

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi

Nomor: 429/Sk/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**RELASI ANTARA ASAS *DOMINUS LITIS* DENGAN *ULTRA PETITA* DALAM
PUTUSAN PENGADILAN DI LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA
NEGARA**

OLEH:

Nama Penyusun : Tan Viviana

NPM : 2015200005

PEMBIMBING

Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.Hum.



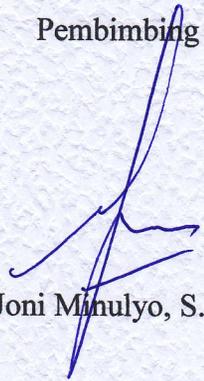
PENULISAN HUKUM

DISUSUN SEBAGAI SALAH SATU KELENGKAPAN
UNTUK MENYELESAIKAN PROGRAM PENDIDIKAN SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

2019

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



(Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.Hum.)

Dekan,

(Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Tan Viviana

No. Pokok : 2015200005

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang berjudul:

“RELASI ANTARA ASAS *DOMINUS LITIS* DENGAN *ULTRA PETITA* DALAM PUTUSAN PENGADILAN DI LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA”

Adalah sungguh-sungguh merupakan Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan saya di atas, maka saya sanggup untuk menerima akibat dan atau sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun.

Bandung, 10 April 2019

Mahasiswi Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum

Tan Viviana

2015200005

ABSTRAK

Skripsi ini membahas mengenai Relasi Antara Asas *Dominus Litis* dengan *Ultra Petita* dalam Putusan Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hukum acara diatur bahwa hakim tidak boleh menjatuhkan putusan yang bersifat *ultra petita*, yaitu memutus hal yang melebihi atau hal yang tidak dituntut oleh penggugat. Namun dalam prakteknya, dalam beberapa kasus, hakim Pengadilan Tata Usaha Negara seringkali menjatuhkan putusan yang bersifat *ultra petita*. Hal ini dikarenakan Peradilan Tata Usaha Negara memiliki ciri-ciri yang bersifat khas, terutama yang terkait dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam hukum acaranya. Salah satu asas hukum yang berlaku dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah asas keaktifan hakim (asas *dominus litis*). Dengan adanya asas ini, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara harus aktif dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang ada,

Dengan adanya penerapan asas ini, membawa konsekuensinya bahwa hakim harus menjatuhkan putusan yang melebihi tuntutan. Hal ini dikarenakan adanya relasi antara asas *dominus litis* dengan *ultra petita*, di sisi lain juga, asas ini mempunyai hubungan dengan kebenaran materil, karena penerapan asas *dominus litis* adalah rangka dalam menemukan kebenaran materil. Putusan yang bersifat *ultra petita* sebagai konsekuensi dari penerapan asas *dominus litis*, tidak dapat dijadikan sebagai salah satu alasan untuk pengajuan upaya hukum peninjauan kembali. Karena ditinjau dari hukum progresif, *ultra petita* bukan merupakan suatu pelanggaran sepanjang untuk mencapai keadilan dalam masyarakat.

Hubungan antara asas *dominus litis* dan *ultra petita* adalah hubungan sebab akibat (kausalitas). Oleh karena itu, Hakim dalam menjatuhkan putusan tata usaha negara harus berpedoman pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan yurisprudensi harus dijadikan sebagai landasan bagi Hakim khususnya Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Kata kunci: Asas *Dominus Litis*, *Ultra Petita*, Putusan Hakim.

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia dan kasihNya, sehingga skripsi yang berjudul **“RELASI ANTARA ASAS *DOMINUS LITIS* DENGAN *ULTRA PETITA* DALAM PUTUSAN PENGADILAN DI LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA”** ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Skripsi ini telah melalui pengujian yang dilakukan pada hari Rabu, tanggal 22 Mei 2019.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna dan masih terdapat banyak kekurangan. Hal ini dikarenakan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki oleh penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang membangun guna perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini bisa terwujud berkat semua pihak yang telah mendukung penulis selama ini, terutama pada saat penulis menempuh pendidikan Hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Esa, yang telah mendengar semua doa-doa penulis dan selalu memberkati penulis dengan penuh kekuatan dan kemampuan, serta kesempatan untuk menyelesaikan skripsi ini hingga dapat menyandang gelar Sarjana Hukum di Universitas Katolik Parahyangan.
2. Keluarga (Papa, mama dan adik), terima kasih untuk selalu memberikan dukungan baik dukungan mental maupun dukungan finansial, perhatian dan nasehat, serta doa-doa agar skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
3. Semua anggota Happy Family, terima kasih sudah selalu mendukung penulis dan selalu mendoakan penulis hingga skripsi ini berjalan dengan lancar dan baik.
4. Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
5. Bapak Aloysius Joni Minulyo, S.H., M.Hum., selaku pembimbing penulis dari awal proposal hingga skripsi ini berjalan dengan baik, terima kasih buat perhatian, nasehat, dan masukan serta dukungan yang telah Bapak berikan kepada penulis hingga penulis siap dalam menjalani ujian penulisan hukum.
6. Semua anggota “Anak Ayam” yang telah memberikan dukungan dan perhatian kepada penulis, khususnya Renatha dan Levina selaku sahabat penulis yang selalu memberikan masukan, saran, serta dukungan-dukungan kepada penulis hingga skripsi ini berjalan

dengan lancar dan baik. Terimakasih juga kepada Anzu teman bimbingan penulis dari awal proposal hingga skripsi dan selalu memberikan dukungan kepada penulis.

7. Ronald, terima kasih sudah sering meminjamkan laptop dan printernya kepada penulis, serta memberikan dukungan dan semangat hingga skripsi ini selesai dengan baik dan lancar.
8. Justine, terima kasih telah menjadi teman kelompok dan teman diskusi yang baik, yang selalu memberikan semangat dan dukungan kepada penulis hingga skripsi ini selesai.
9. Semua pekarya Fakultas Hukum yang telah penulis repotkan selama penulis duduk di bangku perkuliahan.
10. Semua teman-teman yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih telah mendukung penulis dan memberikan semangat serta perhatian.

Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua dan menjadi bahan masukan dalam dunia pendidikan.

Bandung, 25 Mei 2019

Penulis,

Tan Viviana
NPM: 2015200005

DAFTAR ISI

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
D. Metode Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan	14
BAB II ASAS <i>DOMINUS LITIS</i> DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA	17
2.1. Asas <i>Dominus Litis</i> dalam Pengadilan Tata Usaha Negara	17
2.1.1. Pengertian Asas <i>Dominus Litis</i>	17
2.1.2. Pengaturan Asas <i>Dominus Litis</i> dalam Peradilan Tata Usaha Negara	19
2.2. Perkembangan Asas <i>Dominus Litis</i> untuk Memberikan Keadilan bagi Masyarakat	23
2.3. Unsur-unsur Sengketa Tata Usaha Negara	25
2.3.1. Sengketa dalam Bidang Tata Usaha Negara	25
2.3.2. Pihak-pihak yang Bersengketa dalam Sengketa Tata Usaha Negara ..	27
2.3.3. Objek Sengketa Tata Usaha Negara	30
2.4. Konsekuensi Keberadaan Asas <i>Dominus Litis</i> dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara	33

BAB III	IMPLEMENTASI <i>ULTRA PETITA</i> DALAM PUTUSAN PENGADILAN DI LINGKUNGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA	35
3.1.	<i>Ultra Petita</i> dalam Pengadilan Tata Usaha Negara	35
3.1.1.	Pengertian <i>Ultra Petita</i>	35
3.1.2.	Perkembangan <i>Ultra Petita</i> di Indonesia	36
3.1.3.	Pengaturan <i>Ultra Petita</i> dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara	43
3.2.	<i>Ultra Petita</i> sebagai Hukum Progresif	46
3.2.1.	Pengertian Hukum Progresif	46
3.2.2.	<i>Ultra Petita</i> sebagai Hukum Progresif	48
3.3.	<i>Reformatio in Peius</i> dalam Putusan <i>Ultra Petita</i>	49
3.3.1.	Pengertian <i>Reformatio in Peius</i>	49
3.3.2.	<i>Reformatio in Peius</i> dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara	50
3.4.	<i>Ultra Petita</i> sebagai Dasar untuk Pengajuan Upaya Hukum Peninjauan Kembali	55
3.4.1.	Pengertian Upaya Hukum	55
	A. Upaya Hukum Biasa	56
	B. Upaya Hukum Luar Biasa	59
3.4.2.	<i>Ultra Petita</i> sebagai Alasan untuk Pengajuan Peninjauan Kembali	60

BAB IV	PENERAPAN ASAS <i>DOMINUS LITIS</i> DAN <i>ULTRA PETITA</i> DALAM PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA	63
	4.1. Relasi Antara <i>Asas Dominus Litis</i> dengan <i>Ultra Petita</i> dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara	63
	4.2. Kontradiksi Antara Putusan <i>Ultra Petita</i> Sebagai Konsekuensi dari <i>Asas Dominus Litis</i> Dengan <i>Ultra Petita</i> Sebagai Alasan Pengajuan Upaya Hukum Peninjauan Kembali	73
BAB V	KESIMPULAN	83
	5.1. Kesimpulan	83
	5.2. Saran	86
	Daftar Pustaka	88

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 5K/TUN/1992	5
Tabel 3.1 Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 32/G/2012/PTUN.Smg	40
Tabel 3.2 Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 390 K/TUN/2014.....	42
Tabel 3.3 Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/G/2010/PTUN.SMG.....	53
Tabel 4.1 Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 58/G-TUN/2010/PTUN.Mks.	77

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum, yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini merupakan konsekuensi dari ajaran kedaulatan hukum bahwa kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi penguasa (pemerintah), melainkan pada hukum. Kekuasaan hukum terletak di atas segala kekuasaan yang ada dalam negara dan kekuasaan itu harus tunduk pada hukum yang berlaku.

Kewenangan pemerintah dalam negara kesejahteraan sangat luas yaitu meliputi hampir seluruh aspek kehidupan rakyat, karena itu pemerintah mempunyai wewenang diskresi untuk bertindak atas kehendaknya sendiri dan tidak berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk menjaga tindakan pemerintah terutama yang berdasarkan wewenang diskresi, agar tidak menjadi tindakan yang sewenang-wenang, maka dibentuklah lembaga kontrol yudisial, salah satunya yaitu Peradilan Tata Usaha Negara.¹

Pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Dalam ketentuan pasal tersebut, tampak bahwa di Indonesia terdapat 4 (empat) macam lingkungan peradilan, dan salah satu di antaranya adalah Peradilan Tata Usaha Negara.

¹ Muchsan, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm.2.

Penyebutan secara eksplisit empat lingkungan peradilan tersebut baru ada dalam ketentuan amandemen UUD 1945.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan keseluruhan proses atau aktivitas hakim Tata Usaha Negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili, baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk, yang ditandai dengan disahkannya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember 1986.²

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di berbagai negara modern terutama pada negara-negara *Welfarestate* (Negara Kesejahteraan) merupakan suatu tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat untuk mempertahankan hak-haknya yang dirugikan oleh perbuatan hukum publik pejabat administrasi (pemerintah) yang diakibatkan keputusan atau kebijakan yang dikeluarkannya. Dalam negara hukum, harus memberikan perlindungan hukum tanpa adanya perbedaan kepada warga maupun pejabat tata usaha negara.

Bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada rakyat pencari keadilan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 1 angka 4, yang menyebutkan bahwa Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan dan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata. Oleh karena itu kepada yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Selanjutnya bentuk perlindungan hukum tersebut diatur dalam Pasal

² Riawan Tjandra, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN): Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm.5.

53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya.

Hal itu sebagaimana merupakan tujuan dari pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara. Sehubungan dengan tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara, maka tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. Tujuan tersebut, kemudian dicantumkan dalam Penjelasan Umum Angka ke-1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.³

Sejak mulai efektif dioperasionalkannya Peradilan Tata Usaha Negara hingga saat ini, eksistensi dan peran Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu lembaga peradilan yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang memeriksa, memutus, dan mengadili sengketa tata usaha negara antara anggota masyarakat dan pihak pemerintah melalui putusan yang dihasilkannya, dirasakan oleh berbagai kalangan belum dapat memberikan kontribusi dan sumbangsih yang memadai dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat serta dalam menciptakan

³ Riawan Tjandra, Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010, hlm.1.

perilaku aparaturnya yang bersih dan tata hukum, serta sadar akan tugas dan fungsinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.⁴

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki ciri-ciri yang bersifat khas, terutama yang terkait dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam hukum acaranya. Salah satu asas hukum yang berlaku dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah asas keaktifan hakim (asas *dominus litis*). Dengan adanya asas keaktifan hakim ini, maka kedudukan tergugat yang merupakan pejabat negara, berhadapan dengan penggugat yang merupakan rakyat biasa. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan dengan menerapkan asas keaktifan hakim.

