggugat dan Sertifikat Hak Pakai Nomor 4 milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Hakim menilai bahwa penerbitan sertifikat tersebut tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah karena prosesnya tidak dilakukan secara transparan dan terdapat dugaan pemalsuan data tahun pengukuran. Selain itu, hakim menilai bahwa tindakan tergugat telah melanggar asas-asas pemerintahan yang baik, khususnya asas kepastian hukum dan asas kecermatan, karena sertifikat kepemilikan tidak boleh bernilai ganda atas bidang tanah yang sama. Fakta hukum yang ditemukan di persidangan juga menunjukkan bahwa sertifikat hak milik para penggugat telah terbit lebih dahulu dibandingkan dengan Sertifikat Hak Pakai Nomor 4, serta bahwa proses pengukuran tanah sebenarnya dilakukan pada tahun 1999, bukan 1996 sebagaimana tercantum dalam dokumen.

Dalam putusannya, hakim mengabulkan gugatan penggugat dan memerintahkan pembatalan Sertifikat Hak Pakai Nomor 4, serta mencabut sertifikat tersebut melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Wonosobo. Putusan ini mengandung unsur *ultra petita* karena hakim tidak hanya mengabulkan gugatan sebagaimana diminta penggugat, tetapi juga memberikan perintah administratif untuk pencabutan



sertifikat, yang tidak secara eksplisit diminta dalam gugatan. Namun, hakim mempertimbangkan bahwa penerapan *ultra petita* dalam putusan ini bertujuan untuk menegakkan keadilan dan kepastian hukum, serta memberikan perlindungan hak kepemilikan bagi penggugat. Dengan demikian, putusan ini tidak hanya memperkuat hak atas tanah yang dimiliki oleh para penggugat, tetapi juga menjadi yurisprudensi penting dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia.

IV. KESIMPULAN

Penggunaan asas *Ultra Petita* dalam putusan PTUN Semarang diakui dan diterapkan oleh hakim TUN sebagai upaya menciptakan keadilan substantif dan kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa TUN. Meskipun secara normatif larangan mengenai asas ini tidak diatur secara tegas dalam UU PTUN, keberadaannya telah diakui dalam Putusan Mahkamah Agung No. 425 K/Sip/1975 pada 15 Juli 1975. Hakim di PTUN Semarang cenderung memainkan peran aktif dalam menegakkan keadilan dengan menggunakan asas *Ultra Petita*, terutama ketika menemukan celah hukum yang dapat menghambat kepentingan keadilan. Namun, penerapannya tetap membutuhkan batasan agar tidak bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam sistem peradilan administrasi.

Ketika memutus perkara yang mengandung asas *Ultra Petita*, hakim mempertimbangkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, dengan menitikberatkan keadilan apabila terjadi benturan nilai dalam suatu perkara. Putusan yang mengandung *Ultra Petita* di PTUN Semarang sering kali muncul akibat adanya fakta baru dalam proses pembuktian atau kurangnya pemahaman hakim terhadap kompleksitas perkara yang ditangani. Meskipun demikian, akibat hukum dari penerapan asas ini cenderung memberikan manfaat yang lebih besar dalam sistem peradilan, terutama dengan meningkatkan keadilan substantif. Putusan yang melebihi tuntutan para pihak dapat mencerminkan pencarian kebenaran materiil dan kepentingan publik yang lebih luas, sehingga menjadi langkah progresif dalam menciptakan sistem hukum yang lebih adil dan berorientasi pada kepastian serta kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

V. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adnan, Indra Muchlis. 2019. *Negara Hukum dan Demokrasi*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika.
- Harwati, Tuti. 2015. *Peradilan di Indonesia*. Mataram: Sanabil Puri Bunga Amanah.
- Mujiburohman, Dian Aries. 2022. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: STPN Press.



Siallagan, Haposan, Kasman Siburian, & Fernando Tampubolon. 2019. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Medan: Lembaga Pemberdayaan.

Simanjuntak, Enriko. 2024. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika.

B. Jurnal

- Afdhali, Dino Rizka & Taufiqurrohman Syahuri. 2023. "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau dari Perspektif Teori Tujuan Hukum". *Collegium Studiosum Journal* Vol. 6, No. 2, <https://doi.org/10.56301/csj.v6i2.1078>.
- Aji, Anjas Yanasmoro. 2018. "Kajian Hukum Sistem Pembuktian dalam Peradilan Tata Usaha Negara". *Wicaksana: Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Vol. 2, No. 2, <https://doi.org/10.22225/wicaksana.2.2.2018.27-42>.
- Akhmadi, Andika Kharis, dkk. 2021. "Ultra Petita yang dilakukan Oleh Hakim dalam Penyelesaian Sengketa Pengadilan Hubungan Industrial (Analisis Putusan Nomor 278 K/Pdt.Sus-PHI/2021)". *Jurnal Ikamakum* Vol. 1, No. 2, <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/15502>.
- Dinata, Ari Wirya. 2021. "Implikasi Hukum Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ditinjau Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Negara Kesatuan". *Jurnal Hukum Peraturan* Vol. 4, No. 1, <https://jom.uin-suska.ac.id/index.php/jurnalfsh/article/view/2694>.
- Fitrihabi, Nuraida, Rafikah, & Ardian Kurniawan. 2021. "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan Pemidanaan Kejahatan Asal Usul Perkawinan (Analisis Putusan No. 387/Pid.B/2021/PN.Jmb)". *al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam* Vol. 7, No. 2, <https://doi.org/10.15642/aj.2022.8.1.1-13>.
- Gumilar, Dania Rizky & Erliyana, Anna. 2024. "Putusan Ultra Petita Sebagai Konsekuensi Penerapan Asas Dominus Litis Dalam Peradilan Tata Usaha Negara (Studi Putusan Nomor 144/PK/TUN/2012)", *Gorontalo Law Review*, Vol. 7, No. 1, <https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.3284>.
- Hapsari, E. P., Leonard, L. T., & Putriyanti, A. 2017. "Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas Ultra Petita Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992 (Studi Kasus Putusan No.32/G/2012/PTUN/SMG)". *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2, <https://doi.org/10.14710/dlj.2017.16980>.
- Hayati, Muslimah. 2019. "Analisis Yuridis Pro Kontra Pendapat Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Ultra Petita". *Jurnal Wasaka Hukum*, Vol. 7, No. 1, <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/18>.
- Paparang, L. K., Kereh, O. A., & Gerungan, C. A. 2021. "Penetapan Putusan Ultra Petita Dalam PTUN Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.5K/TUN/1992". *Lex Administratum* Vol. 9, No. 8, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/36581>.
- Pattipawae, Dezonda R. 2015. "Fungsi Pemeriksaan Dismissal dalam Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Sasi* Vol. 20, No. 1, <https://doi.org/10.47268/sasi.v20i1.344>.
- Retnaningsih, Sonyedah, dkk. 2024. "Pertimbangan Hukum dalam Perkara Bantahan (*Derden Verzet*) Atas Sengketa Tanah Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018". *Jurnal Yuridis* Vol. 11, No. 1, <https://doi.org/10.35586/jyur.v11i1.7743>.
- Siregar, Khoiruddin Manahan. 2020. "Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia". *Jurnal Al-Maqasid* Vol. 6, No. 1, <https://doi.org/10.24952/almqaqid.v6i1.2515>.



C. Peraturan dan Keputusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara