

# ANOTASI PUTUSAN ULTRA PETITA DALAM LINGKUP PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

**Martitah**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang,  
Gedung K1 Lantai 1, Kampus Sekaran, Gunungpati, Semarang,  
email: martitahlatif@yahoo.co.id.

## **Abstract**

*The existence of administrative tribunals in Indonesia is one of the rechtsstaat pillars. The decision of the Administrative Court is expected to be the main instrument of dispute fulfillment and justice message. Therefore, in accordance with the principle of dominus litis, judges are required to maximize its role in the fulfillment of disputes, including to make dictum of ultra petita, so may reflect society's sense of law justice. Ultra petita decision in the Administrative Court have diverse characters, ultra petita of reformatio in peius, reformatio in melius, repeating the command process, the cancellation decision is not the object of dispute, but is materially related to the object of dispute, the addition of a substantial amar and amar that is declarative.*

**Keywords :** Annotation, Ultra Petita, Judicial Administration

## **Abstrak**

*Keberadaan peradilan administrasi di Indonesia merupakan perwujudan salah satu pilar negara hukum. Putusan PTUN diharapkan menjadi instrumen utama dari penyelesaian sengketa dan pesan keadilan. Karena itu, sesuai dengan asas dominus litis, hakim dituntut memaksimalkan perannya dalam penyelesaian sengketa, termasuk membuat diktum ultra petita, sehingga dapat mencerminkan rasa keadilan hukum masyarakat. Putusan ultra petita di PTUN memiliki karakter yang beragam, ultra petita reformatio in peius, reformatio in melius, perintah pengulangan proses, pembatalan keputusan bukan objek sengketa, tetapi secara materil terkait dengan objek sengketa, penambahan amar substansial dan amar yang bersifat deklaratif.*

**Kata Kunci:** Anotasi, Ultra Petita, Peradilan Administrasi

## **A. Pendahuluan**

Eksistensi peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara (PTUN) sebagai salah satu badan peradilan yang memberi akses keadilan di bidang tata usaha negara adalah merupakan salah satu pilar negara hukum. Peran PTUN sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan pemerintahan yang melanggar hukum merupakan bentuk kontrol yuridis (*judicial control*) terhadap penyalahgunaan wewenang ataupun perbuatan sewenang-wenang.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, peradilan administrasi diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Meskipun begitu, pemberian kewenangan atributif tersebut dapat dikatakan setengah hati, oleh karena tidak semua sengketa yang *objectum litis*-nya berada dalam ranah tindakan pemerintahan menjadi kewenangan peradilan administrasi untuk mengadilinya. Lingkup kompetensi peradilan administrasi di Indonesia sangatlah sempit, karena hanya dikaitkan dengan sengketa akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara, termasuk pengecualiannya sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN.<sup>2</sup>

Pengujian yang dilaksanakan oleh peradilan administrasi terhadap keputusan tata usaha negara

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, 1986, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Surabaya, Peradaban, hlm. 183-193.

<sup>2</sup> Sebagaimana telah beberapa kali diubah, yaitu pertama dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009.

(KTUN) ditujukan agar terwujud kesatuan yang harmonis dan sinkron antara norma umum abstrak yang terkandung dalam peraturan dasar suatu keputusan tata usaha negara. Dalam perspektif yang lebih luas, badan peradilan administrasi adalah penjaga agar kegiatan dan tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan tugasnya selalu berdasarkan ketentuan hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*) dan terlaksananya jaminan serta perlindungan terhadap hak warga menurut konsepsi Indonesia. Menurut Hans Kelsen, hukum berlaku karena semua hukum berakar pada satu norma dasar (*grundnorm*). KTUN yang disengketakan merupakan bagian dari hukum publik positif yang harus sesuai dengan tertib hukum (*rechtsorde*) yang berlaku.<sup>3</sup>

Sebagai bagian dari sistem kekuasaan kehakiman, pelaksanaan fungsi peradilan dalam lingkup peradilan administrasi di Indonesia tunduk dan terikat pada asas-asas peradilan umum sebagaimana diatur dalam UU kekuasaan kehakiman. Peradilan administrasi juga terikat pada serangkaian asas-asas khusus yang menjadi basis hukum acara peradilan administrasi. Di antara asas khusus tersebut adalah asas pembuktian bebas, asas keaktifan hakim (*dominus litis*), asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat umum (*erga omnes*), dan asas praduga sah menurut hukum (*vermoeden van rechtmatigheid*).

Mahkamah Agung (MA) telah mengembangkan parameter, baik dalam bentuk yurisprudensi maupun penerbitan surat edaran dan pedoman-pedoman sebagai acuan bagi penyelenggaraan peradilan yang baik. Buku II MARI tentang Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis PTUN<sup>4</sup> misalnya, ditegaskan bahwa Putusan Hakim tidak boleh bersifat *ultra petita* (melebihi tuntutan Penggugat/asas *non ultra petita*), akan tetapi *reformatio in peius* dimungkinkan, yaitu suatu diktum putusan yang justru tidak menguntungkan

penggugat. Sebagai suatu sistem, sistem peradilan administrasi juga harus mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dalam rangka pencapaian tujuannya. Timbul kesulitan, karena peradilan moderen, yang telah hidup dengan administrasi peradilan (atau hukum acaranya) yang bersifat normatif-imperatif, menempatkan peradilan sebagai lembaga yang sifatnya panggah atau konsisten.<sup>5</sup>

Putusan peradilan administrasi memang mempunyai karakteristik khusus apabila dibandingkan dengan putusan pada peradilan yang lain, sebab putusan PTUN tidak memberikan ruang *diskresi* yang luas dengan segala *disparitas* keadilannya. Pasal 53 ayat (1) UU PTUN membatasi hakim untuk memilih antara menyatakan tidak sah atau batalnya obyek sengketa (KTUN) yang digugat, atau menyatakan keabsahan objek sengketa tersebut dalam bentuk menolak gugatan. Hal ini jelas berbeda dengan putusan peradilan pidana maupun perdata, yang memberikan ruang yang begitu besar bagi majelis hakim untuk memutus suatu perkara dengan tingkat *disparitas* yang besar pula.<sup>6</sup>

Di kalangan akademisi dan praktisi hukum sendiri, masalah larangan *ultra petita* dalam lapangan hukum publik masih menjadi perdebatan yang belum berujung. Banyak pakar hukum yang menolak larangan tersebut, akan tetapi tidak sedikit juga yang mendukung. Martiman Prijohamidjojo<sup>7</sup> misalnya dengan tegas berpendapat bahwa hakim dilarang memutus melebihi dari tuntutan atau hal-hal yang tidak dituntut. Philipus Hadjon<sup>8</sup> 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. Hadjon mempertanyakan kembali, apakah hakim administrasi dimungkinkan untuk melakukan *ultra petita*, termasuk *reformatio in peius*. Di lain pihak, beberapa pakar hukum administrasi negara juga

3 Irfan Fachrudin, 2003. *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Disertasi, Bandung, Program Pasca Sarjana FH Universitas Padjadjaran, hlm. 3.

4 Pedoman ini adalah merupakan salah satu bentuk *Beleidregels* yang dikeluarkan oleh MA di samping Surat Edaran MA dan Juklak-Juknis. Buku Pedoman ini dinyatakan keberlakuannya bagi Pejabat Struktural dan Fungsional serta aparat peradilan lainnya dalam penyelenggaraan Teknis Peradilan berdasarkan Keputusan Ketua MARI No. KMA/032/SK/IV/2006 tentang Pemberlakuan Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan.

5 Yos Johan Utama, 2007. "Menggugat Fungsi PTUN Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu Studi Kritis Terhadap Penggunaan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Peradilan Administrasi)", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007: 25-45, hlm. 35.

6 Yos Johan Utama, 2009. *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Semarang, Badan Penerbit Undip, hlm. 10.

7 Martiman Prodjohamidjojo, 1993, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* Jakarta, Ghali Indonesia, hlm. 130.

8 Philipus M. Hadjon, dkk., 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, hlm. 336.

berpendapat, bahwa larangan ultra petita tidak dikenal di PTUN. Marbun<sup>9</sup> dan Yos Johan Utama<sup>10</sup> misalnya menyatakan bahwa berlakunya asas *ultra petita* (dalam arti diperbolehkannya *ultra petita*) adalah merupakan konsekuensi dari dianutnya asas hakim aktif. Dalam praktik, ternyata banyak dijumpai jenis-jenis putusan *ultra petita* yang dijatuhkan oleh hakim administrasi, baik hakim tingkat pertama, hakim banding, maupun hakim kasasi. Dari penelusuran awal didapatkan beberapa putusan ultra petita, misalnya di PTUN Semarang, PTUN Jakarta, PTUN Makassar, PTUN Bandar Lampung, PTUN Makassar, bahkan putusan Kasasi di MA sendiri.

Dari latar belakang masalah tersebut di atas, fokus kajian ini adalah mengenai **kedudukan larangan putusan *ultra petita* dan penerapan asas *ultra petita* dalam praktik peradilan administrasi di Indonesia.**

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskripsi analitis. Sumber data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan. Dari data-data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif-normatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan.<sup>11</sup>

## B. Pembahasan

### 1. Kedudukan Larangan Putusan *Ultra Petita* dalam Sistem Peradilan Administrasi

*Ratio legis* larangan *ultra petita* (*iudex non ultra petita* atau *ultra petita non cognoscitur*), dapat dipahami dalam dua aspek: *pertama*, hakim dilarang untuk mengabulkan atas hal-hal yang tidak diminta oleh pemohon; dan *kedua*, hakim dilarang untuk mengabulkan lebih dari yang diminta. Aspek *ultra petita* pertama memperlihatkan adanya pengabulan

sesuatu yang sama sekali tidak diminta, sedangkan aspek yang kedua menunjukkan adanya pengabulan sesuatu yang diminta, akan tetapi nilai atau kadarnya melebihi dari yang dimintakan semula.<sup>12</sup>

UU PTUN tidak mengatur secara tegas larangan pembuatan putusan yang mengandung *ultra petita*. Tidak ada satu pasal pun yang melarang secara tegas. Sebaliknya, tidak ada satupun ketentuan yang secara tegas memperbolehkan dilakukannya *ultra petita*. Meskipun demikian, pemahaman tentang larangan *ultra petita* dalam peradilan TUN juga masih banyak dianut oleh sebagian hakim-hakim PTUN. Adalah merupakan hal yang tabu dan dianggap melanggar konvensi yang sifatnya universal manakala hakim TUN membuat putusan yang sifatnya melebihi petitem. *Kredo* yang dipegang kuat adalah, hakim tidak boleh duduk di kursi eksekutif dengan putusan-putusannya yang sifatnya *ultra petita*.

Perbedaan pandangan mengenai boleh tidaknya *ultra petita* di PTUN sangatlah beralasan, mengingat Hukum Acara PTUN sendiri pun terlihat *ambigu* memandang hal itu. Melalui pendekatan penafsiran sistematis-dogmatis,<sup>13</sup> dapat disimpulkan bahwa dalam sistem peradilan administrasi terdapat larangan bagi hakim TUN untuk membuat putusan yang mengandung *ultra petita*. Hal ini didasarkan pada rumusan pasal-pasal dalam UU PTUN sendiri, maupun dalam UU MA terkait dengan pengaturan hukum acara peninjauan kembali.

Ketentuan Pasal 53 ayat (1) *juncto* Pasal 97 ayat (7), (8), (9), (10), Pasal 110 dan Pasal 116 UU No. 5 Tahun 1986, dalam hal gugatan dikabulkan, maka amar hakim TUN hanya dapat berkisar dari rumusan sebagai berikut:<sup>14</sup>

- (1) Mengabulkan gugatan Penggugat (untuk seluruhnya atau sebagian);
- (2) Membatalkan atau menyatakan tidak sah Keputusan objek sengketa (dicantumkan secara lengkap tanggal, nomor, perihal, atau

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

10 Yos Johan Utama, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Semarang, Badan Penerbit Undip, hlm. 14. Lihat juga Riawan Tjandra, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta., Univ. Atmajaya Press hlm. 145.

11 Suryono Sukanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. IV, Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 18.

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

13 Penafsiran sistematis merupakan metode penafsiran dengan jalan menilik susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya, baik dengan UU itu maupun dengan UU yang lain. Lihat C.S.T Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 68.

14 Bandingkan dengan MARI, *Buku II MARI Pedoman Teknis Peradilan TUN Tahun 2009*, hlm. 64-65. Dalam Pedoman tersebut ditambahkan satu jenis amar, akan tetapi jarang digunakan oleh para hakim administrasi, yaitu: "Menyatakan tindakan Tergugat mengeluarkan KTUN yang disengketakan melanggar UU (dicantumkan pasal/ayat peraturan perundang-undangan yang dilanggar), atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (dicantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang mana yang dilanggar)".

ciri-ciri atau identitas Keputusan TUN yang disengketakan);

- (3) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan TUN yang disengketakan ; atau
- (4) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan TUN yang disengketakan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru ; atau
- (5) Mewajibkan Tergugat untuk menerbitkan Keputusan TUN (dalam hal objek sengketanya adalah keputusan fiktif negatif);
- (6) Mewajibkan Tergugat yang tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, serta diumumkan pada media massa cetak setempat (digunakan terhadap amar Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c).
- (7) Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara.

**Dalam** hal gugatan ditolak, maka amar putusan dalam pokok perkara pada umumnya hanya mencantumkan dua poin amar, yaitu: "menolak gugatan penggugat dan menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara". Amar hakim umumnya jarang menguraikan amar putusan deklaratif, yakni menyatakan keabsahan keputusan tata usaha negara yang digugat. Tidak dimasukkannya amar deklaratif tersebut didasarkan pada asas *praesumptio justae causa* sebagaimana dinormakan dalam Pasal 67 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, yakni pada prinsipnya keputusan tetap dianggap sah sebelum dinyatakan sebaliknya.

Meskipun UU PTUN tidak mengatur hukum acara peninjauan kembali, akan tetapi dengan pasal jembatan tersebut (Pasal 132) didapatkan hubungan sistem peradilan yang terpadu sampai dengan peninjauan kembali dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Hal ini dapat dipahami karena memang UU PTUN sesungguhnya hanya mengatur hukum formal, sebatas mengenai prosedur peradilan tingkat pertama dan tingkat banding sebagai *judex factie*. Terkait dengan peradilan *judex juris*, termasuk di dalamnya kewenangan peninjauan kembali, diatur tersendiri oleh UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA<sup>15</sup>.

Pada kenyataannya UU MA juga tidak memberikan hukum acara khusus bagi peninjauan kembali dalam sengketa TUN. Sebagaimana ketentuan Pasal 77 UU MA, hukum acara peninjauan kembali dalam sengketa TUN dipersamakan dengan dengan hukum acara yang berlaku dalam perkara perdata. Oleh karena itu alasan-alasan peninjauan kembali dalam hukum acara perdata juga berlaku bagi alasan peninjauan kembali dalam sengketa tata usaha negara. Menurut Pasal 67 UU MA, alasan-alasan peninjauan kembali adalah sebagai berikut:

- (1) apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- (2) apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- (3) apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut, .... dan seterusnya.

Mendasarkan pada sistem pengujian peninjauan kembali dalam UU MA tersebut, secara sistemik-normatif larangan *ultra petita* dapat dikatakan berlaku juga dalam sistem peradilan administrasi, karena meskipun *ultra petita* tidak dilarang secara tegas dalam UU PTUN, akan tetapi manakala dalam suatu putusan hakim mengandung *ultra petita*, maka ia dapat dibatalkan oleh hakim peninjauan kembali. Meskipun demikian, dalam praktik peradilan terjadi pemaknaan yang berbeda. Melalui Putusan MA RI Reg. No. 5 K/TUN/1992, diputus tanggal 6 Pebruari 1993, hakim kasasi membuat kaidah hukum baru mengenai larangan *ultra petita*, yaitu:<sup>16</sup> "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

15 Sebagaimana telah beberapa kali diubah, yaitu pertama dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU No.3 Tahun 2009

16 MARI, 1999, "Himpunan Kaidah Hukum Putusan Perkara" *Buku Yurisprudensi MARI Tahun 1969-1997*, Jakarta, MARI, hlm. 10.

bagian-bagian penetapan-penetapan atau keputusan Badan atau Pejabat TUN yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak (*ultra petita*)”.

Dengan demikian, hakim TUN diperkenankan melakukan “*ultra petita*”, sebagai konsekuensi asas keaktifan hakim (*dominus litis*) yang merupakan suatu prinsip yang dianut sistem peradilan TUN (Penjelasan Umum angka 5). Hal ini tentu sejalan dengan pandangan Hadjon,<sup>17</sup> pada masa awal beroperasinya PTUN yang menganggap bahwa meskipun larangan *ultra petita* adalah prinsip yang melekat bagi hakim TUN, akan tetapi sebagai konsekuensi asas hakim aktif, dapatkah hakim administrasi melakukan *ultra petita* atau *ultra passe non potest esse, et vice versa?* adakah *reformatio in peius?* mengubah vonis yang merugikan pihak penggugat atau pbanding.<sup>18</sup>

Secara normatif, ketentuan larangan *ultra petita* di lingkungan Peradilan TUN tidaklah berlaku mutlak. Jurisprudensi sebagai bagian dari sumber hukum formal dalam Hukum Acara PTUN menjadi pijakan hukum bagi para Hakim TUN untuk mengeluarkan putusan *ultra petita* tersebut, di samping adanya pedoman teksnis peradilan yang disusun sebagai pegangan para hakim yang juga memperbolehkannya sebatas *reformatio in peius*.

## 2. Penerapan Asas *Ultra Petita* dalam Praktik Peradilan Administrasi

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

### (1) Putusan *Reformatio in Peius*

*Reformatio in peius* ialah suatu diktum putusan yang justru tidak menguntungkan Penggugat. Contoh penerapan *reformatio in peius* misalnya dalam kasus kepegawain,<sup>19</sup> “Penggugat mohon agar Keputusan TUN yang digugat berupa penundaan

kenaikan pangkat selama satu tahun (jenis hukuman disiplin sedang) dinyatakan batal atau tidak sah, tetapi oleh hakim dinyatakan dalam diktum putusannya keputusan TUN yang digugat dibatalkan dan diperintahkan kepada Tergugat agar menerbitkan keputusan TUN yang baru berupa pemberhentian tidak atas permohonan Penggugat, sebab fakta pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh Penggugat terbukti jenis pelanggaran disiplin berat.” Sebagai contoh putusan *reformatio in peius* ini adalah Putusan PTUN Semarang dalam perkara No. 29/G/2010/PTUN.Smg.<sup>20</sup> Amar tingkat perkara ini menolak gugatan, akan tetapi mewajibkan tergugat untuk mencabut keputusan dan menerbitkan keputusan pemberhentian dengan tidak hormat. Di tingkat banding (Putusan No. 177/B/2011/PT.TUN.Sby), amar *ultra petita* tersebut diperbaiki oleh hakim banding, sehingga hanya berbentuk amar penolakan saja, akan tetapi tidak terdapat pertimbangan dari hakim banding terkait dengan perbaikan amar tersebut.

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

Dalam Putusan No. 02/G/2011/PTUN-BL, Majelis Hakim PTUN Bandar Lampung juga telah menjatuhkan amar *ultra petita* yang dapat dikategorikan sebagai putusan *reformatio in peius* dalam sengketa ijin perkebunan. Majelis Hakim dalam amarnya, selain membatalkan objek sengketa yakni Pembatalan Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya, sekaligus juga memerintahkan tergugat berdasarkan kewenangannya untuk mencabut Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya milik penggugat. Amar ini didasarkan pada pertimbangan bahwa oleh karena ijin perkebunan milik penggugat terbukti cacat hukum, demi kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, maka ijin Izin Usaha Perkebunan Untuk Budidaya yang notabene bukan objek sengketa juga diperintahkan untuk dicabut. Dalam Putusan Nomor:

17 Philipus M. Hadjon, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 336.

18 Bandingkan pula dengan gagasan Sjachran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung, Alumni.

19 Buku II Mahkamah Agung RI, .... *Op. Cit.* hlm. 82-83.

20 Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut didalilkan oleh Majelis Hakim sebagai berikut: “Menimbang, bahwa dari keseluruhan pertimbangan hukum tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penerbitan obyek sengketa aquo oleh Tergugat secara prosedur telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, akan tetapi dari segi substansi tidaklah tepat/sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena seharusnya Penggugat diberhentikan tidak dengan hormat sehingga oleh karenanya meskipun gugatan Penggugat dinyatakan ditolak, namun dengan mendasarkan pada asas *reformatio in peius*, maka surat keputusan obyek sengketa aquo haruslah dinyatakan batal dan kepada Tergugat haruslah diwajibkan untuk mencabutnya serta diwajibkan untuk menerbitkan surat keputusan baru yang isinya memberhentikan penggugat tidak dengan hormat sebagai pegawai PD BPR BKK Demak Kota Kabupaten Demak.”