Penerapan asas keaktifan hakim berkonsekuensi adanya kewenangan hakim tata usaha negara untuk menerapkan *ultra Petita*. Pengertian *ultra Petita* adalah penjatuhan putusan oleh hakim atas perkara yang tidak dituntut atau memutus melebihi dari pada yang diminta.⁵ Penerapan *ultra petita* diperlukan agar hakim dapat mempertimbangkan secara lengkap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan, guna menilai keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut beserta akibat hukumnya, walaupun mungkin terdapat hal-hal yang berkaitan dengan pengujian Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak dimasukkan oleh penggugat sebagai dalil dalam gugatannya.⁶ Penerapan *ultra petita* sebenarnya dilarang dalam hukum acara, namun dengan adanya asas keaktifan hakim mempunyai konsekuensi bahwa hakim harus menjatuhkan putusan yang melebihi tuntutan.

Dalam Putusan Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992, bahwa Majelis Mahkamah Agung menerapkan *ultra petita* dalam putusan. Majelis Mahkamah Agung mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-

⁴ Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 567

⁵ Ibnu Sina Chandranegara. *Ultra Petita* dalam Pengujian Undang-Undang dan Jalan Mencapai Keadilan Konstitusi. Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, hlm. 28

⁶ Riawan Tjandra, *Loc Cit*, hlm. 72.

penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang 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.⁷

Dalam Putusan No. 5K/TUN/1992 tersebut, Ny. D bt A dkk. sebagai Penggugat telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan sebagai Tergugat adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta. Sebagai petitum dari gugatannya adalah agar dinyatakan tidak sah: Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 116 dan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 136, karena tanah yang disebutkan dalam kedua sertifikat tersebut adalah miliknya berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor 1523K/Sip/1982 tanggal 28 Februari 1983. Berikut adalah isi petitum dan amar pada perkara No. 5K/TUN/1992.⁸

Tabel 1.1.
Petitum dan Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 5K/TUN/1992

No.	Petitum	Amar
1.	Menyatakan bahwa sertifikat Hak Guna Bangunan No.116/KS dan No. 138/KS adalah tidak sah dan dinyatakan batal demi hukum.	Menyatakan tidak sah sertifikat Hak Guna Bangunan No.116 Surat Ukur No. 154 tahun 1974, dan sertifikat Hak Guna Bangunan No. 138 Surat Ukur No. 155 tahun 1974
2.	Menyatakan bahwa surat dari Tergugat I kepada Tergugat II No. 630.1-1599 tanggal 7 April 1990	Menyatakan tidak sah surat Tergugat I kepada Tergugat II tertanggal 7 April 1990 No.630.1-

⁷ Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia, (Jakarta:PT Pilar Yuris Ultima,2009), hlm.1.

⁸ Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5K/TUN/1992.

	adalah tidak sah dan memerintah kepada Tergugat I untuk mencabut kembali suratnya.	1599 yang berisikan penegasan Tergugat I bahwa sebagai bukti yang sah atas tanah sengketa adalah sertifikat HGB No.116/KS dan No.138/KS.
3.	Menyatakan bahwa Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT) No.1618/1.711 tanggal 7 Mei 1990 dan atau Surat Perpanjangan Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah No. 4662/-1.711.5 tanggal 22 November 1990 yang dikeluarkan oleh Tergugat II adalah tidak sah.	Menyatakan tidak sah surat Tergugat II No.1618/1.711 tertanggal 7 Mei 1990 mengenai pemberian SIPPT.
4.	Memerintahkan kepada Tergugat II untuk mencabut kembali SIPPT No.1618/1.711 tanggal 7 Mei 1990 dan Surat Perpanjangan SIPPT No. 4662/-1.711.5 tanggal 22 November 1990	Memerintahkan Tergugat II untuk mencabut surat pemberian SIPPT tersebut.
5.		Menyatakan tidak sah akta jual beli yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT YP, S.H., No. 25/JB/III/1983 tertanggal 21 Maret 1983 mengenai Tanah HGB No.116/KS seluas 3580 m ²
6.		Menyatakan tidak sah Surat Keterangan Pendaftaran Tanah

