

SKRIPSI



**ANALISIS YURIDIS ATAS PUTUSAN *ULTRA PETITA* OLEH
HAKIM PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM
SENGKETA PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
DARI JABATAN STRUKTURAL**

(Studi Kasus Putusan No.37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)

Oleh:

**ZULKIFLI
B 111 07 904**

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2011

STUDI KASUS

**ANALISIS YURIDIS ATAS PUTUSAN *ULTRA PETITA* OLEH HAKIM
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM SENGKETA
PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DARI JABATAN
STRUKTURAL
(Studi Kasus Putusan No. 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)**

Oleh:

**ZULKIFLI
B 111 07 904**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
dalam Program Studi Ilmu Hukum**

Pada

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2011**

**PENGESAHAN SKRIPSI
(STUDI KASUS)**

**ANALISIS YURIDIS ATAS PUTUSAN *ULTRA PETITA* OLEH HAKIM
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM SENGKETA
PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DARI JABATAN
STRUKTURAL**

(Studi Kasus Putusan No. 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)

Disusun dan diajukan oleh

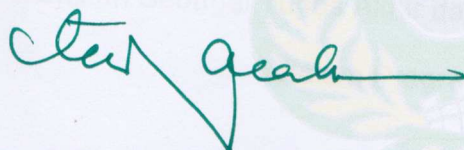
**ZULKIFLI
B 111 07 904**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Kamis, 31 Maret 2011
Dan dinyatakan diterima

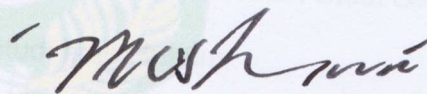
Panitia Ujian

Ketua,

Sekretaris




(Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.)
NIP. 195710291983031 002



(Ruslan Hambali, S.H., M.H.)
NIP. 196511101983031 003

**A.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik**



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP 19630419 198903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

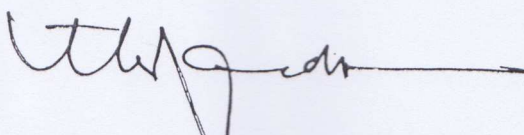
Nama : Zulkifli
Nomor Pokok : B 111 07 904
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Yuridis atas Putusan *Ultra Petita* oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural.
(Studi Kasus Putusan No. 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)

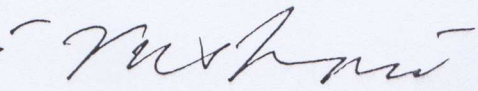
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, Februari 2011

Pembimbing I

Pembimbing II


(Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.)
NIP. 195710291983031 002


(Ruslan Hambali, S.H., M.H.)
NIP. 196511101983031 003

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa

Nama : ZULKIFLI
Nomor Pokok : B 111 07 904
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Atas Putusan Ultra Petita oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural
(Studi Kasus Putusan No.37 /G.TUN /2009 /PTUN.Mks)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir Program Studi.

Makassar, Maret 2011

Dekan

Dekan Bidang Akademik,



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 196304191989031003

Yang membuat pernyataan,

(ZULKIFLI)

NIM. B 111 07 904

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda di bawah ini:

Nama : ZULKIFLI

Nomor Pokok : B 111 07 904

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul Skripsi : Analisis Yuridis atas Putusan *Ultra Petita* oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural.

(Studi Kasus Putusan No. 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)

Dengan ini, menyatakan bahwa penulisan karya ilmiah ini benar-benar merupakan hasil karya asli penulisan sendiri dan bukan merupakan tulisan atau jiplakan dan atau pengalihmediaan karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi manapun.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa karya ilmiah ini adalah hasil jiplakan (plagiat), maka penulis bersedia menerima sanksi atas perbuatan saya tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini, penulis buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan maupun tekanan dari pihak manapun juga.

Makassar, Februari 2011

Yang membuat pernyataan,

(ZULKIFLI)
NIM. B 111 07 904

ABSTRAK

ZULKIFLI (B 111 07 904), *Analisis Yuridis atas Putusan Ultra Petita oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural (Studi Kasus Putusan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.)*, (Dibimbing oleh Abdul Razak dan Ruslan Hambali)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dalam hal apa Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita* dan untuk mengetahui mengapa dalam perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks., Hakim mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita*.

Penelitian ini dilakukan pada Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar dan Kantor Kuasa Hukum masing-masing Penggugat dan Tergugat serta perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang mempunyai kompetensi serta mencari literatur hukum yang relevan dengan penelitian ini.

Temuan yang diperoleh dari penelitian ini antara lain, 1) Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mengeluarkan putusan *ultra petita* akan tetapi tidak bersifat ekstrem artinya dibatasi hanya dalam hal meluruskan atau membenarkan tindakan hukum yang seharusnya menurut hukumnya. 2) Hakim mengeluarkan putusan *ultra petita* dalam perkara ini karena Surat Keputusan Bupati Jeneponto No. 821.2/260/BKD yang mencabut dan menyatakan Surat Keputusan Bupati Jeneponto No. 821.2/126/BKD tidak berlaku lagi, tidak berubah substansinya akan tetapi hanya berubah Nomor Surat Keputusannya. Selain itu, dasar pertimbangan Hakim mengeluarkan putusan *ultra petita* adalah karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat *Erge Omnes* yaitu mengikat secara umum sehingga hakim PTUN harus mencari kebenaran materil.

UCAPAN TERIMA KASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah saya ucapkan syukur dan segala puji kepada Allah SWT. Yang Maha Kuasa, sumber segala hikmat dan ilmu pengetahuan yang telah memberikan saya kemampuan untuk menyelesaikan tugas akhir ini yakni berupa tulisan skripsi. Shalawat dan Salam semoga senantiasa dicurahkan kepada Junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW dan keluarga, sahabat-sahabat Beliau. Semoga kita tetap dalam lindungan-NYA, dalam melakukan aktivitas sehari-hari, Amin.

Pertama-tama saya ingin mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat orang tua saya H. Kuddus.B dan Hj. Kursani, yang telah membesarkan saya dengan doa dan kasih sayangnya. Tercinta, istri saya dr. Nurul Asmi Syaiful yang selalu dengan sabar mendampingi saya dalam suka dan duka melengkapi kebahagiaan dalam hidup. Penghargaan kepada keluarga besar mertua saya H. Syaiful Alam dan Hj. Agustina.

Terselesaikannya tugas akhir tidak lepas dari dorongan, bimbingan dan doa berbagai pihak sehingga selayaknya ucapan terimah kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Rektor dan para Pembantu Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan bagi Penulis mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Dekan dan para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya yang telah membantu dan menyediakan berbagai fasilitas selama Penulis mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Serta seluruh Dosen pengasuh mata kuliah yang telah mengajarkan ilmu hukum yang sangat bermanfaat.

3. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. dan Ruslan Hambali, S.H., M.H. selaku pembimbing yang telah memberikan arahan serta bimbingan yang terbaik dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
4. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Dr. Ansyori Ilyas, S.H., M.H. dan Kasman Abdullah, S.H., M.H., selaku penguji, terima kasih atas saran dan kritiknya.
5. Ibu Sakka Pati, S.H., M.H. selaku Penasehat Akademik yang selama ini memberikan nasehat-nasehat dan motifasi kepada penulis.
6. Keluarga Besar Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang banyak membantu penulis dalam melakukan KKN-PH dan penelitian. Terhusus kepada Kel. Muh. Ilham, S.H. yang telah banyak memberikan ilmunya dan bimbingannya dalam penyelesaian tugas akhir ini.
7. Seluruh teman-teman seperjuangan (Ahkam, Ilyan, Cuppy, Palli, Uztads Dede, Riki, dll), rekan-rekan KKN-PH lokasi PTUN Makassar, terima kasih atas dukungannya, tetap semangat dan sukses buat kita semua.
8. Tidak terlupakan saudara-saudaraku (Kel. K' Rahmat, Kel. K' Nur, Kel. K' Haris, Kel. K' Ibnu, Kel. K' Ida, Kel. K' Said, Kel. K' Syukur, Kel. K' Sri, Kel. Nia, Ulla Gibol). Adik iparku Odha dan Adhe. Semoga tetap dalam lindungannya dan sukses selalu, Amin

Akhirnya Penulis hanya dapat berharap semoga skripsi ini dapat memberikan makna positif bagi perkembangan Ilmu Hukum. Amin.

Makassar, Maret 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	v
ABSTRAK	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	5
A. Peradilan Tata Usaha Negara	5
1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara	5
2. Kompetensi PTUN	9
3. Karakteristik dan Asas-asas PTUN	12
4. Putusan PTUN	15
B. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)	17
1. Pengertian KTUN	17
2. Perubahan KTUN	21
3. Tolak Ukur Keabsahan KTUN oleh Hakim PTUN	22
C. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural	23
1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Jabatan Struktural	23
2. Pemberhentian PNS dari Jabatan Struktural	25
D. <i>Ultra Petita</i>	28
BAB III KASUS POSISI	32
A. Kasus Posisi	32
B. Permasalahan Hukum	40
BAB IV PERUMUSAN INTISARI PUTUSAN	41

	A. Ringkasan Pertimbangan Hukum	41
	B. Amar Putusan.....	53
BAB V	ANALISIS KASUS	56
	A. Analisis Yuridis atas Putusan <i>Ultra Petita</i> oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara	56
	B. Analisis Dasar Pertimbangan Hakim Mengeluarkan Putusan yang bersifat <i>Ultra Petita</i> dalam Perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.	64
BAB VI	PENUTUP	77
	A. Kesimpulan	77
	B. Saran	77
	DAFTAR PUSTAKA	79

BAB I

PENDAHULUAN

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat 3 (tiga) pilar kekuasaan Negara, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial (kehakiman). Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹

Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, Peradilan Tata Usaha Negara terkadang dihadapkan pada suatu permasalahan dalam mengeluarkan beberapa putusannya dan salah satu bentuk permasalahan tersebut dikenal dengan istilah putusan *ultra petita*.

Dalam konteks hukum acara yang berlaku pada peradilan, *ultra petita* merupakan putusan yang memuat hal-hal yang tidak diminta oleh penggugat dalam gugatannya (*petitum*).

Sehubungan dengan kewenangan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara,² Pengadilan Tata Usaha Negara sering mendapat kritik mengenai kompetensinya dan bagaimana hukum formilnya khususnya menyangkut praktek *ultra petita*.

¹ Pasal 24 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, LNRI tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344.

Sebagaimana kita ketahui bahwa larangan *ultra petita* hanya dikenal dalam hukum acara perdata³ sedangkan ketentuan *ultra petita* dalam hukum acara di PTUN tidak diatur sama sekali dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Juncto* UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan pertama UU No. 5 Tahun 1986 *Juncto* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986, maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, sebenarnya apa yang dituntut telah ditentukan secara limitatif, yakni: Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Kalau apa yang dapat dituntut sudah ditentukan secara tegas terbatas, pertanyaannya “dapatkah hakim pengadilan Tata Usaha Negara menjatuhkan putusan di luar (melebihi) dari apa yang dituntut?” Singkatnya dapatkah hakim PTUN melakukan *ultra petita*? Dengan adanya keadaan tersebut akan membawa implikasi yuridis dan perdebatan dikalangan para ahli hukum, praktisi dan akademisi.

Sebelum penulis memaparkan lebih jauh permasalahan tersebut maka dalam bab ini penulis akan menguraikan sedikit tentang objek gugatan yang telah diputuskan PTUN Makassar.. Adapun putusan tersebut sebagai berikut:

³ M. Yahya Harahap, 2004, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 801

Putusan PTUN Makassar Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks., dinilai sebagai putusan yang bersifat *ultra petita*, pasalnya sebagaimana *petitum* pokok para penggugat meminta agar hakim menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto, tanggal 2 Maret 2009, sedangkan dalam putusannya, Majelis Hakim PTUN Makassar yang memeriksa dan memutus perkara ini juga menyatakan batal surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang perubahan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2010 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009.

Dari putusan tersebut, jelas hakim mengabdikan melebihi dari pada apa yang menjadi *petitum* para penggugat atau dengan kata lain, hakim PTUN telah melakukan *ultra petita* dalam putusannya. Selain itu pula, ada bentuk *ultra petita* lain dalam putusan PTUN tersebut yakni hakim telah membatalkan surat keputusan objek sengketa tidak terbatas atau sekedar atas nama penggugat saja, padahal dalam *petitumnya*, penggugat meminta agar hakim membatalkan surat keputusan objek sengketa hanya atas nama penggugat. Pertanyaannya sekarang adalah apakah

dalam kedua bentuk *ultra petita* di atas, hakim dimungkinkan untuk melakukannya. Jika dalam Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara sendiri *ultra petita* tidak diatur, apakah yang menjadi dasar hukum hakim PTUN melakukan *ultra petita*.

Sikap para pihak terhadap putusan hakim dalam perkara di atas adalah menerima. Ini terlihat dari tidak adanya pengajuan banding oleh para pihak terutama pihak yang kalah. Hal ini pula menggambarkan bahwa *ultra petita* jarang dipersoalkan oleh para pihak yang berperkara, namun sebagai akademisi, penulis perlu mengkaji sesuatu hal yang dalam peraturan perundangan-undangannya tidak diatur tetapi dalam praktek sering dilakukan oleh hakim PTUN.

Maka untuk itu penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan menggunakan instrumen yuridis menyangkut bagaimana praktek *ultra petita* itu sendiri jika dilihat dalam ruang lingkup kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara.

Berdasar pada pemaparan latar belakang diatas, penulis mengambil judul "Analisis Yuridis atas Putusan *Ultra petita* oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sengketa Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural (studi kasus putusan PTUN No. 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Pengadilan Tata Usaha Negara

Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara dituangkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986. Undang-undang ini di samping diberi nama “Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara” dapat juga disebut “Undang-undang Peradilan Administrasi Negara”.⁴

Pengertian Tata Usaha Negara dalam Undang-undang ini adalah Administrasi Negara yang menjalankan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dengan kata lain yang dimaksud dengan urusan pemerintahan itu ialah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara yang bukan merupakan tugas legislatif ataupun yang mengadili. Yang dibakukan namanya yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Dalam Undang-undang ini pengertian administrasi tidak dirumuskan sehingga administrasi dianggap sama artinya dengan Tata Usaha Negara. Mengenai definisi yang dimuat dalam suatu undang-undang merupakan

⁴ Pasal 144 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

definisi *stipulatif* yang berarti makna yang diberikan sama dengan makna yang ditetapkan dalam Undang-undang itu.

Namun sebelum penulis lebih jauh membahas mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, terlebih dahulu akan diuraikan apakah sebenarnya yang dimaksud dengan Peradilan.

Tentang pengertian atau batasan terhadap arti Peradilan, Prof. Dr. Sjachran Basah, SH. CN. menyatakan:⁵

“Bahwa untuk memberikan pengertian atau batasan terhadap arti peradilan, adalah hal yang sulit, yang dikarenakan tidak mudah memberi definisi yang tepat dan sempurna, yang dapat mencakup segala-galanya, sehingga dapat memuaskan semua pihak “.

Kemudian Beliau melanjutkan:

“Namun ini tidak berarti bahwa pengertian Peradilan tidak ada”

Apa yang dikemukakan di atas adalah benar adanya, hal ini dapat dilihat dari banyaknya para ahli hukum yang mengemukakan pengertian tentang peradilan yang antara lain sebagai berikut:

Van Praag menyatakan bahwa:⁶

“Peradilan ialah penentuan berlakunya suatu aturan hukum pada suatu aturan yang konkret, yang bertalian dengan adanya suatu perselisihan”.

Sementara itu ahli lainnya yakni:

Van Apeldoorn menyatakan bahwa:⁷

⁵ Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 25.

⁶ Van Praag (Muchan. 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, , hal. 8)

⁷ Van Apeldorn (*Ibid*, hal. 8)

“Peradilan ialah pemutusan perselisihan oleh suatu instansi yang tidak mempunyai kepentingan dalam perkara maupun merupakan bagian dari yang berselisih, tetapi berdiri di atas perkara, sedangkan hakim merupakan “*subsumptie appart*” dan tugasnya adalah menerapkan suatu soal yang jadi pokok perselisihan di bawah suatu peraturan umum”

Dari pengertian tersebut maka dapatlah dikatakan bahwa Peradilan ialah suatu instansi yang netral terhadap suatu peristiwa hukum konkret untuk kemudian melakukan memeriksa dan memasukkan suatu peristiwa konkret itu ke dalam suatu norma yang abstrak dan menuangkannya ke dalam putusan.

Untuk selanjutnya, Mengenai pengertian Peradilan Administrasi Negara, Prajudi Atmosudirjo memberikan pengertian Peradilan Administrasi dalam arti luas dan dalam arti sempit:⁸

Dalam arti luas:

“Peradilan Administrasi Negara adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi administrasi Negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat dan perkara administrasi Negara murni”.

Dalam arti sempit :

“Peradilan Administrasi Negara adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi Negara murni semata-mata”

Pengertian yang dirumuskan oleh Prajudi Atmosudirjo tersebut, bila dikaitkan dengan yuridiksi badan-badan peradilan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970, *Juncto* UU

⁸ Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.62-63

No. 2 Tahun 1986, *Juncto* UU No. 5 Tahun 1986 maka dapatlah dikatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara yang terbentuk berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tersebut adalah merupakan suatu peradilan yang bersifat sempit, yang hanya akan memeriksa perkara-perkara yang merupakan sisa yuridiksi Peradilan umum, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer.

Dari rumusan tersebut nampak bahwa beliau menggunakan istilah Peradilan Administrasi Negara murni untuk menyebut peradilan administrasi sempit. Adapun yang dimaksud dengan perkara Administrasi Negara murni ialah suatu perkara yang tidak mengandung pelanggaran hukum (pidana atau perdata) melainkan suatu persengketaan (konflik) yang berkisar atau berpangkal pada suatu hal yang mengenai interpretasi dari pada suatu pasal atau ketentuan-ketentuan undang-undang dalam arti luas.

Selanjutnya Beliau membedakan Peradilan Administrasi Negara ke dalam dua golongan yaitu:⁹

- a. Peradilan Administrasi
- b. Peradilan Administratif

Peradilan Administratif berkaitan dengan penyelesaian dari sengketa-sengketa intern Administrasi Negara yang pada umumnya akan bersifat persoalan yuridiksi yang dipersengketakan oleh suatu instansi lain. Dan Peradilan Administrasi, yakni bilamana terjadi konflik antara

⁹ *Ibid*, hal. 63

Administrasi Negara dengan seorang atau beberapa warga masyarakat. Dengan kata lain bahwa Peradilan Administrasi menyelesaikan perkara-perkara ekstern Administrasi Negara, sedangkan Peradilan Administratif menyelesaikan perkara-perkara intern Administrasi Negara dengan pihak luar.¹⁰

2. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana umumnya dalam Hukum Acara, kompetensi suatu badan peradilan untuk memeriksa suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya, sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa.

a. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan peradilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan peradilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak yang sedang bersengketa berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu.

Adapun kompetensi PTUN yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak sebagai berikut:¹¹

¹⁰ SF. Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal. 35

¹¹ Pasal 54 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan, atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum pengadilan, gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak dalam daerah hukum pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada pengadilan yang bersangkutan,
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat,
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan berada diluar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

b. Kompetensi Absolut

Kompetensi Absolut berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa suatu perkara menurut objek atau materi atau pokok sengketa.

Adapun yang menjadi objek sengketa Pengadilan Tata Usaha Negara adalah perbuatan pemerintah yang mengeluarkan keputusan/ketetapan (*Beschikking*), sedangkan perbuatan pemerintah lainnya yakni melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*) dan

mengeluarkan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.¹²

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara adalah:

“Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹³

Dalam rumusan di atas, disebutkan bahwa timbulnya sengketa Tata Usaha Negara adalah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata usaha Negara. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara secara *stipulatif* dirumuskan sebagai berikut:¹⁴

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Selain itu masih termasuk ke dalam kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara adalah ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986, yaitu dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Jika peraturan perundang-undangan tidak menentukan, maka jangka waktu untuk itu

¹² SF Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet. I, hal. 61.

¹³ Pasal 1 Angka 4 UU No.5 Tahun 1986

¹⁴ Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986

adalah 4 (empat) bulan sejak permohonan diterima. Tetapi apabila jangka waktu itu ditetapkan di dalam peraturan perundangan dasarnya, maka digunakan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasar tersebut.

3. Karakteristik Peradilan Tata Usaha Negara

Di dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, dijelaskan bahwa:

“Hukum acara yang digunakan dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada Peradilan Umum untuk perkara perdata dengan beberapa perbedaan, ...”

Ketentuan tersebut ternyata telah menimbulkan interpretasi yang keliru seakan-akan Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara sama dengan Hukum acara peradilan Perdata. Apabila ketentuan di atas didekati secara yuridis prinsipil maka jelas tidak pada tempatnya. Menurut Philipus M. Hadjon terdapat perbedaan hakiki antara peradilan Tata Usaha Negara dengan peradilan Perdata yang dapat diterangkan sebagai berikut:¹⁵

- a. Hakim Tata Usaha Negara tidak usah membatasi diri pada bagian yang dipertentangkan dari suatu keputusan, akan tetapi dapat menguji seluruh keputusan atas keabsahannya, juga lepas dari motivasi yang mengajukan gugatan
- b. Kemungkinan adanya *Reformatio in peius*. Bahwa pembatalan suatu keputusan pada akhirnya dapat mengarah ke suatu hasil yang lebih negatif bagi seorang penggugat dibandingkan dengan apa yang dihasilkan keputusan yang asli.

¹⁵ Philipus M. Hadjon *et al.* 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cet. I, Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hal. 313

- c. Hakim Tata Usaha Negara hanyalah dapat membatalkan suatu keputusan. Dalam hal ini penguasa harus mengambil keputusan baru dengan memperhatikan putusan hakim.
- d. Hak gugat dari pihak ketiga dapat dimungkinkan dari sifat hukum positif yang melandasi penetapan penguasa.

Perbedaan-perbedaan tersebut sesungguhnya bersumber dari karakteristik hukum acara peradilan Tata Usaha Negara yang tercermin dalam asas-asas hukum Tata Usaha Negara yang melandasi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai asas-asas termaksud sebagai *starting point*, menurut Philipus M. Hadjon adalah:¹⁶

- a. Asas praduga *rechtmatic* (*vermoeden van rechtmaticheid= preasumptio iustae causa*).
- b. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian.
- c. Asas keaktifan hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak.
- d. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat (*erga omnes*). Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik, dengan demikian putusan pengadilan TUN berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan karakteristik di atas, khusus asas keaktifan hakim yang akan penulis bahas lebih jauh karena asas ini terkait dengan asas *ultra petita* dalam hukum acara. Sebagaimana larangan *ultra petita* dalam hukum acara perdata karena menganut asas hakim pasif atau “tidak berbuat apa-apa”.

Selanjutnya apakah karakteristik keaktifan hakim dapat diartikan hakim Tata Usaha Negara dapat melakukan *ultra petita*?

¹⁶ *Ibid*, hal. 313

Berkenaan dengan asas keaktifan hakim J.A. Borman dalam karyanya *Praktijk de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State*, menyatakan:¹⁷

“Ada dua sikap hakim dalam mengadili suatu sengketa: Pertama, sangat formil, artinya hanya memperhatikan sebatas yang dikemukakan para pihak atau mencari kebenaran formal; kedua, aktif, artinya hakim berupaya mencari dan mengungkapkan fakta dan melengkapi segi hukum atau mencari kebenaran materii”.

Sikap Hakim Tata Usaha Negara adalah aktif. Sifat aktif tersebut dikarenakan mencari kebenaran atas peristiwa di muka Peradilan Tata Usaha Negara merupakan kepentingan publik (*Erge Omnes*) yang menurut hukum publik hakim harus diberi wewenang yang besar.¹⁸

Maka dengan asas keaktifan hakim, menurut Van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyatakan:¹⁹

”Pada umumnya penguasa mempunyai kedudukan lebih kuat, juga dalam beracara. Hal ini dapat dikompensasi dengan meminimalkan aturan-aturan beracara dan memaksimalkan kebebasan hakim; kebebasan itu meliputi kemungkinan untuk tidak mengabaikan catatan-catatan yang dapat diterima, pemberian kesempatan untuk memperbaiki kelalaian-kelalaian”

Sebagai konsekuensi logis dari asas keaktifan hakim dalam proses pemeriksaan sengketa adalah keaktifan selama proses pemeriksaan sengketa sepenuhnya terletak pada hakim. Hakim tidak

¹⁷ J.A. Borman (Suparto Wijoyo, 2000, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, hal.68)

¹⁸ Sjahran Basah, 1989, *Hukum Acara dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali, Jakarta, hal. 52

¹⁹ Van Wijk dan Willem Konijnenbelt (Philipus M. Hadjon, *Op.cit.* hal. 333).

bergantung pada inisiatif dan keaktifan para pihak sebagaimana dalam proses beracara di peradilan perdata.

4. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

a. Pengertian Putusan Pengadilan

Setelah hakim mengetahui duduk perkara yang sebenarnya dari suatu sengketa, maka terhadap perkara dinyatakan selesai. Kemudian hakim menjatuhkan putusannya.

Menurut N. E Algra *et al*, menyatakan bahwa:²⁰

“Kata “putusan” lazim dipadankan dengan kata asing, seperti “*von’nis*” dari bahasa Belanda dan kata “*judgement*” dari bahasa Inggris. *Von’nis* adalah keputusan yang diberikan oleh hakim untuk sementara mengakhiri perkara yang dibawa kehadapannya dalam bentuk diisyaratkan sedangkan *judgement* adalah keputusan hakim atau pengadilan.”

Sedangkan menurut Henry Cambell Black menyatakan bahwa:²¹

“Keputusan adalah pernyataan pejabat pengadilan yang resmi dan otentik tentang hak dan tuntutan suatu pihak terhadap tindakan atau gugatan dimana tuntutan diserahkan pada ketetapanannya”

Jadi dapat disimpulkan bahwa Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Dan memang tujuan akhir dari proses pemeriksaan perkara adalah

²⁰ N. E Algra *et al* (Irfan Facruddin, 2004, *Pengawasan terhadap Tindakan Pemerintah dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, hal. 227-228)

²¹ Henry Cambell Black *Ibid*, hal. 228

diambilnya suatu putusan oleh hakim yang berisi penyelesaian perkara yang disengketakan.²²

b. Jenis Putusan PTUN

Putusan pengadilan Tata Usaha Negara yang akan diambil oleh hakim dapat berupa.²³

1. Gugatan ditolak

Apabila isi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berupa penolakan terhadap gugatan penggugat berarti memperkuat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat yang bersangkutan. Hal ini berarti gugatan tidak dapat diajukan lagi.

2. Gugatan dikabulkan

Apabila gugatan penggugat dikabulkan Pengadilan, maka hakim dapat menetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh tergugat yang dapat berupa:

- 1) Mencabut keputusan Tata Usaha Negara tersebut
- 2) Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru.
- 3) Penerbitan keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Disamping kewajiban yang disebutkan di atas, dalam putusan pengadilan dapat pula menetapkan kewajiban bagi pihak tergugat untuk membayar ganti kerugian, dan rehabilitasi untuk sengketa kepegawaian.

²² M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, hal. 797.

²³ Pasal 97 ayat (7) UU no. 5 tahun 1986.

3. Gugatan tidak di terima

Putusan pengadilan yang berisi tidak menerima gugatan pihak penggugat, berarti gugatan itu tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana dimaksud dalam prosedur dismissal atau pemeriksaan persiapan. Dalam hal gugatan tidak diterima maka gugatan setelah diperbaiki dapat diajukan kembali dalam bentuk gugatan baru.

4. Gugatan Gugur

Hakim akan menyatakan dalam putusannya bahwa suatu gugatan gugur, apabila penggugat atau kuasanya tidak dipersidangan pada hari, tanggal, jam yang telah ditentukan yaitu pada hari sidang pertama dan kedua secara berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Terhadap gugatan yang gugur tersebut, kepada penggugat atau kuasanya masih diberi kesempatan untuk memasukkan gugatannya sekali lagi setelah membayar uang muka biaya perkara.

B. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

1. Pengertian KTUN

Keputusan Pejabat yang berwenang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sering dikenal dengan istilah SK (Surat Keputusan) atau ketetapan (*beschikking*) atau keputusan (*besluit*). Menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang - undang No.51 tahun 2009 tentang perubahan atas UU No.5 tahun 1986 dan UU No 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata

Usaha Negara disebut juga dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan sebuah konsep yang berasal dari istilah ketetapan (*beschikking*) dalam literatur bahasa Belanda, yang mana oleh E. Utrecht kemudian dijabarkan sebagai “suatu perbuatan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa”.²⁴ Sedangkan Van der Pot berpendapat bahwa “ketetapan merupakan alat-alat pemerintahan dan pernyataan alat pemerintahan dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan hukum”.²⁵

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut S.F Marbun lebih cenderung menggunakan istilah keputusan daripada ketetapan dengan membuat kesimpulan sebagai berikut, bahwa yang dimaksud dengan keputusan (*beschikking*) adalah “suatu perbuatan hukum publik bersegi satu, yang dilakukan oleh alat pemerintah (dalam arti sempit) berdasarkan suatu kekuasaan atau wewenang istimewa dengan maksud terjadinya perubahan hubungan hukum”²⁶

Sedangkan dalam Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No.51 tahun 2009, KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang

²⁴ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 227

²⁵ *Ibid*

²⁶ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII PRESS, Jogjakarta.

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Secara normatif keputusan tata usaha negara (KTUN) menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 tersebut terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:

1. Penetapan Tertulis

Konsep tentang penetapan tertulis ini terdiri atas kata “penetapan” dan “tertulis”, penetapan dalam konsep ini menunjuk pada adanya “hubungan hukum” yang ditetapkan dalam keputusan yang bersangkutan yang dapat berupa kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, pemberian suatu status dan lain-lain, Sedangkan kata “tertulis” dimaksudkan bahwa keputusan tersebut dibuat dalam bentuk tulisan dan bukan lisan yang dapat memberikan gambaran tentang siapa yang membuat tulisan, maksud/mengenai apa dan kepada siapa tulisan ditujukan. Dengan demikian syarat harus dalam bentuk tertulis itu bukan mengenai bentuk formalnya melainkan untuk kemudahan dari segi pembuktian.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU NO.5 tahun 1986 yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsep urusan pemerintahan menurut penjelasan undang-undang ini adalah setiap kegiatan yang bersifat eksekutif, dengan demikian siapa saja yang melaksanakan urusan pemerintahan di luar urusan legislatif dan yudikatif dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN meskipun secara struktural ia bukan termasuk dalam jajaran pemerintahan.

3. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara.

Tindakan hukum TUN adalah setiap perbuatan atau tindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan dibidang urusan pemerintahan.

4. Peraturan perundang -undangan yang berlaku.

Unsur ke-empat ini merupakan prasyarat bahwa setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum TUN baik mengenai bentuk dari tindakan hukum serta isi hubungan hukum yang diciptakan harus ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Unsur ini merupakan penerapan dari asas legalitas yang dimaksudkan agar setiap perbuatan atau tindakan badan atau jabatan TUN dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan khususnya dalam mengeluarkan penetapan tertulis selalu tunduk dan diawasi oleh hukum.

5. Bersifat konkret, individual dan final.

- Konkret yaitu bahwa apa yang diputuskan dalam penetapan tertulis tersebut tidak abstrak melainkan telah jelas maksud dan tujuan mengenai hal tertentu.
- Individual menunjuk kepada orang atau badan hukum perdata secara khusus tidak secara umum artinya harus jelas alamat yang dituju kepada siapa penetapan tertulis tersebut ditujukan
- Final artinya penetapan tertulis tersebut bersifat definitif dan tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lainnya.

6. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Bahwa yang dimaksud dengan konsep akibat hukum dalam pengertian KTUN menurut pasal ini adalah bahwa setiap penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau jabatan tata usaha negara dimaksudkan untuk menciptakan adanya perubahan hubungan hukum bagi si penerima keputusan baik itu yang bersifat positif atau negatif.

2. Perubahan KTUN

Pejabat/Badan Tata Usaha Negara diberikan kemungkinan untuk melakukan perubahan dan menerbitkan suatu keputusan baru yang dikeluarkan setelah penetapan tertulis yang definitif sebelumnya, dengan ketentuan:

1. Mengadakan peninjauan kembali,
2. Keputusan yang kedua terbit dengan dasar-dasar pertimbangan baru dan menunjuk pada keputusan sebelumnya,

3. Terdapat fakta-fakta baru yang mengharuskan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan kedua (lebih kepada substansi yang berubah)
4. Didasarkan pada peraturan yang berbeda.

Menurut Indroharto²⁷ menyebutkan bahwa, “apabila terjadi perubahan keputusan dan keputusan yang kedua itu hanya bersifat koreksi terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang pertama, maka di situ tidak terjadi penetapan tertulis yang baru”.

3. Tolak Ukur Keabsahan KTUN oleh Hakim PTUN

Istilah Keabsahan adalah terjemahan dari istilah Belanda “*rechtmatigheid*” (*van bestuur*). *Rechtmatigheid* merupakan sinonim dari legalitas atau *legality*. Adapun ruang lingkup keabsahan meliputi:²⁸

1. Wewenang
2. Prosedur
3. Substansi.

Wewenang, prosedur, dan substansi tersebut harus berdasarkan peraturan perundang-undangan karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikan wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.

²⁷ Putusan PTUN Makassar Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.

²⁸ Philipus M. Hadjon (Titik Triwulan Tutik, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka. Jakarta, hal. 196-197)

Selain bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 tahun 1986 dengan perubahan melalui UU No. 9 tahun 2004, KTUN juga tidak boleh bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Hal ini menuntut agar setiap pejabat Tata Usaha Negara di dalam membuat suatu KTUN harus betul-betul memahami semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dibuatnya keputusan tersebut, baik yang berkenaan dengan masalah prosedural yaitu tata cara pembuatan KTUN maupun yang bersifat materiil, yaitu mengenai isi KTUN itu. Disamping itu juga harus memperhatikan wewenang yang ada padanya, baik dalam arti *ratione materie*, *ratione loci*, maupun *ratione temporis*. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, suatu KTUN diharapkan tidak akan mengandung cacat yuridis, sehingga tidak akan menjadi alasan gugatan di PTUN.

Jadi dapat disimpulkan bahwa Hakim PTUN dalam menguji keabsahan suatu KTUN, ada atau tidaknya cacat yuridis maupun cacat formal, juga akan mengujinya dari segi kewenangan, prosedur formal, dan substansi materiil dari objek sengketa yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

C. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural

1. Pegawai Negeri Sipil

Sebelum membahas lebih jauh mengenai pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural, diperlukan pemahaman terlebih dahulu mengenai pengertian Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, “pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya)”, sedangkan “Negeri” berarti “Negara atau pemerintah”. Jadi, Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.²⁹

Pengertian Pegawai Negeri menurut Mahfud M.D. terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian *stipulatif* (pengertian Undang-undang) dan pengertian *ekstensif* (perluasaan pengertian).³⁰

Pengertian *stipulatif* Pegawai Negeri dapat ditemukan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pada Bab 1 Pasal 1 tentang Ketentuan Umum dari Undang-Undang Pokok Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang selanjutnya akan disebut sebagai UU No. 8 Tahun 1974 menyatakan bahwa:

“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

²⁹ Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hal 95.

³⁰ Mahfud M.D., 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, hal. 13

Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 yang selanjutnya akan disebut sebagai Undang-Undang No. 43 tahun 1999, pada Bab 1 Pasal 1 tentang Ketentuan Umum menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah: setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan pengertian *Ekstensif*, Pegawai Negeri adalah beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri.³¹

2. Pengangkatan dan Pemberhentian PNS Dari dan Dalam Jabatan Struktural

Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

Setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu.. Pengangkatan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

³¹ Mahfud M.D., *Loc cit*, hal. 14

dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan golongan.

Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural, seorang Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi persyaratan tertentu. Penetapan Jabatan Struktural, Jabatan Struktural Eselon I pada Instansi Pusat ditetapkan oleh Presiden atas usul Pimpinan Instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Jabatan Struktural Eselon II ke bawah pada Instansi Pusat ditetapkan oleh Pimpinan Instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Jabatan Struktural Eselon I ke bawah di Propinsi dan Jabatan Struktural Eselon II ke bawah di Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat dapat diangkat dalam jabatan struktural seorang Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut:³²

1. Berstatus Pegawai Negeri Sipil,
2. Serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan,
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang diperlukan
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja (daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan) sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 tahun terakhir,
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan,

³² Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

6. Sehat jasmani dan rohani; dan
7. Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut.

Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural eselon II pemerintah daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi dengan Gubernur. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural eselon III ke bawah pada Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapat pertimbangan dari Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan struktural karena.³³

1. Mengundurkan diri dari jabatannya,
2. Mencapai batas usia pensiun,
3. Diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil,
4. Diangkat dalam jabatan struktural lainnya atau jabatan fungsional,
5. Cuti di luar tanggungan negara, kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan,
6. Tugas belajar lebih dari 6 bulan,
7. Adanya perampangan organisasi pemerintah,
8. Tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani/rohani,
9. Meninggal dunia,
10. Hal-hal lain yang menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatannya antara lain adalah dinyatakan hilang oleh pihak yang berwajib, apabila dikemudian hari

³³ Pasal 10 PP Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.

diketemukan dalam keadaan sehat jasmani/rohani maka pegawai negeri sipil yang telah dinyatakan hilang tersebut dapat diangkat ke dalam jabatan semula atau jabatan lain yang setingkat sesuai persyaratan jabatan. Hak-hak kepegawaian selama dinyatakan hilang sampai dengan diketemukan kembali diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam praktek sering terjadi, bukan hanya faktor objektif (prestasi kerja, kecakapan, dan lain-lain) yang menjadi ukuran tetapi ada kalanya faktor subjektif yang lebih dominan seperti penilaian sang Kepala apakah seorang pegawai dapat dipercaya atau tidak, loyal atau tidak, dan lain-lain faktor yang sama dengan itu. Karena walaupun seorang itu cakap dan mempunyai keahlian yang tinggi, tetapi “tidak dapat dipercaya” dan “tidak loyal” kepada Kepala. Maka hal ini akan menimbulkan kekacauan dalam organisasi.

D. *Ultra petita*

Ultra petita dalam hukum formil mengandung pengertian sebagai penjatuhan putusan atas perkara yang tidak di tuntutan atau meluluskan lebih dari apa yang diminta oleh pemohon dalam *petitumnya*.

Menurut I.P.M.Ranuhandoko³⁴ dalam bukunya *Terminology Hukum* menyebutkan bahwa *ultra petita* adalah melebihi dari apa yang diminta sedangkan *ultra petita* oleh Andi hamzah, diterjemahkan sebagai

³⁴ I.P.M. Ranuhandoko, 2000, *Terminology Hukum*, cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, hal.522

tindakan memutuskan sesuatu yang tidak diminta walaupun tidak memutuskan sesuatu yang diminta.³⁵

Sebenarnya ketentuan yang mengatur mengenai *ultra petita* ini dapat ditemukan dalam Pasal 178 Ayat 2 dan Ayat 3 HIR yang justru merupakan sumber hukum acara dalam peradilan perdata, dimana Pasal 178 HIR mengatur bahwa hakim wajib mengadili seluruh tuntutan penggugat sedangkan Ayat 3 Pasal 178 HIR mengatur bahwa “hakim dilarang menjatuhkan putusan tentang hal-hal yang tidak dituntut oleh pemohon dalam gugatannya atau meluluskan lebih dari apa yang dituntut dari pemohon.

Sifat umum yang menonjol dalam hukum acara perdata, dimana *ultra petita* itu sendiri banyak dipelajari adalah jelas bersifat privat karena salah satu yang menjadi alasannya itu yakni akibat hukum dari pada putusan hanya melindungi dan mengikat kepentingan para pihak yang berperkara saja.

L.J. van Apeldorn³⁶ menyatakan bahwa sikap hakim dalam ruang lingkup peradilan perdata adalah dalam arti “tidak berbuat apa-apa” atau “hakim pasif” dan hal tersebut pun disebabkan karena: Pertama inisiatif untuk mengadakan acara perdata itu adalah perorangan. Kedua, para pihak mempunyai kuasa untuk menghentikan acara yang telah dimulainya, sebelum hakim memberikan putusan. Ketiga, luas pertikaian yang diajukan pada pertimbangan hakim tergantung pada pihak-pihak.

³⁵ www.sinarharapan.co.id/menghadapimahlkamamahkonstitusi.html.

³⁶ L.J. Van Apeldorn, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahkan oleh Oestard Sadino, cet. Ke-29, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 250

Hakim hanya menimbang hal-hal yang diajukan para pihak dan tuntutan hukum yang didasarkan kepadanya (*iudex non ultra petita* atau *ultra petita non cognoscitur*), hakim tidak boleh menambah sendiri hal-hal yang lain dan tidak boleh memberikan lebih dari yang diminta (*ultra petita*). Keempat, jika salah satu pihak membenarkan pihak lain, hakim tidak perlu membuktikannya lagi. Kelima, hakim perdata tidak boleh melakukan pemeriksaan atas kebenaran sumpah *decisoir* yang dilakukan. Hakim harus menerima kebenaran formil, sedangkan hakim dalam peradilan administrasi mencari kebenaran materil.

Larangan terhadap praktek *ultra petita* tersebut pun diperkuat oleh Mahkamah Agung dengan putusannya pada tanggal 18 Januari 1951 (Hukum, Tahun 1951 No.1, hal 25) yang menganggap bahwa mengabulkan lebih dari apa yang diminta adalah melanggar Pasal 178 ayat 3 HIR.³⁷

Kemudian anggapan dalam hukum acara perdata yang melarang praktek *ultra petita* dalam menjatuhkan putusannya mengalami perubahan, hal ini sesuai dengan putusan Mahkamah Agung berikutnya pada tanggal 4 Februari 1970, dimana MA berpendapat bahwa Pengadilan Negeri boleh memberi putusan melebihi apa yang diminta dalam hal adanya hubungan satu sama lainnya, sehingga dalam hal ini ketentuan dari pada Pasal 178 ayat 3 HIR tidak berlaku secara mutlak sebab hakim dalam menjalankan tugasnya harus bertindak secara aktif,

³⁷ R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal.92

aktif dalam hal ini dimaksudkan bahwa hakim harus aktif dalam memimpin sidang, melancarkan jalannya persidangan, membantu kedua belah pihak dalam mencari kebenaran dan selalu harus berusaha agar memberikan putusan yang benar-benar menyelesaikan perkara sedangkan dalam putusannya (MA) No. 556 K/Sip/1971, J.I.Pen.IV/72. Pada tanggal 8 Januari 1972 Mahkamah Agung berpendapat bahwa mengabulkan hal yang lebih dari pada yang digugat tetapi yang masih sesuai dengan kejadian materiil diizinkan.

Adapun alasan pertimbangan hukum oleh MA memutus mengandung *ultra petita* yakni seperti: pertama, adanya hubungan yang erat satu sama lainnya. Kedua, hakim dalam menjalankan tugasnya agar aktif dan berusaha memberikan putusan yang menyelesaikan perkara. Ketiga, dibenarkan melebihi putusan asalkan sesuai dengan kejadian materiil yang diizinkan atau sesuai *posita* (Putusan MARI No. 556K/Sip/1971; putusan MARI No. 425.K/Sip/1975). Keempat mengenai ganti rugi, hakim berwenang untuk menetapkan berapa sepantasnya jumlah yang harus dibayar, meskipun penggugat mutlak menuntut sejumlah itu. Kelima, putusan berdasarkan *petitum* subsidair meminta keadilan hingga tidak terikat dengan *petitum* primair dibenarkan karena lebih diperoleh putusan yang lebih mendekati rasa keadilan asalkan dalam kerangka yang serasi dengan inti *petitum primair* (putusan MARI No. 140.K/Sip/1971).

BAB III

KASUS POSISI

A. Kasus Posisi

Sengketa ini berawal dengan terbitnya Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintah Kabupaten Jeneponto (selanjutnya disebut Surat Keputusan Bupati). Surat keputusan Bupati tersebut kemudian digugat oleh para Pegawai Negeri Sipil (Pejabat Struktural sebelum dikeluarkan Surat Keputusan Bupati *a-quo*) yang ditujukan Surat Keputusan tersebut.

Penggugat dengan surat gugatannya tertanggal 4 Mei 2009, telah mengajukan gugatan yang didaftarkan di kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar pada tanggal 4 Mei 2009 dengan register Perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks, yang disempurnakan dalam pemeriksaan persiapan pada tanggal 4 Juni 2009.

Para penggugat dalam perkara ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto masing-masing dengan Jabatan sebelum surat Keputusan Bupati sebagai berikut:

1. Nama : Iqbal Mahmud, S.H., M.H.

Jabatan : Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah
Kabupaten Jeneponto (Eselon II-b)

Alamat : Jalan Lanto Daeng Pasewang, Nomor 27 A,
Kelurahan Empoang Kecamatan Binamu,
Kabupaten Jeneponto.

2. Nama : H. Suardi, S.Sos., M.M.

Jabatan : Kepala Bidang Perindustrian pada Dinas
Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan
Energi Kabupaten Jeneponto (Eselon III-a)

Alamat : Jalan Pahlawan Kompleks BTN-Karisa Blok C.1
No. 3, Kelurahan Empoang Kecamatan Binamu,
Kabupaten Jeneponto.

3. Nama : Drs. H. Muh. Jafar, Bk., M.M.

Jabatan : Kepala Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan
Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Jeneponto
(Eselon II-b)

Alamat : Jalan Ali Gassing Nomor 15, Kelurahan Balang
Toa, Kecamatan Binamu, Kabupaten Jeneponto.

4. Nama : Drs. H. Misdin Pabeang

Jabatan : Kepala Bidang Perlindungan Konsumen Pada
Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan
dan Energi Kabupaten Jeneponto (Eselon III-a)

Alamat : Jalan Pelita No. 56 A, Kelurahan Empoang
Kecamatan Binamu, Kabupaten Jeneponto.

5. Nama : Drs. Fharuddin

Jabatan : Kepala Bidang Penyuluhan dan Pengawasan pada
Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten
Jeneponto (Eselon III-a)

Alamat : Jalan Tunru Dg. Ngero, Kelurahan Empoang
Kecamatan Binamu, Kabupaten Jeneponto.

6. Nama : Baso P, S.Sos.

Jabatan : Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Pendapatan
Daerah Kabupaten Jeneponto (Eselon III-a)

Alamat : Tanru Sampe, Kelurahan Monro-monro,
Kecamatan Binamu, Kabupaten Jeneponto.

7. Nama : Dra. Hj. Rosmiati

Jabatan : Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Koperasi dan
Usaha Kecil dan menengah (UKM) Kabupaten
Jeneponto (Eselon III-a)

Alamat : Jalan Lanto Daeng Pasewang, Kelurahan Empoang
Kecamatan Binamu, Kabupaten Jeneponto.

8. Nama : Andi massalinri, AP., M.si

Jabatan : Camat Bontoramba (Eselon III-a)

Alamat : Bontoramba, Desa Bontoramba, Kecamatan
Bontoramba, Kabupaten Jeneponto.

9. Nama : Drs. Muh. Natsir Bali

Jabatan : Kepala Bidang Koordinasi KB pada Dinas
Kependudukan, Catatan Sipil dan KKB Kabupaten
Jeneponto. (Eselon III-a)

Alamat : Pakkaterang, Kelurahan Balang, Kecamatan
Binamu, Kabupaten Jeneponto.

10. Nama : Kamaluddin, S.Sos

Jabatan : Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Kependudukan,
Catatan Sipil dan KKB Kabupaten Jeneponto.
(Eselon III-a)

Alamat : Birangloe, Kelurahan Tonrokassi, Kecamatan
Tamalatea, Kabupaten Jeneponto.

Para Penggugat diwakili oleh kuasanya bernama Mursalim Rauf, S.H. dan M. Thahir Abdullah, S.H., keduanya warga Negara Indonesia, Pekerjaan Advokat dan Konsultan Hukum, Beralamat dan berkantor pusat di kompleks Pengadilan Blok F.118, Jalan Jenderal Urip Sumahardjo KM 6 Makassar, berdasarkan surat kuasa Khusus tanggal 3 Mei 2009.