114/B/2011/PT.TUN-MDN, Majelis Hakim Banding Pengadilan TUN Medan menguatkan putusan Putusan Nomor 02/G/2011/PTUN-BL.

### (3) Perintah Penerbitan Keputusan Pengganti (Pembetulan)

Putusan Nomor: 187/G/2011/PTUN-JKT merupakan salah satu contoh penerapan *ultra petita* yang amarnya berisi perintah kepada tergugat untuk menerbitkan keputusan pengganti. Majelis Hakim Pengadilan TUN Jakarta mengabulkan gugatan sebagian dengan membatalkan keputusan objek sengketa, akan tetapi di sisi lain, Majelis Hakim juga memerintahkan penerbitan keputusan pengganti, dengan disertai pedoman dan arahan.<sup>21</sup> Dalam Putusan Nomor 78/B/2012/PT.TUN.JKT, Majelis Hakim PT TUN Jakarta mengambil alih pertimbangan hukum dan menguatkan amar putusan putusan tingkat pertama.

### (4) Penambahan Amar Substansial

Penambahan amar substansial yang dimaksud di sini adalah hakim memasukkan amar putusan yang sebenarnya merupakan rangkaian amar baku, akan tetapi dalam gugatan tidak dirumuskan dalam petitumnya. Contoh putusan *ultra petita* yang menambahkan amar ini misalnya dalam Putusan P T U N M a k a s s a r N o m o r 58/G.TUN/2010/P.TUN.Mks. 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. Dalam tingkat banding dan kasasi, putusan tingkat pertama dikuatkan oleh hakim banding dan kasasi melalui putusannya Nomor 28/B.TUN/2011/PT.TUN.Mks, dan Putusan Nomor 293 K/TUN/2011.

### (5) Perintah Pengulangan Proses

Ketentuan dalam Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (9) sebenarnya tidak memungkinkan bagi hakim untuk membuat amar yang berbentuk perintah pengulangan proses atau rangkaian penerbitan suatu keputusan. Akan tetapi dalam beberapa putusan hakim TUN, dengan berbagai pertimbangan, majelis hakim memerintahkan dalam amar putusan agar suatu rangkaian proses penerbitan proses diulang kembali. Perintah pengulangan ini dapat pula didasarkan pada *petitum* gugatan, ataupun tanpa diminta oleh penggugat dalam petitum gugatan. Dalam Putusan PTUN Semarang Nomor 32/G/2012/PTUN.Smg.<sup>22)</sup> misalnya, majelis hakim memerintahkan tergugat agar melakukan seleksi ulang penjurangan dan penyaringan perangkat desa tahun 2012, khususnya untuk pengisian formasi jabatan kepala dusun, setelah sebelumnya menyatakan batal dan memerintahkan pencabutan keputusan tentang pengesahan dan pelantikan perangkat desa.<sup>23</sup>

### (6) Amar Deklaratif

Dalam putusan peradilan administrasi, jarang sekali ditemukan amar putusan deklaratif. Tidak dimasukkannya amar deklaratif tersebut dikarenakan dalam peradilan administrasi berlaku asas *praesumptio justae causa*, yakni keputusan

21 Dalam hal ini Majelis Hakim menemukan fakta hukum bahwasanya secara substansi alasan pemberhentian penggugat terbukti, akan tetapi di samping itu Majelis Hakim juga menemukan fakta hukum bahwa terdapat kesalahan pengambilan dasar hukum untuk penghitungan mulai tanggal (TMT) diberhentikannya penggugat. Karena alasan itu, maka diambillah amar *ultra petita* tersebut. Amar tersebut berbunyi sebagai berikut: Mewajibkan Tergugat untuk menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai PNS (penggugat), yang masa berlakunya sesuai dengan ketentuan Pasal 29 PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS.

22 Sampai dibuatnya tulisan ini masih dalam tahap banding.

23 Terkait bentuk amar *ultra petita* tersebut Majelis Hakim berpendapat sebagai berikut: "Menimbang, bahwa selanjutnya guna menghindari kekosongan hukum dalam pengisian pejabat Kadus III Desa ..... , atas dasar kewibawaan yang formal (De Formele Gezagsverhouding) dari Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersumber dari Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986, bahwa dalam rangka menyelesaikan sengketa TUN ini, Pengadilan memerintahkan kepada Tergugat (Kepala Desa ..... ) untuk melakukan seleksi ulang penjurangan dan penyaringan perangkat desa Tahun 2012, khususnya untuk pengisian formasi jabatan Kadus III Desa ..... ". Dalam Putusan Nomor 06/G/2008/PTUN.Smg. juga terdapat amar yang memerintahkan pengulangan proses penjurangan, akan tetapi dalam petitum gugatan memang sudah dimohonkan.