		No. 404/I/JP/91 dan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah No. 405/I/JP/91 dari Kantor Pertanahan Jakarta Pusat dan memerintahkan Tergugat I untuk mencabut surat tersebut.
--	--	---

Dari Amar Putusan tersebut kita bisa melihat bahwa hakim Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan sesuatu yang tidak dimintai oleh para pihak yaitu terkait menyatakan tidak sah akta jual beli dan surat keterangan pendaftaran tanah oleh tergugat, padahal hal-hal tersebut tidak dimohonkan oleh para pihak untuk diputuskan oleh hakim. Oleh karena itu, Putusan No. 5K/TUN/1992 adalah putusan yang bersifat *ultra petita* dan sudah berkekuatan hukum tetap.

Sehubungan dengan hal tersebut, Mahkamah Agung (MA) telah mengembangkan parameter, baik dalam bentuk yurisprudensi maupun penerbitan surat edaran dan pedoman-pedoman sebagai acuan bagi penyelenggaraan peradilan yang baik, yaitu Buku II MA RI tentang Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara misalnya, ditegaskan bahwa putusan hakim tidak boleh bersifat *ultra petita* (melebihi tuntutan penggugat/asas *non-ultra petita*).⁹

Namun di kalangan akademisi dan praktisi hukum sendiri, masalah penerapan *ultra petita* terhadap putusan dalam lapangan hukum publik masih menjadi perdebatan yang belum berujung. Banyak pakar hukum yang menolak hal tersebut, akan tetapi tidak sedikit juga yang mendukung.

Salah satu pakar hukum yaitu Martiman Projohamidjojo dengan tegas berpendapat bahwa hakim tidak boleh memutus melebihi dari tuntutan atau hal-hal yang tidak

⁹ Keputusan Ketua MA RI No. KMA/032/SK/IV/2006 tentang Pemberlakuan Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan.

dituntut.¹⁰ Philipus Hadjon juga menyatakan bahwa hakim administrasi juga harus tunduk pada asas larangan *ultra petita* sebagaimana hakim perdata namun dikaitkan dengan asas keaktifan hakim dan ajaran pembuktian bebas. Akan tetapi, Hadjon mempertanyakan kembali, apakah hakim administrasi dimungkinkan untuk menerapkan *ultra petita*, sebab di lain pihak, beberapa pakar hukum administrasi negara juga berpendapat, bahwa penerapan asas *ultra petita* tidak dikenal di Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹ Selain itu, terkait penerapan *ultra petita* juga tidak ada ditemukan aturan hukumnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Marbun dan Yos Johan Utama menyatakan bahwa berlakunya asas *ultra petita* (dalam arti diperbolehkannya *ultra petita*) adalah merupakan konsekuensi dari dianutnya asas hakim aktif.¹² Dalam praktik, ternyata banyak dijumpai jenis-jenis putusan *ultra petita* yang dijatuhkan oleh hakim tata usaha negara, baik hakim tingkat pertama, hakim banding, maupun hakim kasasi.

Berdasarkan hal tersebut, secara teoretis penerapan *ultra petita* oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara, sangat dimungkinkan pelaksanaannya guna mengontrol perbuatan administrasi pejabat Tata Usaha Negara, akan tetapi di sisi lain akan berdampak merugikan masyarakat. Hal ini yang menjadi urgensi perlunya dilakukan penelitian terkait apakah penerapan *ultra petita* dalam Peradilan Tata Usaha negara diperkenankan atau tidak.

Penerapan *ultra petita* sebagai konsekuensi keaktifan hakim merupakan suatu hal yang sangat menarik untuk diteliti. Oleh karena itu, permasalahan hukum ini akan diangkat menjadi suatu penelitian hukum yang diberi judul **Relasi Antara Asas**

¹⁰ Martiman Prodjohamidjojo, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta, Ghalia Indonesia, 1993, hlm. 130

¹¹ Philipus M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1997, hlm. 336.