Melawan atau menggugat Bupati Jeneponto, Berkedudukan di Jalan Lanto Daeng Pasewang, No. 34, Bontosunggu, Kabupaten Jeneponto, yang dalam hal ini diwakili oleh kuasa Hukumnya berdasarkan surat kuasa khusus Nomor 28/HKM.PER-UU/V/2009 tanggal 8 Mei 2009 masing-masing bernama:

1. Subair Baso Jaya, S.H.
2. Bakkarang, S.H., M.H.

3. Hal Syamsi, S.H.

4. Andri Yusuf, S.H., M.Kn.

Para penggugat dalam Surat gugatan tersebut pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa para penggugat sebelumnya memegang suatu jabatan dengan segala hak dan kewajiban yang melekat padanya, lalu dimutasikan ke tempat lain tanpa menduduki suatu jabatan (*Non Job*) adalah merupakan suatu tindakan yang merugikan hak dan kepentingan para penggugat,
2. Bahwa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 secara formil mengidap cacat yuridis karena antara surat keputusan dengan lembaran ikutan (Lampiran) sama sekali tidak ada hubungannya pasalnya lampiran surat keputusan tersebut Nomor 821.3/126/BKD tanggal 4 Maret 2009,
3. Bahwa disamping itu surat Keputusan Bupati tersebut secara materil juga harus dipandang mengidap cacat yuridis sebab:
 - a. Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusan tersebut telah melanggar ketentuan dalam Pasal 22 Undang-undang No. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dalam mana tidak dikenal adanya pemindahan seseorang Pegawai Negeri Sipil yang sedang memegang sesuatu jabatan lalu di mutasi ke tempat lain secara *Non Job*.

- b. Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusan tersebut telah mengabaikan pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan Sistem Prestasi Kerja dan Sistem Karir, sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 12 (2) Undang-undang No. 8 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- c. Tergugat dengan menerbitkan Surat keputusan tersebut sama dengan mematikan karir padahal pemberian kesempatan untuk mengembangkan karir diatur dalam Undang-undang No. 8 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka penggugat meminta kepada Majelis Hakim agar memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima gugatan penggugat untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Batal Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 atas nama penggugat.
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 atas nama penggugat.
4. Membebankan biaya perkara kepada Tergugat

Dalam proses pemeriksaan perkara di PTUN , ternyata Tergugat menerbitkan Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Keputusan Bupati Jeneponto tentang perubahan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009, dan menyatakan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD dicabut dan tidak berlaku lagi. Kemudian Perubahan Surat Keputusan tersebut diserahkan sebagai bukti Tergugat dalam persidangan.

Setelah melalui berbagai pertimbangan hukum, akhirnya Majelis Hakim yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara tersebut, pada tanggal 25 Agustus 2009 melalui putusannya Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks, pada amar putusannya menyatakan bahwa:

1. Mengabulkan Gugatan Para Penggugat,
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 *Juncto* Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Keputusan Bupati Jeneponto tentang perubahan Surat

keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009,

3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 *Juncto* Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan Bupati Jeneponto tentang perubahan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009,
4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya Perkara sebesar Rp 95.000 (Sembilan puluh lima ribu rupiah)

B. Permasalahan Hukum

Berdasarkan uraian kasus posisi di atas, maka penulis akan melakukan analisis permasalahan hukum dalam Putusan PTUN Makassar Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks. Adapun permasalahan tersebut adalah:

1. Apakah dasar hukum sehingga Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar dapat mengeluarkan putusan yang memuat *ultra petita*?
2. Bagaimana pertimbangan Hakim dalam memutus perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks, sehingga memuat *ultra petita*?

BAB IV

PERUMUSAN INTISARI PUTUSAN

A. Ringkasan Pertimbangan Hukum

Hakim sebelum menjatuhkan putusan terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal yang dianggap penting yang ada hubungannya dengan perkara yang diajukan dalam persidangan. Pertimbangan tersebut penting karena akan mempengaruhi hakim dalam menjatuhkan putusan.

Berikut pertimbangan hukum hakim dalam memutus perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.:

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan dari gugatan para Penggugat adalah sebagaimana telah diuraikan dalam surat gugatan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks. tertanggal 4 Mei 2009, dan telah disempurnakan dalam pemeriksaan persiapan pada tanggal 4 Juni 2009. Atas gugatan tersebut, Tergugat telah mengajukan jawaban tertanggal 22 Juni 2009, dan dalam jawaban tersebut termuat mengenai eksepsi. Oleh karena itu, sebelum mempertimbangkan dalam pokok sengketa, Majelis Hakim terlebih dahulu akan mempertimbangkan mengenai eksepsi yang telah diajukan Tergugat tersebut.

Dalam Eksepsi

Menimbang, bahwa atas gugatan para Penggugat tersebut, Tergugat telah menyampaikan Eksepsi dalam jawabannya, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa gugatan para Penggugat tidak mempunyai dasar hukum yang jelas dan salah alamat dimana terhadap objek sengketa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Jeneponto, tanggal 2 Maret 2009, sudah tidak berlaku lagi setelah dicabut dan diperbaiki menjadi Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang perubahan Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang pemberhentian sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto dan Surat Keputusan tersebut terbit tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bahwa gugatan para Penggugat tidak jelas dan tidak lengkap, oleh karena berdasar pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil sehingga patut dikesampingkan, karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 48 (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menimbang, bahwa terhadap Eksepsi Tergugat, maka Penggugat telah mengajukan Repliknya tertanggal 29 Juni 2009. Terhadap eksepsi tersebut Majelis Hakim mempertimbangkan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa Eksepsi ke-1 yang diajukan tergugat, Majelis Hakim berpendapat bahwa eksepsi tersebut tidak bersifat ekseptif, dan merupakan eksepsi lain-lain serta telah menyangkut pokok perkara sebagaimana dalam ketentuan Pasal 77 (3) UU No. 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan PTUN hanya dapat diputus bersama dengan pokok perkara. Selanjutnya Majelis Hakim akan mempertimbangkan eksepsi ke-2.

Terhadap eksepsi ke-2 tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa sebagaimana penjelasan Pasal 48 (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana perubahannya dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa Upaya Administrasi merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau Badan Hukum Perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Upaya Administrasi adalah prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Artinya, Upaya Administrasi dapat ditempuh apabila peraturan dasarnya mengatur prosedur Upaya Administrasi tersebut.

Menimbang, bahwa pengangkatan dan pemberhentian Pejabat Struktural diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. Dengan memperhatikan secara

cermat ketentuan dimaksud beserta seluruh peraturan pelaksanaannya, tidak ada aturan yang mengatur mengenai prosedur Upaya Administrasi yang dapat ditempuh oleh para Penggugat, sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Maka dengan demikian Eksepsi Tergugat tidak beralasan hukum dan oleh karena itu dinyatakan ditolak.

Dalam Pokok Sengketa

Menimbang, bahwa para Penggugat pada pokoknya berkeberatan dengan diterbitkannya objek sengketa *a-quo* oleh tergugat dalam hal ini Bupati Jeneponto karena mengandung unsur pelanggaran terhadap Undang-undang maupun Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), atas dasar alasan sebagaimana telah diuraikan di atas.

Menimbang, bahwa dari gugatan, jawaban, replik, duplik, maupun kesimpulan masing-masing pihak, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa yang masih merupakan pokok permasalahan diantara para pihak yang harus dipertimbangkan adalah “apakah terdapat cacat yuridis dalam penerbitan objek sengketa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), baik dari segi prosedural formal maupun substansi materiil”.

Menimbang, bahwa untuk menguji ada atau tidaknya cacat yuridis dalam penerbitan objek sengketa Tata Usaha Negara *a-quo*, maka Majelis

Hakim akan mengujinya dari segi kewenangan, prosedural formal dan substansi materiil dari objek sengketa yang diterbitkan Tergugat tersebut.

1. Kewenangan

Menimbang, bahwa para Penggugat adalah Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto dan diberhentikan dari jabatannya oleh Bupati Jeneponto sebagaimana Surat Keputusan Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009.

Menimbang, bahwa sebagaimana ketentuan Pasal 14 huruf c dan d, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa:

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota (dalam hal ini Bupati/Walikota) menetapkan:

- c. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.
- d. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari Jabatan Struktural Eselon III ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan jabatan

structural Eselon II ke bawah di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut Bupati Jeneponto berwenang untuk menerbitkan Surat Keputusan yang selanjutnya menjadi objek sengketa *a-quo*.

2. Prosedural Formal dan Substansi Materiil

Menimbang, bahwa Tergugat mendalilkan bahwasanya dalam menerbitkan objek sengketa *a-quo* telah sesuai dengan prosedur sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.

Menimbang, bahwa sebagaimana ketentuan Pasal 107 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* UU Nomor 9 Tahun 2004, jawab-menjawab kedua belah pihak dan dihubungkan dengan bukti-bukti surat terungkap fakta-fakta hukum sebagai berikut:

1. Bahwa selain objek sengketa tersebut, Tergugat juga telah menerbitkan Surat Keputusan Nomor 821.2/260/BKD tentang perubahan Surat Keputusan Nomor 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan

Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009, yang diterbitkan pada saat persidangan berjalan.

2. Bahwa Tergugat telah mengangkat pejabat struktural menggantikan kedudukan dalam jabatan para Penggugat yang diberhentikan dari jabatannya masing-masing.

Menimbang, bahwa sebagaimana ketentuan dalam Pasal 10 PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural menyebutkan bahwa:

Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatan struktural karena:

- a. Mengundurkan diri dari jabatannya,
- b. Mencapai batas usia pensiun,
- c. Diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil,
- d. Diangkat dalam jabatan struktural lainnya atau jabatan fungsional,
- e. Cuti di luar tanggungan negara, kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan,
- f. Tugas belajar lebih dari 6 bulan,
- g. Adanya perampingan organisasi pemerintah,
- h. Tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani/rohani,
- i. Meninggal dunia,
- j. Hal-hal lain yang menyebabkan seorang Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari jabatannya antara lain adalah dinyatakan hilang oleh pihak yang berwajib, apabila dikemudian hari diketemukan

dalam keadaan sehat jasmani/rohani maka pegawai negeri sipil yang telah dinyatakan hilang tersebut dapat diangkat kedalam jabatan semula atau jabatan lain yang setingkat sesuai persyaratan jabatan. Hak-hak kepegawaian selama dinyatakan hilang sampai dengan diketemukan kembali diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menimbang, bahwa suatu keputusan diterbitkan harus berpegang teguh pada Asas Pemberian Alasan artinya bahwa suatu keputusan harus didukung oleh suatu alasan-alasan maupun dasar pertimbangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar mengapa badan/pejabat tata usaha negara menetapkan suatu keputusan, dan dapat dibedakan secara kumulatif menjadi 3 varian yaitu:

1. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan
2. Ketetapan (Beschickung) harus memiliki dasar fakta yang teguh,
3. Pemberian alasan harus cukup dan mendukung

Menimbang, bahwa memperhatikan secara cermat substansi Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan III-b dalam Lingkup Pemerintah Kabupaten Jeneponto, tanggal 2 Maret 2009 (bukti T-19) pada konsideran “Menimbang huruf (a) dan (b) tidak ada suatu alasan faktual maupun latar belakang yang menjadi alasan dan dasar Pertimbangan Tergugat dalam mengambil suatu keputusan sehingga menimbulkan suatu “peristiwa hukum” yaitu tindakan Tergugat

memberhentikan para Penggugat dari jabatannya, dan tergugat juga tidak dapat membuktikan bahwa para Penggugat memenuhi unsur-unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000, tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, bahwa Pemberhentian dalam jabatan struktural harus memenuhi persyaratan dimaksud hingga patut untuk diberhentikan dari jabatannya.

Menimbang, bahwa sebagaimana dalil Tergugat yang menyatakan bahwa oleh karena para Penggugat diangkat berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang pedoman Organisasi Perangkat Daerah, sehingga struktur jabatan yang ada sudah tidak sesuai dan tidak berlaku setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Majelis Hakim Mempertimbangkan sebagai berikut,

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural menyebutkan bahwa pola karier adalah pola pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seseorang Pegawai Negeri Sipil sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Menimbang, bahwa tindakan tergugat dalam menetapkan suatu keputusan Pemberhentian dari Jabatan struktural kiranya harus berpegang teguh pada ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 13 Tahun 2002 tentang ketentuan pelaksanaan PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negari Sipil dalam Jabatan Struktural, dengan meneliti fakta yang relevan dan mempertimbangkan hak dan kepentingan para penggugat, artinya bahwa walaupun struktur organisasi pemerintahan telah berubah bukan berarti Tergugat dapat serta merta memberhentikan para Penggugat dari jabatannya, melainkan minimal menempatkan kedudukan dan jabatan yang setara dengan jabatan para Penggugat sebelumnya, dengan tentunya menyesuaikan pada perubahan struktur jabatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, hal mana bertujuan untuk menjamin pembinaan pola karier yang sehat, yang pada prinsipnya tidak diperbolehkan perpindahan jabatan struktural dari Eselon yang lebih tinggi ke dalam Eselon yang lebih rendah.