tetap dianggap sah sebelum dinyatakan sebaliknya. Oleh karena itu, secara konsep hakim dalam amar putusannya tidak perlu lagi menyatakan keputusan objek sengketa dinyatakan sah dalam hal gugatan ditolak. Namun demikian, dalam kasus-kasus tertentu, terdapat pula amar-amar deklaratif yang bersifat *ultra petita*. Putusan perkara Nomor 10/G.TUN/1991/PTUN-JKT., atau yang lebih dikenal dengan putusan sengketa jalan sabang adalah salah satu contoh bentuk amar *ultra petita* ini. Dalam "Sengketa Jalan Sabang" tersebut ternyata hakim tidak hanya memberikan putusan terhadap pokok sengketa. Amar putusan hakim tersebut adalah pernyataan sahnya Sertifikat Hak Milik Nomor 60/Gambir, sedangkan sertifikat tersebut oleh penggugat dalam surat gugatan tidak diajukan sebagai pokok sengketa.<sup>24</sup>

Dalam banyak kasus, para hakim administrasi tidak sampai menuangkan amar *ultra petita* ataupun *reformatio in peius* ini pada diktum putusan, akan tetapi dengan berbagai pertimbangan cukup dimasukkan dalam bagian pertimbangan hukum.<sup>25</sup> Meskipun demikian, dalam banyak kasus, tidak dituangkannya amar tersebut secara tegas dalam diktum putusan ternyata juga tidak diperhatikan oleh tergugat untuk ditindaklanjuti, karenanya penuangan amar *ultra petita* secara tegas dalam diktum putusan sangat diperlukan demi terciptanya kepastian hukum.<sup>26</sup>

Dari beberapa contoh kasus di atas memberikan gambaran bahwa dalam tataran praktik, diktum atau amar *ultra petita* sudah sering digunakan oleh hakim-hakim tata usaha negara. Secara substantif, ternyata putusan-putusan *ultra petita* di PTUN memiliki karakter yang cukup beragam. Subtansi yang terlihat dari berbagai putusan di atas tidak hanya berbentuk amar *reformatio in peius*, yakni amar putusan yang membuat penggugat dalam keadaan yang lebih buruk sebagaimana diatur dalam Buku II MA RI Teknis Peradilan TUN. Pada kasus-kasus di atas, dapat pula ditemukan amar-amar yang justru tidak

menguntungkan kedua belah pihak (kasus perintah pengulangan proses pemilihan perangkat desa misalnya). Terdapat pula amar *ultra petita* yang lebih menguntungkan pihak penggugat atau *reformatio in melius* (kasus perintah rehabilitasi Kepala BKD). Bahkan dari kasus-kasus tersebut terdapat pula amar *ultra petita* yang sama sekali tidak menguntungkan atau membuat lebih buruk para pihak karena sifatnya hanya koreksi dan pembetulan semata (misalnya kasus perintah perbaikan keputusan dengan arahan dan pedoman tertentu).

Dari sampel putusan-putusan tersebut, dapat ditarik satu kesimpulan, bahwa pada umumnya alasan dibuatnya amar *ultra petita* dalam diktum putusan hakim dilatarbelakangi oleh berlakunya asas hakim aktif, asas kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, serta penerapan tugas hakim sebagai penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan administrasi. Pilihan antara keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan ataupun kombinasi di antara ketiga tujuan hukum tersebut menjadi landasan utama, kapan suatu amar *ultra petita* harus dituangkan secara tegas dalam diktum putusan.

Landasan formal yang digunakan oleh hakim dalam menetapkan amar *ultra petita* pada umumnya didasarkan Yurisprudensi MA RI yang memperbolehkan *ultra petita* serta doktrin yang dikembangkan oleh MA RI dalam Buku II Teknis Peradilan TUN, diperbolehkannya amar *reformatio in peius*. Disamping itu, berlakunya asas *dominus litis* yang dihubungkan dengan ketentuan Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 juga dapat digunakan sebagai landasan formal pembuatan amar *ultra petita*. Singkatnya, kebutuhan penegakan hukum dan keadilan dalam sistem peradilan administrasi negara telah melahirkan berbagai penafsiran dan/atau penemuan hukum dalam menangani kasus-kasus konkrit.

Diktum *ultra petita* diibaratkan sebagai mekanisme pintu darurat yang hanya akan dipergunakan dalam kasus-kasus tertentu sehingga

24 Uraian kasus selengkapnya: Boy Yendra Tamin, Sebuah Contoh Kasus (Bagian 3 dari tulisan Putusan Hakim (PTUN) Yang Ultra Petita), Artikel diunduh dari: <http://boyvendratamin.blogspot.com> pada tanggal 30-12-2012. Kasus posisinya, Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah mengeluarkan SIPPT (Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah) tanggal 7 Mei 1990 No.:1618/-1.711 seluas 7000 M2 yang terletak dipersil Jln. H. Agus Salim (Dulunya bernama Jalan Sabang) Nomor 4-6-8-10-12-14 dan persil Jalan Kebon Sirih Nomor 48-50 Jakarta Pusat, kepada PT Sari Graha Mandala. Atas dikeluarkannya kedua surat Keputusan Gubernur itu, Ny. Dahniar dkk, melakukan gugatan ke PTUN Jakarta, dengan alasan kepentingan penggugat telah dirugikan oleh kedua surat keputusan sebagaimana disebut diatas, oleh karena penggugat tidak dapat melakukan realisasi balik nama atas tanah Sertifikat Hak Milik No.60/Gambir, dengan dihapusnya Sertifikat Hak Milik No.60/Gambir oleh Badan Pertanahan Nasional yang kemudian memberikan status lain terhadap tanah tersebut.