¹² SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta, UII Press, 2003, hlm. 167

***Dominus Litis* dengan *Ultra Petita* dalam Putusan Pengadilan di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.**

B. Rumusan Masalah

Permasalahan penelitian yang diajukan ini dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah relasi antara asas *dominus litis* dengan *ultra petita* dalam putusan pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apakah putusan *ultra petita* sebagai konsekuensi dari asas *dominus litis*, dapat dijadikan dasar untuk pengajuan upaya hukum peninjauan kembali?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan penelitian hukum mengenai implementasi *ultra petita* sebagai konsekuensi *dominus litis* adalah:

- Untuk mengetahui penerapan *ultra petita* pada putusan oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan adanya asas *dominus litis*.
- Untuk menganalisis putusan yang bersifat *ultra petita*, yang muncul karena adanya asas *dominus litis* dapat dijadikan sebagai dasar atau alasan untuk melakukan upaya hukum peninjauan kembali.

Selain itu, manfaat dari penelitian ini adalah:

- Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dari skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam usaha untuk mengembangkan pengetahuan ilmu hukum khususnya pada bidang Hukum Acara Administrasi Negara, khususnya bagi pengembangan pengetahuan terkait putusan yang bersifat *ultra petita*.

- Manfaat Praktis

Selain manfaat teoritis, penelitian ini juga memiliki manfaat praktis. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi kepada:

- a) Kalangan akademisi: diharapkan dengan adanya hasil dari penelitian ini pembaca bisa mempunyai pengetahuan dan wawasan terkait putusan *ultra petita*, sehingga dapat menciptakan suatu konsep atau pandangan yang baru terkait dengan putusan yang bersifat *ultra petita* dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.
- b) Bagi aparat penegak hukum (khususnya para hakim Peradilan Tata Usaha Negara), penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada aparat penegak hukum di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara untuk lebih konsisten dalam menyelesaikan sengketa tata usaha Negara dengan mengutamakan rasa keadilan.
- c) Kalangan masyarakat: diharapkan dengan adanya hasil dari penelitian ini dapat memberikan pengetahuan dan wawasan yang baru kepada masyarakat luas, khususnya masyarakat pencari keadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terkait putusan yang bersifat *ultra petita* serta dasar atau alasannya untuk mengajukan upaya hukum peninjauan kembali.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen.¹³ Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan perundang-undangan yang tertulis atau bahan hukum lainnya. Penelitian perpustakaan atau studi dokumen lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum teoritis/dogmatik karena tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum. Adapun penelitian hukum normatif-empiris (terapan) mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan

¹³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.14

hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.¹⁴

1. Sumber Data

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Data sekunder mencakup:¹⁵

a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari:

- UUD 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersifat *ultra petita*, yaitu Putusan Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992, tanggal 21 Januari 1993.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 58/G.TUN/2010/PTUN.Mks.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/G/2010/TUN.Smg.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 32/G/2012/PTUN.Smg.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 144 PK/TUN/2012.

¹⁴ Abdulkadir Muhammad. Hukum dan Penelitian Hukum. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2004. hlm.52.

¹⁵ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm.12.

- Putusan Mahkamah Agung Nomor 390/K/TUN/2014.
 - Putusan Mahkamah Agung Nomor 24 PK/TUN/2016.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian mengenai *ultra petita* dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, jurnal mengenai asas *dominus litis*, hasil karya dari kalangan hukum (jurnal) mengenai kaitan *ultra petita* dengan asas *dominus litis*.
- Buku
 - 1) Abdullah Gofar, Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.
 - 2) Ali Abdullah, Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen.
 - 3) Martiman Prodjohamidjojo. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta.
 - 4) Muchsan, Pengantar Hukum Administrasi Negara. Menjelaskan tentang tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara.
 - 5) Philipus M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.
 - 6) Riawan Tjandra, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN): Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa.
 - 7) Riawan Tjandra. Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara. Universitas Atma Jaya.
 - 8) Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

9) Zairin Harahap, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Raja Grafindo Persada.