Menimbang, bahwa terhadap dalil Tergugat yang menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak mempunyai dasar hukum yang jelas dan salah alamat dimana terhadap objek sengketa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, III-a, dan III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 sudah tidak berlaku lagi setelah dicabut dan diperbaiki menjadi Surat Keputusan Bupati Jeneponto

Nomor 821.2/260/BKD tentang perubahan Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, III-a, dan III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009, tentang pemberhentian sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto yang diterbitkan setelah pemeriksaan persidangan seang berjalan.

Menimbang, bahwa memperhatikan secara cermat Surat Keputusan Perubahan *a-quo*, ternyata tidak ada klausul yang menyebutkan bahwa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, III-a, dan III-b dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009, telah dicabut oleh Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD.

Menimbang, bahwa memperhatikan lebih lanjut Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tersebut terdapat koreksi/perbaikan redaksi pada beberapa bagian Nama Pejabat dan Nomor Induk Pegawai (NIP) pejabat dimaksud, dan tidak ditemukan adanya alasan dan dasar perubahan dengan mengemukakan pertimbangan baru maupun fakta-fakta baru terhadap substansi Surat Keputusan objek sengketa *a-quo*.

Menimbang, bahwa pejabat/Badan Tata Usaha Negara diberikan kemungkinan untuk melakukan perubahan dan menerbitkan suatu

keputusan baru yang dikeluarkan setelah penetapan tertulis yang defenitif sebelumnya, dengan ketentuan:

5. Mengadakan peninjauan kembali,
6. Keputusan yang kedua terbit dengan dasar-dasar pertimbangan baru dan menunjuk pada keputusan sebelumnya,
7. Terdapat fakta-fakta baru yang mengharuskan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan kedua (lebih kepada substansi yang berubah)
8. Didasarkan pada peraturan yang berbeda.

Menimbang, bahwa sebagaimana doktrin dan pendapat hukum Indroharto dalam bukunya; *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, buku I Edisi Revisi tahun 2004, menyebutkan bahwa, “apabila keputusan yang kedua itu hanya bersifat koreksi terhadap keputusan Tata Usaha Negara yang pertama, maka disitu tidak terjadi penetapan tertulis yang baru”.

Menimbang, bahwa berdasarkan fakta tersebut Majelis Hakim berkeyakinan bahwa objek sengketa *a-quo* tidak pernah dicabut oleh Surat Keputusan Bupati Jenepono Nomor 821.2/260/BKD, melainkan hanya bersifat koreksi atau perbaikan dan selebihnya terhadap substansi surat keputusan dimaksud adalah sama yaitu pemberhentian dari Jabatan, yang telah menimbulkan akibat hukum sehingga kepentingan para Penggugat dirugikan.

Menimbang, bahwa dari seluruh alasan dan pertimbangan hukum sebagaimana telah dipertimbangkan tersebut di atas, Majelis Hakim berkeyakinan bahwa rumusan Keputusan objek sengketa *a-quo* maupun isi dari keputusan tersebut telah ternyata tidak sesuai dengan norma-norma materil atau landasan yuridis yang semestinya harus diterapkan, dan oleh karenanya Keputusan objek sengketa *a-quo* mengandung cacat yuridis dalam penerbitannya dan harus dinyatakan batal.

Menimbang, bahwa oleh karena Surat Keputusan objek sengketa dinyatakan batal, maka terhadap surat-surat yang merupakan turunan atau *derevatif* dari Surat Keputusan objek sengketa harus pula turut dinyatakan batal, mengingat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat *Erge Omnes*.

Menimbang, bahwa oleh karena gugatan para Penggugat dikabulkan maka biaya perkara yang timbul dalam perkara ini dibebankan kepada Tergugat yang besarnya akan ditetapkan dalam amar putusan ini.

B. Amar Putusan

I. Dalam Eksepsi:

Menolak Eksepsi tergugat;

II. Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan Gugatan Para Penggugat,
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Jenepono Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan

Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 Juncto Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Keputusan Bupati Jeneponto tentang perubahan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009,

3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tentang pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009 Juncto Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan Bupati Jeneponto tentang perubahan Surat keputusan Bupati Jeneponto Nomor 821.2/126/BKD tanggal 2 Maret 2009 tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintahan kabupaten Jeneponto tentang Pemberhentian Sementara Pejabat Struktural Eselon II dan Eselon III dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto tanggal 14 Mei 2009,

4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya Perkara sebesar Rp 95.000 (Sembilan puluh lima ribu rupiah)

Diputuskan dalam rapat permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar pada hari Selasa, tanggal 18 Agustus 2009 dan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada hari Selasa, tanggal 25 Agustus 2009.

BAB V

ANALISIS KASUS

A. Analisis Yuridis atas *Putusan Ultra Petita* oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara

Untuk melakukan analisis terhadap putusan *ultra petita* yang dikeluarkan oleh hakim PTUN, boleh atau tidaknya, maka penulis akan memulai pembahasan dengan asas *non ultra petita* dalam hukum acara perdata.

Sebagaimana diketahui bahwa ketentuan mengenai larangan *ultra petita* hanya dapat ditemukan dalam Pasal 178 ayat 3 HIR dan Pasal 189 ayat 3 Rgb yang justru merupakan sumber hukum acara pada Peradilan Perdata, dimana Pasal 178 ayat 3 HIR menyatakan bahwa “Putusan Hakim tidak boleh mengabulkan melebihi tuntutan yang dikemukakan dalam gugatan”³⁸. Larangan ini disebut *ultra petitum partium*³⁹ yang kemudian menjadi asas dalam hukum acara perdata.

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁴⁰ menyatakan bahwa “larangan *ultra petita* hanya ada dalam Peradilan Perdata”. Dengan kata lain bahwa selain Hakim pada Peradilan Perdata boleh saja mengeluarkan putusan yang memuat *ultra petita*.

Selain yang setuju, banyak pakar dan pekerja profesional hukum berpendapat, bahwa baik Hakim Perdata, maupun Hakim Peradilan lain

³⁸ Pasal 178 ayat 3 HIR

³⁹ M. Yahya Harahap, *Loc.cit.*

⁴⁰ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/opini/3289700.htm>

tidak boleh membuat putusan yang mengandung *ultra petita* tanpa pencantuman di dalam UU.⁴¹ Hakim administrasi harus tunduk pada asas acara bahwa tidak boleh melebihi apa yang diminta dalam gugatan, seperti hakim perdata. Hakim yang mengabulkan melebihi *petitum* gugatan, dianggap telah melampaui batas wewenang walaupun dilakukan dengan iktikad baik maupun sesuai dengan kepentingan umum.⁴²

Argumen yang menyatakan bahwa selain Hakim pada Peradilan Perdata boleh saja mengeluarkan putusan yang memuat *ultra petita* karena larangan *ultra petita* hanya ada dalam Peradilan Perdata agak sulit diterima. Dalam hukum, banyak segi yang tidak menyekat secara mutlak berlakunya sesuatu hanya dalam satu bidang hukum tertentu. Bisa saja, apa yang berlaku dalam satu bidang hukum diberlakukan juga dalam bidang hukum lain asal diatur dalam UU.⁴³

Boleh-tidak berlakunya sesuatu itu tergantung pada bagaimana pembuat UU menyikapi dan menempatkannya dalam UU. Dengan demikian, putusan *ultra petita* yang tegas dilarang dalam Peradilan Perdata bisa diberlakukan dalam peradilan lain, asal dimasukkan dalam UU.

Permasalahan yang muncul sekarang adalah apakah dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Juncto* UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan pertama UU No. 5 Tahun 1986 *Juncto* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986,

⁴¹ *Ibid*

⁴² Frances Russel dan Cristine Loche, (M. Yahya Harahap, *Op.cit.* hal. 802)

⁴³ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/opini/3289700.htm>

maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya, mengatur mengenai larangan *ultra petita*, atau dengan kata lain adakah dalam UU PTUN yang memungkinkan Hakim memuat putusan *ultra petita*.

Berdasarkan uraian di atas, penulis telah mewawancarai beberapa narasumber yang mempunyai kompetensi dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Muhammad Ilham⁴⁴ Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, menyatakan bahwa:

“Hakim PTUN boleh mengeluarkan putusan yang *memuat ultra petita* karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bersifat *Erge Omnes* yang mengikat secara umum ”

Kemudian beliau melanjutkan bahwa:⁴⁵

“Sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang terletak dalam lapangan hukum publik sehingga hakim dituntut untuk mencari kebenaran materiil. Hal inilah yang membedakan dengan perkara perdata.”

Hal di atas juga senada dengan pendapat Sutiyono,⁴⁶ yang juga Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, menyatakan bahwa:

“Hakim PTUN boleh saja memutus perkara yang memuat *ultra petita* akan tetapi tidak boleh bersifat *ekstrem* artinya ada batasan yaitu hanya dalam konteks meluruskan atau membenarkan tindakan hukum yang seharusnya menurut hukumnya.”

⁴⁴ Muh. Ilham, Wawancara, Pengadilan Tata Usaha Negara, Makassar, 5 Januari 2011.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Sutiyono, Wawancara, Pengadilan Tata Usaha Negara, Makassar, 5 Januari 2011.

Kemudian beliau melanjutkan dengan merumuskan yang dimaksud sifat *ekstrem* tersebut.⁴⁷

“Penggugat dalam petitumnya memohon agar membatalkan Surat Keputusan A, akan tetapi dalam putusannya hakim membatalkan Surat Keputusan A, Surat Keputusan B, dan lain-lain. Hal inilah yang dimaksud dengan sifat *ekstrem* dalam *ultra petita* dan itu dilarang. *Ultra petita* dalam PTUN boleh dalam bentuk membawa penggugat ke dalam keadaan yang lebih buruk (*reformation in peies*).”

Sedangkan menurut Bagir Manan,⁴⁸ menyatakan bahwa:

“Jika ada pihak yang mengajukan permohonan dan apa yang dimohonkan itu disebut *petitum*, menurut konsep hukum perdata hakim hanya boleh memutus sesuatu yang dimohonkan saja akan tetapi kemungkinan adanya *ultra petita* karena biasanya pemohon mencantumkan kalimat mohon keadilan (*ex aequo et bono*).”

Pendapat Bagir Manan diatas senada dengan pendapat Haryanto S. Wibowo⁴⁹ Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram, menyatakan bahwa:

“*ultra petita* dimungkinkan dalam PTUN karena dalam *petitum* gugatan biasanya penggugat mencantumkan kalimat jika Hakim berpendapat lain mohon keadilan (*ex aequo et bono*) yang artinya Hakim diberi kebebasan untuk mempertimbangkan keadilan di luar *petitum* penggugat”

Bagaimana jika dalam petitum gugatan tidak dicantumkan hal tersebut. Beliau melanjutkan⁵⁰:

“sebenarnya asas *ultra petita* merupakan konsekuensi dari peranan hakim aktif (*dominus litis*) dalam peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1986

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bagir Manan (Miftahul Huda. *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-undang*, Jurnal Konstitusi Vol. 4 No. 3, September 2007)

⁴⁹ Haryanto S Wibowo, Pengadilan Tata Usaha Negara, Makassar, 10 Januari 2011.

⁵⁰ *Ibid.*

tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Jadi walaupun penggugat tidak mencantumkan kalimat *ex aequo et bono* maka Hakim dapat saja melakukan *ultra petita*".