25 Tri Cahya Indra Permana, 2010, *Bunga Rampai Permasalahan Hukum Tata Usaha Negara*, Unnes Prees, Semarang, hlm. 180.

26 Wawancara dengan Hakim PTUN Semarang, 10 Januari 2013.

membutuhkan penyelesaian secara khusus. Fakta ini tentu saja senada dengan pendapat Yos Johan Utama,<sup>27)</sup> bahwa putusan PTUN tentu diharapkan menjadi instrumen utama dan terakhir dari sekalian proses sistem PTUN, tentunya juga diharapkan sebagai instrumen penyelesai sengketa dan pesan keadilan.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa praktik *judicial activism* juga telah melembaga di kalangan hakim-hakim TUN. Penguatan praktik *judicial activism*<sup>28)</sup> ini pulalah yang diangkat oleh Paulus E. Lotulung selaku Ketua Muda TUN MA RI pada Rapat Kerja Nasional (Rakernas) MA Tahun 2011 sehingga menjadi topik bahasan sentral bagi peserta Rakernas. Apabila untuk menyelesaikan suatu sengketa dirasakan bahwa hakim atau pengadilan harus menggunakan suatu aturan baru atau mengubah suatu aturan yang lama, maka disitulah Hakim menciptakan hukum (*judge made law*). Gagasan *judisial activism* ini sendiri menurut Lotulung sudah diadopsi oleh hukum acara PTUN dalam bentuk asas hakim aktif (*dominus litis*). Menurut Lotulung, diperlukannya *judicial activism* dalam sistem peradilan administrasi dilatarbelakangi oleh karakteristik PTUN itu sendiri, yaitu adanya sifat asas hakim aktif, asas pembuktian bebas dan kebenaran materiil, serta asas putusan *erga omnes*.<sup>29)</sup> Dari hasil diskusi Rakernas tersebut didapatkanlah kesimpulan bahwa hakikat keaktifan hakim (*judicial activism*) adalah untuk menjawab (mengisi) kekosongan hukum, sehingga putusan hakim dapat mencerminkan rasa keadilan hukum masyarakat.<sup>30)</sup>

Asas yang menyatakan hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintahan ke depan semakin ditinggalkan oleh para hakim sendiri. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa larangan hakim duduk di kursi pemerintah sendiri sudah ditinggalkan di Amerika,<sup>31)</sup> di mana beberapa putusan hakim Amerika Serikat sudah mencerminkan *government by judiciary*. Sejak dilakukannya pengujian undang-

undang oleh *Supreme Court* Amerika dalam kasus *Marbury vs. Madison* sesungguhnya ajaran pemisahan kekuasaan secara ketat telah ditinggalkan. Kekuasaan kehakiman juga telah bisa merambah kekuasaan legislatif dalam bentuk pengujian undang-undang yang dibuat oleh legislatif. Karenanya doktrin yang berkembang sekarang adalah *check and balances*, di mana cabang-cabang kekuasaan negara tidak lagi terpisah secara ketat, melainkan saling mengontrol dan mengendalikan.

Pendapat B.J. Schueler sebagaimana yang dikutip oleh Irfan<sup>32)</sup>, menyatakan bahwa keterbatasan wewenang yang dimiliki hakim, cenderung membuat sengketa administrasi menjadi sengketa yang tidak terselesaikan. Salah satu upaya agar sengketa tersebut benar benar tuntas, maka sebagian wewenang mengambil kebijakan dapat dilakukan oleh hakim pengadilan administrasi. Karena itu, *judicial activism* hakim harus dibangun dalam kerangka yang lebih luas, meskipun tetap harus dibarengi sikap *judicial self-restraint* dari para hakim. Kebebasan hakim yang terlalu terbuka terkadang malah kontra produktif. Karena itu pengawasan dan eksaminasi publik terhadap putusan-putusan hakim menjadi sangat penting untuk dilakukan dalam rangka mengawal hakim agar tidak terjerumus dalam kebebasan hakim yang berlebihan.

Mendasarkan pada landasan teoritik di atas, adalah sewajarnya apabila pada masa yang akan datang larangan *ultra petita* sebagaimana diatur dalam UU MA tidak diberlakukan lagi dalam sengketa TUN. Adalah tidak tepat lagi penggunaan alasan-alasan peninjauan kembali dalam perkara perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU MA diterapkan juga untuk sengketa-sengketa TUN. Mengapa demikian, karena karakter antara sengketa perdata dan sengketa TUN jelas berbeda, sehingga tidak semua asas-asas dalam hukum acara perdata dapat diterapkan dalam sengketa TUN.

27 Yos Johan Utama, 2009. *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip. Semarang, Badan Penerbit Undip. hlm. 29.

28 *Judicial Activism* adalah suatu filosofi dari pembuatan putusan peradilan, dimana para hakim mendasarkan pertimbangan-pertimbangan putusannya, antara lain : pada pandangan Hakim tersebut terhadap perkembangan baru atau kebijakan publik yang berkembang, dan sebagainya. Pertimbangan tersebut menjadi arahan baginya didalam memutuskan kasus yang bersangkutan, karena adanya perkembangan baru atau berlawanan dengan putusan-putusan sebelumnya dalam kasus yang sama. Terjemahan bebas oleh Paulus E Lotulung dari kutipan Bryan A. Garner (Penyunting), 2004, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-8, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, AS, hlm. 862.