- Jurnal

- 1) Aju Putrijanti. Prinsip Hakim Aktif (*Domini Litis Principle*) dalam Peradilan Tata Usaha Negara.
- 2) Alfin Salam. Asas Ultra Petitem dalam Penemuan Hukum oleh Hakim Perspektif Hukum Progresif.
- 3) Bambang Sugeng Ariadi Subagyono. Kajian Penerapan Asas Ultra Petita Pada *Petitem Ex Aequo Et Bono*.
- 4) Elisabeth Putri Hapsari. Kewenangan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Menggunakan Asas *Ultra Petita*. *Diponegoro Law Journal*, Volume 6, Nomor 2.
- 5) Ibnu Sina Chandranegara. *Ultra Petita* dalam Pengujian Undang-Undang dan Jalan Mencapai Keadilan Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1.
- 6) Martitah. Anotasi Putusan *Ultra Petita* Dalam Lingkup Peradilan Administrasi Di Indonesia; Semarang. 2014.
- 7) Nike K. Rumokoy. Peran PTUN dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara.
- 8) SF. Marbun. Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. Yogyakarta; UII Press, 2003.

c. Bahan Hukum Tersier, bahan-bahan penunjang lain yang ada keterkaitan dengan pokok-pokok rumusan permasalahan, kejelasan terhadap apa isi informasi, dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

2. **Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:¹⁶

kegiatan studi pustaka, studi dokumen dan studi catatan hukum, dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder dengan serangkaian kegiatan penelusuran literatur dan dokumentasi dengan cara membaca, mengkaji, merangkum data, mengutip buku–buku, menelaah peraturan perundang–undangan, dokumen dan informasi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai *ultra petita* dan asas *dominus litis* dengan melakukan studi kepustakaan.

3. **Pengolahan Data¹⁷**

1. Identifikasi

Identifikasi data adalah mencari dan menetapkan data yang berhubungan dengan *ultra petita* dan asas *dominus litis*, serta mengidentifikasi segala literatur yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Editing

Editing merupakan proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang ada. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang telah kita miliki sudah cukup dan dapat dilakukan untuk proses selanjutnya. Dari data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penulisan ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul serta diseleksi terlebih dahulu dan diambil data yang diperlukan.

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.* hlm.125.

¹⁷ *Id.*

3. Penyusunan Data Sistematisasi

yaitu penyusunan data secara teratur sehingga dalam data tersebut dapat dianalisa menurut susunan yang benar dan tepat. Sehingga tidak ada data yang dibutuhkan atau terlewatkan dan terbuang begitu saja.

4. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan yaitu langkah selanjutnya setelah data tersusun secara sistematis, kemudian dilanjutkan dengan penarikan suatu kesimpulan yang bersifat umum dari data yang bersifat khusus.

E. Sistematika Penulisan

Bab Pertama tentang Pendahuluan. Dalam bab ini hendak membahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan metode penelitian yang akan digunakan untuk melakukan penelitian hukum ini.

Bab Kedua mengenai Asas *Dominus Litis* dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara. Dalam bab ini akan dibahas mengenai Asas *Dominus Litis* yang merupakan salah satu asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara yang digunakan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara oleh hakim pengadilan, pengaturan asas *dominus litis*, serta unsur-unsur sengketa tata usaha negara.

Bab Ketiga tentang Implementasi *Ultra Petita* dalam Putusan Pengadilan Di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara. Bab ini hendak membahas mengenai implementasi *ultra petita* dalam putusan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, *ultra petita* menurut hukum progresif, kaitan *ultra petita* dengan putusan yang bersifat *reformatio in peius* serta *ultra petita* sebagai dasar untuk dilakukannya upaya hukum peninjauan kembali.

Bab Empat tentang *Ultra Petita* sebagai konsekuensi penerapan Asas *Dominus Litis* pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada bagian ini akan dilakukan

analisis terkait dengan adanya penerapan asas *Dominus Litis* pada putusan oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga menyebabkan adanya putusan yang bersifat *ultra petita*. Selain itu juga pada bagian ini akan dipaparkan beberapa contoh putusan yang bersifat *ultra petita* serta *ultra petita* sebagai salah satu syarat untuk pengajuan upaya hukum peninjauan kembali.

Bab Kelima tentang Kesimpulan dan Saran. Dalam bab ini akan berisi kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan untuk menjawab rumusan masalah serta saran dari hasil penelitian terhadap permasalahan yang diteliti ini.