Diberikannya peranan aktif kepada hakim untuk mencari kebenaran materiil sesuai dengan tugasnya, menurut S.F. Marbun, hal ini telah menimbulkan implikasi dan komplikasi tertentu bagi hakim dalam melaksanakan tugasnya. Hakim menjadi tidak lagi tergantung pada dalil dan bukti yang diajukan para pihak kepadanya. Penilaian pembuktian diserahkan sepenuhnya kepada Hakim berdasarkan teori pembuktian bebas, bahkan Hakim dapat melakukan pengujian aspek lain di luar sengketa.⁵¹

Pada prinsipnya Hakim harus membatasi diri pada objek sengketa yang diajukan kepadanya, namun karena sebagian Keputusan Tata Usaha Negara merupakan bagian dari hukum positif yang harus sesuai dengan tertib hukum yang berlaku. Akhirnya penilaian dari para pihak yang bersengketa, bukan lagi menjadi sesuatu yang penting dan menentukan bagi Hakim.⁵²

Larangan *ultra petita* sendiri dalam perkara perdata sebenarnya telah mengalami perubahan yang telah mengarah kepada dibolehkannya *ultra petita*. Melalui beberapa putusannya, MA telah mengeluarkan putusan *ultra petita* dalam perkara perdata.

⁵¹ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press, Jakarta, hal. 245.

⁵² *Ibid*, hal. 246.

Adapun pertimbangan hukum MA memutus mengandung *ultra petita* dengan alasan-alasan sebagai berikut:⁵³ “Pertama, adanya hubungan yang erat satu sama lainnya. Kedua, Hakim dalam menjalankan tugasnya agar aktif dan berusaha memberikan putusan yang menyelesaikan perkara. Ketiga, dibenarkan melebihi putusan asalkan masih sesuai dengan kejadian materiil yang diijinkan atau sesuai *posita*, Keempat, mengenai ganti rugi, Hakim berwenang untuk menetapkan berapa sepantasnya jumlah yang harus dibayar, meskipun penggugat mutlak menuntut sejumlah itu. Kelima, putusan berdasarkan *petitum* subsidair meminta keadilan hingga tidak terikat dengan *petitum* primair dibenarkan karena lebih diperoleh putusan yang lebih mendekati rasa keadilan asalkan dalam kerangka yang serasi dengan inti *petitum* primair”.

Mahkamah Konstitusi Juga dalam beberapa putusannya mengandung *ultra petita*. Sebagaimana diketahui bahwa sifat putusan dalam MK sama seperti sifat putusan PTUN yakni putusan bersifat *Erge Omnes* sehingga masing-masing Hakim baik Hakim MK dan Hakim PTUN dituntut untuk mencari kebenaran materiil.

Adapun pertimbangan hukum MK memuat *ultra petita* dalam putusannya yaitu:⁵⁴ 1) UU yang diminta diuji merupakan “jantung” UU sehingga seluruh pasal tidak dapat dilaksanakan; 2) praktik *ultra petita* oleh MK lazim di negara-negara lain; 3) perkembangan yurisprudensi Pengadilan Perdata *ultra petita* diijinkan; 4) pengujian UU menyangkut

⁵³ Miftahul Huda. *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-undang*, Jurnal Konstitusi Vol. 4 No. 3, September 2007)

⁵⁴ *Ibid.*

kepentingan umum akibat hukumnya bersifat *erga omnes*, berbeda dengan hukum perdata (privat); 5) kebutuhan kemasyarakatan menuntut *ultra petita* tidak berlaku mutlak; 6) jika kepentingan umum menghendaki hakim tidak boleh terpaku pada permohonan (*petitum*); 7) permohonan keadilan (*ex aequo et bono*) dianggap secara hukum diajukan pula dan mengabdikan hal yang tidak diminta.

Khusus untuk sengketa Tata Usaha Negara, penerapan *ultra petita* pernah dimuat MA untuk pertama kali dalam putusannya. MA melalui putusan kasasi sengketa Tata Usaha Negara Reg. Nomor 5/K/KTUN/1992, dalam pertimbangan hukumnya dirumuskan dengan tegas tindakan melakukan *ultra petita* tersebut. Berikut pertimbangan hukum tersebut: ...”Menimbang bahwa Mahkamah Agung berpendapat bahwa walaupun pihak penggugat-penggugat tidak mengajukan dalam *petitum*, Mahkamah Agung dapat mempertimbangkan dan mengadili semua keputusan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan yang ada;⁵⁵

Bahwa adalah tidak dapat dibenarkan bila hukum membiarkan keputusan-keputusan dan atau penetapan-penetapan yang bertentangan dengan tatanan hukum yang ada tersebut di persidangan, lagi pula adalah tidak pada tempatnya bila hak menguji Hakim hanya dibatasi pada objek sengketa yang diajukan oleh pihak-pihak, karena sering objek sengketa tersebut harus dinilai dan dipertimbangkan dalam kaitannya dengan

⁵⁵ S.F. Marbun, *Op.cit.* hal. 168.

bagian-bagian penetapan atau keputusan-keputusan Badan atau Pejabat TUN yang tidak dipersengketakan antara kedua belah pihak.

Kemudian menurut Miftahul Huda⁵⁶ menyatakan bahwa Pandangan umum masih menganggap larangan *ultra petita* karena memang perkara perdata kepentingan para pihak yang menentukan arah pemeriksaan Hakim. Kritik para pihak bahwa putusan yang memuat *ultra petita* menyalahi doktrin larangan *ultra petita* semata-mata pengaruh khasanah bidang hukum perdata yang mengakar kuat di kalangan hukum.

Pendapat Penulis:

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara boleh saja mengeluarkan putusan yang memuat *ultra petita*. Sesuai dengan penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara peranan Hakim bersifat aktif yang membedakan dengan hukum acara perdata dimana hakim bersifat pasif. Konsekuensi dari peran aktif tersebut, hakim PTUN dituntut untuk mencari kebenaran materiil karena hakim tidak mungkin membiarkan dan mempertahankan tetap berlakunya suatu KTUN yang jelas keliru dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hanya karena alasan para pihak tidak menuntut atau mempersoalkannya. Apalagi tindakan *ultra petita* telah diterima sebagai yurisprudensi dalam putusan MA RI.

⁵⁶ [///H:/"Ultra Petita" dalam Pengujian Undang-undang _ Miftakhulhuda's Blog.htm](http://H:/)

Akan tetapi penggunaan *ultra petita* oleh hakim PTUN harus diupayakan seminimal mungkin untuk tidak melakukannya, apalagi yang mengarah pada *reformatio in peies* yang justru memberikan putusan yang merugikan atau membawa penggugat ke dalam keadaan yang lebih buruk. Jadi, Hakim PTUN melakukan *ultra petita* terbatas dalam hal memperbaiki fakta yang dikemukakan para pihak dan menambahkan apa yang diminta penggugat.

Dapat disimpulkan bahwa sepanjang KTUN yang disengketakan masih dalam batas wewenang hakim PTUN, *ultra petita* dibolehkan dan tidak dilarang.

B. Dasar Pertimbangan Hakim Mengeluarkan Putusan yang bersifat *Ultra Petita* dalam Perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.

Sebelum membahas mengenai dasar pertimbangan Hakim dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *ultra petita* dalam perkara 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks., penulis terlebih dahulu akan membahas mengenai pertimbangan hakim dalam menguji ada atau tidaknya cacat yuridis maupun cacat formal dalam penerbitan objek sengketa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor: 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan Eselon III-b dalam Lingkup Pemerintah Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menguji keabsahan suatu KTUN, ada atau tidaknya cacat yuridis maupun cacat formal, akan mengujinya dari segi kewenangan, prosedur formal, dan substansi materil

dari objek sengketa yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.⁵⁷

Pertama-tama penulis akan menganalisis pertimbangan hakim dalam menguji kewenangan Bupati menerbitkan Surat Keputusan Pemberhentian Pejabat Struktural.

Agar suatu keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang sah, keputusan tersebut harus dibuat oleh Badan/Pejabat yang berwenang membuatnya.

Menurut Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986, apabila suatu keputusan ternyata dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang tidak berwenang, maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁸

Untuk mengetahui berwenang atau tidaknya Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dapat dilihat dari dari tiga macam bentuk tidak berwenang yaitu isi (*ratiano materie*), tempat (*ratiano loci*), dan waktu (*ratiano temporis*) objek sengketa.⁵⁹

1. Isi (*ratiano meterie*)

Yaitu tidak berwenang karena materi atau persoalan yang dimuat dalam putusan tidak merupakan bagian dari kewenangan dari Badan/Pejabat yang membuatnya.⁶⁰

⁵⁷ S.F. Marbun, Op.cit. hal. 258.

⁵⁸ Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986.

⁵⁹ S.F. Marbun, Loc.cit. hal. 104.

⁶⁰ *Ibid.* hal. 104.

Berdasarkan Surat Keputusan objek sengketa Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor: 821.2/126/BKD tentang Pemberhentian Pejabat Struktural Eselon II-b, Eselon III-a, dan III-b dalam Lingkup Pemerintah Kabupaten Jeneponto tanggal 2 Maret 2009, dan sesuai ketentuan Pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari dan dalam jabatan struktural ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang. Selanjutnya dalam ketentuan umum PP tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud pejabat yang berwenang adalah pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam Pasal 14 ayat 1 huruf c dan d, menyebutkan bahwa:

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota (sesuai ketentuan Pasal 1 angka 5, adalah Bupati/Walikota) menetapkan:

- c. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.
- d. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari Jabatan Struktural Eselon III ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan jabatan struktural Eselon II ke bawah di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Jadi, berdasarkan isinya (*ratio materiae*), Bupati Jeneponto berwenang menerbitkan objek sengketa *a quo*.

2. Tempat (*ratio loci*)

Yaitu Badan/Pejabat TUN tidak berwenang membuatnya karena melampaui atau di luar ruang lingkup wilayah yang merupakan wilayah wewenang⁶¹.

Maka berdasarkan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* bahwa yang diberhentikan Bupati Jeneponto dari jabatan strukturalnya adalah Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dalam lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto.

Jadi, berdasarkan *Ratiano Loci* (tempat), Bupati Jeneponto berwenang menerbitkan objek sengketa *a quo*.

3. Waktu (*ratiano temporis*)

Yaitu tidak berwenang karena suatu keputusan dibuat oleh Badan/Pejabat TUN yang telah lewat batas waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya Mantan Bupati Jeneponto memberhentikan Pegawai Negeri Sipil dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jeneponto.

Jadi, berdasarkan *ratiano temporis* Bupati Jeneponto berwenang menerbitkan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*

Kemudian, penulis selanjutnya akan menganalisis dasar pertimbangan hakim dalam menguji prosedural formal penerbitan objek sengketa *a quo*.

⁶¹ Ibid. hal. 104-105.

Suatu keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dibuatnya keputusan tersebut, sehingga memenuhi syarat formil yang mencakup:⁶²

- a. Prosedur cara pembuatannya
- b. Bentuk keputusan
- c. Pemberitahuan kepada yang bersangkutan.

Apabila prosedur dan cara pembuatannya tidak diikuti maka keputusan itu akan menjadi batal. Menurut penjelasan Pasal 53 UU No. 1986, keputusan yang demikian dapat dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tidak memenuhi syarat-syarat formil atau syarat prosedural.

Suatu keputusan diisyaratkan pula untuk diberitahukan kepada pihak yang menerima atau pihak yang terkena keputusan tersebut. Karena pemberitahuan itu akan menimbulkan akibat hukum yang sangat penting.

Maka berdasarkan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*, penulis menilai ada 2 (dua) kesalahan atau cacat formal dalam penerbitan objek sengketa, yaitu:

1. Tidak ada alasan faktual atau latar belakang yang menjadi dasar pertimbangan Bupati.

⁶² Ibid. hal.105

2. Tidak ada pemberitahuan secara formal kepada para Penggugat bahkan sebagian dari penggugat mengambil sendiri di BKD Kabupaten Jeneponto.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa dalam penerbitan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* telah terjadi cacat prosedur.

Selanjutnya Penulis akan menganalisis dasar pertimbangan hakim dalam menguji substansi materiil surat Keputusan objek sengketa *a quo*.

Isi dan tujuan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara harus sesuai dengan maksud dan tujuan peraturan dasarnya, sehingga benar-banar cermat dan efisien. Apabila suatu keputusan isinya tidak sesuai dengan rumusan peraturan dasarnya, maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang mengandung cacat yuridis.⁶³

Maka, oleh karena Surat Keputusan objek sengketa *a quo* adalah mengenai pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural yang peraturan dasarnya adalah PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. Dalam Pasal 1 angka 9 menyatakan adanya pola karier. Pola karier adalah pola pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan

⁶³ Ibid. hal. 107

seseorang Pegawai Negeri Sipil sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Menurut dalil Tergugat, Surat keputusan objek sengketa *a quo* diterbitkan karena berlakunya PP 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang mengharuskan adanya perampingan Organisasi dan berdampak pada perubahan Struktur Organisasi dalam Lingkup Pemerintahan Kabupaten Jenepono. Akan tetapi menurut fakta yang ada, Bupati telah mengangkat Pejabat lain untuk menggantikan kedudukan dalam Jabatan Penggugat.