29 Paulus E. Lotulung, "Keaktifan Hakim Dalam Proses Peradilan (*Judicial Activism*) dalam Konteks Peradilan Tata Usaha Negara), Makalah disampaikan pada Rakernas Mahkamah Agung RI Tahun 2011 di Jakarta tanggal 18-22 September 2011, hlm. 17.

30 Rumusan Hasil Diskusi Kelompok IV Bidang Peradilan Tata Usaha Negara pada Rakernas Mahkamah Agung RI Tahun 2011 di Jakarta.

31 Lihat Martitah, *Op.Cit.*, hlm. 86.

32 Irfan Fachrudin, *Op.Cit.*, hlm. 277

Dalam rangka menegakkan keadilan yang diharapkan bisa benar-benar dirasakan masyarakat memang diperlukan kreativitas dan kepeloporan dari penegak hukum. Kreativitas dalam konteks penegakan hukum selain dimaksudkan untuk mengatasi ketertinggalan hukum, juga dimaksudkan untuk membuat terobosan-terobosan hukum, bila perlu melakukan *rule breaking*. Terobosan-terobosan ini diharapkan dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, yaitu hukum yang membuat bahagia. Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>33</sup> hukum bukan institusi mutlak dan final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, in the law making*) menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan di sini bisa direfleksikan ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Dalam tataran tujuan demikian, maka bentuk diktum *ultra petita* dapat juga dikategorikan sebagai perwujudan penegakan hukum yang progresif.

### C. Simpulan

UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN tidak mengatur secara tegas larangan pembuatan putusan *ultra petita*, sehingga dapat dikatakan larangan *ultra petita* di lingkungan PTUN tidaklah berlaku mutlak. Yurisprudensi sebagai bagian dari sumber hukum formil dalam Hukum Acara PTUN menjadi pijakan hukum bagi para Hakim TUN untuk mengeluarkan putusan *ultra petita* tersebut, di samping adanya pedoman teknis peradilan yang disusun MA sebagai pegangan para hakim yang juga memperbolehkannya sebatas *reformatio in peius*.

Dalam praktik, diktum atau amar *ultra petita* sudah sering digunakan oleh hakim-hakim PTUN. Secara substantif, ternyata putusan-putusan *ultra petita* di PTUN memiliki karakter yang cukup beragam, misalnya bentuk amar *ultra petita reformatio in peius, reformatio in melius*, perintah pengulangan proses, pembatalan keputusan bukan objek sengketa, akan tetapi secara materiil terkait dengan objek sengketa, penambahan amar substantial dan amar-amar yang bersifat deklaratif. Dibuatnya amar *ultra petita* dalam diktum putusan hakim dilatarbelakangi oleh berlakunya asas hakim

aktif dan asas pembuktian bebas, asas kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan negara, serta penerapan hakim sebagai penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan administrasi.

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

### DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Fachrudin, Irfan. 2003. *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana FH Universitas Padjadjaran.
- Garner, Bryan A. (Penyunting), 2004, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-8, Minnesota AS: West Publishing Co., St. Paul.
- Hadjon, Philipus M. 1986, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Surabaya: Peradaban.
- Hadjon, Philipus M. dkk., 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Kansil, C.S.T. 1989, *PIH dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- MA RI, 1999, "Himpunan Kaidah Hukum Putusan Perkara" *Buku Yurisprudensi MA RI Tahun 1969-1997*, Jakarta: MA RI.
- MA RI, 2006. *Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan*, Jakarta: MA RI.
- Marbun, SF. 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Martitah, 2012, *Model Fungsionalisasi Jaringan*

33 *Ibid*, hlm. 6.

- Sosial Sebagai Bagian Sosial Capital Dalam Pelaksanaan Putusan MK Yang Bersifat Positive Legislature*. Semarang: Disertasi Program Pasca Sarjana FH Undip.
- Permana, Tri Cahya Indra. 2010, *Bunga Rampai Permasalahan Hukum Tata Usaha Negara*, Semarang: Unnes Prees.
- Prodjohamidjojo, Martiman. 1993, *Hukum Acara PTUN*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sukanto, Suryono dan Mamudji, Sri. 2001, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. IV., Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tjandra, Riawan. 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Univ. Atmajaya Press.
- Utama, Yos Johan. 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Semarang: Badan Penerbit Undip.
- Utama, Yos Johan. 2009. *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip. Semarang: Badan Penerbit Undip.

#### **Makalah dan Internet**

- Lotulung, Paulus E. 2011, "Keaktifan Hakim Dalam Proses Peradilan ("Judicial Activism" dalam Konteks Peradilan Tata Usaha Negara), Makalah disampaikan pada Rakernas Mahkamah Agung RI Tahun 2011 di Jakarta tanggal 18-22 September 2011.
- Tamin, Boy Yendra. 2012, "Sebuah Contoh Kasus (Bagian 3 dari tulisan Putusan Hakim (PTUN) yang Ultra Petita)", Artikel diunduh dari: , diakses pada tanggal 30-12-2012.
- Utama, Yos Johan. 2007. "Menggugat Fungsi PTUN Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu Studi Kritis Terhadap Penggunaan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara Dalam Peradilan Administrasi)", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007: hlm. 25 –45.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- UU No. 5 Tahun 1986 Tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.