Adapun tujuan PP 41 Tahun 2007 adalah menjamin pembinaan pola karier yang sehat, yang pada prinsipnya tidak diperbolehkan perpindahan jabatan struktural dari Eselon yang lebih tinggi ke dalam eselon yang lebih rendah. Jadi walaupun struktur organisasi pemerintahan telah berubah bukan berarti Bupati dapat serta merta memberhentikan para Pejabat dari jabatannya, melainkan minimal menempatkan kedudukan dan jabatan yang setara dengan jabatan sebelumnya, dengan tentunya menyesuaikan pada perubahan struktur organisasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Jadi, menurut Penulis, oleh karena tujuan Penerbitan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* tidak sesuai dengan isi dan tujuan dari peraturan dasar yang melandasinya maka keputusan tersebut dapat dinyatakan sebagai keputusan yang mengandung cacat yuridis.

Sehingga, berdasarkan analisis Penulis di atas, maka uraian pertimbangan hukum yang dikemukakan pada bab IV tentang ringkasan pertimbangan hukum, Penulis sependapat dengan pertimbangan hukum tersebut dan menyimpulkan bahwa dasar pertimbangan Hakim menguji keabsahan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* telah benar dalam penerapan hukumnya.

Setelah penulis menganalisis tentang Pertimbangan Hakim menguji keabsahan KTUN, selanjutnya penulis akan menganalisis *ultra petita* yang termuat dalam putusan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks. Menurut Penulis ada 2 (dua) hal yang dianggap memuat *ultra petita* dalam putusan tersebut yang menjadi permasalahan dalam studi kasus ini, yaitu:

1. *Ultra petita* mengenai dibatalkannya Surat Keputusan 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*, padahal Para Penggugat tidak memintanya.
2. *Ultra petita* mengenai dibatalkannya Surat Keputusan objek sengketa *a quo* tidak sekedar atas nama para penggugat, padahal dalam gugatannya, penggugat meminta membatalkan objek sengketa *a quo* hanya atas nama para penggugat.

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa *ultra petita* dimungkinkan dalam putusan Hakim PTUN, akan tetapi dibatasi hanya dalam beberapa hal. Permasalahannya sekarang adalah apakah *ultra petita* dalam putusan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks., diperbolehkan?

ad.1. Ultra petita mengenai dibatalkannya Surat Keputusan 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*, padahal Para Penggugat tidak memintanya.

Sebagaimana dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa putusan pengadilan TUN bersifat *erge omnes*, maka terhadap surat-surat yang merupakan turunan atau *derevatif* dari objek sengketa *a quo* harus pula turut dinyatakan batal.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, alasan Majelis Hakim mengeluarkan putusan *ultra petita* oleh karena putusan PTUN bersifat *erge omnes*.

Untuk melakukan analisis pertimbangan hukum Hakim di atas, maka penulis akan memulai dengan membahas apa yang dimaksud dengan asas putusan bersifat *erge omnes*.

Menurut S.F. Marbun, karena sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa yang terletak dalam lapangan hukum publik, maka putusan Hakim PTUN akan menimbulkan konsekuensi mengikat umum dan mengikat terhadap sengketa yang mengandung persamaan, yang mungkin timbul pada masa yang akan datang.⁶⁴

Dari pendapat di atas dapat diisyatkan bahwa walaupun terjadi perubahan suatu KTUN yang mungkin timbul pada masa yang akan datang namun mengandung persamaan dengan KTUN sebelumnya, maka KTUN yang baru itu juga dengan sendirinya batal.

⁶⁴ *Ibid.* hal. 169

Untuk diketahui, dalam jawaban tergugat menyatakan bahwa Surat Keputusan yang digugat oleh para Penggugat sebenarnya tidak berlaku lagi setelah dicabut dengan Surat Keputusan baru bernomor 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*.

Pejabat/Badan Tata Usaha Negara diberikan kemungkinan untuk melakukan perubahan dan menerbitkan suatu keputusan baru yang dikeluarkan setelah penetapan tertulis yang defenitif sebelumnya, dengan ketentuan.⁶⁵

1. Mengadakan peninjauan kembali,
2. Keputusan yang kedua terbit dengan dasar-dasar pertimbangan baru dan menunjuk pada keputusan sebelumnya,
3. Terdapat fakta-fakta baru yang mengharuskan Pejabat/Badan Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan kedua (lebih kepada substansi yang berubah)
4. Didasarkan pada peraturan yang berbeda.

Berdasarkan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* dan perubahannya tersebut, penulis berpendapat bahwa sebenarnya tidak terjadi perubahan substansi hanya perbaikan redaksi pada beberapa bagian nama pejabat. Jadi substansi surat keputusan objek sengketa *a quo* dengan perubahannya adalah sama.

⁶⁵ Putusan Perkara Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks.

Jadi dapat disimpulkan bahwa dengan asas putusan PTUN bersifat *erge omnes*, maka jika terjadi perubahan Surat Keputusan objek sengketa namun perubahannya mengandung persamaan dengan Surat keputusan objek sengketa *a quo*, Surat Keputusan perubahannya juga harus dinyatakan batal.

Menurut hemat penulis bahwa dasar pertimbangan hukum Hakim untuk melakukan *ultra petita* dengan membatalkan surat keputusan tentang perubahan surat keputusan objek sengketa *a quo* adalah sesuai dengan hukumnya dan penulis sependapat dengan pertimbangan tersebut. Maka dalam hal ini *ultra petita* diperbolehkan.

Ad.2. *Ultra petita* mengenai dibatalkannya Surat Keputusan objek sengketa *a quo* tidak terbatas/sekedar atas nama para Penggugat, padahal dalam gugatannya, Penggugat meminta membatalkan objek sengketa *a quo* hanya atas nama para penggugat.

Berdasarkan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* beserta lampirannya, Pejabat yang ditujukan Surat Keputusan tersebut adalah sebanyak 19 orang, akan tetapi yang menggugat hanya 10 orang. Dalam *petitum* gugatan, Para Penggugat hanya meminta pembatalan Surat Keputusan objek sengketa *a quo* atas nama para Penggugat, namun Hakim PTUN menyatakan batal Surat Keputusan dimaksud tanpa batasan/sekedar untuk 10 orang para Penggugat saja.

Untuk menilai apakah *ultra petita* dalam hal ini diperbolehkan, berikut analisis penulis:

Sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Istilah sengketa yang dimaksud di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi dalam hal kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau Badan Hukum Perdata, maka kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan.⁶⁶

Dari pengertian di atas, mengisyaratkan bahwa hanya orang yang merasa kepentingannya dirugikan dengan terbitnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menggugat ke PTUN.

Dikaitkan dengan permasalahan, mungkin saja orang yang ditujukan suatu KTUN merasa kepentingannya tidak dirugikan sehingga orang tersebut tidak menggugat. Orang tersebut telah menerima akibat hukum KTUN yang ditujukan kepadanya.

⁶⁶ Penjelasan Pasal 1 angka 4 UU Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam surat keputusan objek sengketa *a quo* beserta lampirannya, dari 19 (sembilan belas) orang yang ditujukan, 9 (sembilan) orang tidak menggugat. Jadi, mungkin saja orang yang tidak menggugat tersebut merasa kepentingannya tidak dirugikan sehingga khusus untuk 9 (sembilan) orang sebenarnya tidak timbul sengketa Tata Usaha Negara.

Jadi, penulis dapat menyimpulkan bahwa Hakim PTUN telah melakukan kesalahan, keliru, dan tidak cermat dalam peneraan hukumnya mengeluarkan putusan yang menyatakan batal surat keputusan objek sengketa *a quo* tanpa batasan/sekedar untuk 10 (sepuluh) orang Para Penggugat. Hakim PTUN seharusnya tidak perlu untuk melakukan *ultra petita* dalam hal seperti di atas karena tidak sesuai dengan hukumnya sebagaimana pendapat hukum Sutiyono, Hakim PTUN Makassar menyatakan bahwa *ultra petita* hanya dibolehkan dalam hal meluruskan atau membenarkan tindakan hukum yang seharusnya menurut hukumnya. Menurut ketentuan Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Menurut S.F. Marbun⁶⁷ menyatakan sepanjang KTUN yang disengketakan masih dalam batas wewenang hakim PTUN, *ultra petita* dibolehkan dan tidak dilarang. Jadi, kesimpulannya adalah *ultra petita* dalam hal ini dilarang.

⁶⁷ S.F. Marbun, Op.cit. hal. 248

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis kasus pada Bab sebelumnya, Penulis menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya, Hakim PTUN dapat melakukan *ultra petita*, akan tetapi terbatas dalam hal meluruskan atau membenarkan tindakan hukum yang seharusnya menurut hukumnya.
2. Dalam putusan Nomor 37/G.TUN/2009/PTUN.Mks., terdapat dua hal yang memuat *ultra petita*.
 - a. *Ultra petita* mengenai dibatalkannya Surat Keputusan 821.2/260/BKD tentang Perubahan Surat Keputusan objek sengketa *a quo*, padahal Para Penggugat tidak memintanya. Dalam hal ini, *ultra petita* memang seharusnya dilakukan oleh majelis hakim.
 - b. *Ultra petita* mengenai dibatalkannya Surat Keputusan objek sengketa *a quo* tidak sekedar atas nama para penggugat, padahal dalam gugatannya, penggugat meminta membatalkan objek sengketa *a quo* hanya atas nama para penggugat. Dalam hal ini, *ultra petita* tidak boleh dilakukan karena Hakim telah salah dalam penerapan hukumnya.

B. Saran

1. Penggunaan *ultra petita* dalam PTUN harus dibuatkan landasan yuridis sehingga ada kepastian hukum untuk melakukan *ultra petita* dan dalam landasan yuridis tersebut dimuat ketentuan mengenai dalam hal apa saja *ultra petita* dibolehkan.
2. Hakim pengadilan Tata Usaha Negara harus lebih jeli dan cermat dalam memutus perkara sehingga tidak ada kesalahan dalam penerapan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Rozali. 2005. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Atmosudridjo, S. Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Basah, Sjahran. 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Tata Usaha Negara*, Alumni: Bandung.
- _____ 1989. *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Facruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan terhadap Tindakan Pemerintah dan Peradilan Administrasi*, Alumni: Bandung.
- Hadjon, Philipus M., et al. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Harahap, M. Yahya. 2004. *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika: Jakarta.
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.
- _____ 1993 *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta.
- Kansil, C.S.T. 2003. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Pradnya Paramita: Jakarta.
- Marbun, SF. 1988. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Ed. I. Liberty: Yogyakarta.
- _____ 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press: Jakarta
- MD, Mahfud. 1988. *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty: Yogyakarta.

- Muchsan. 1989. *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty: Yogyakarta.
- Ranuhandoko, I.P.M., 2000, *Terminology Hukum*, cet. II, Sinar Grafika: Jakarta
- Sastra Djatmika dan Marsono, 2005. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan: Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2010. Pengantar Hukum Tata Usaha Negara, Prestasi Pustaka: Jakarta.
- Wijoyo, Suparto. 1997. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press: Surabaya.

B. Artikel dan Internet

- Mahfud MD. *Mahkamah Konstitusi: Kontroversi vonis Ultra Petita*, Di akses dari <http://www.unisosdem.org/ekopol>. pada tanggal 20 November 2010
- _____ *Mendudukan soal "ultra petita"*, diakses dari <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0702/05/opini/3289700.htm> pada tanggal 15 Januari 2011.
- Miftahul Huda. *Ultra Petita dalam Pengujian Undang-undang*, Jurnal Konstitusi Vol. 4 No. 3 (September 2007)
- Ria Casmi. *Ultra petita sebagai bentuk alternative dalam pengujian UU oleh MKRI*, Diakses dari <http://www.legalitas.org>. pada tanggal 1 Desember 2010.
- Wongbanyumas. *Ultra Petita mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Diakses dari <http://Fatahillah.Blogspot.com/2008/06/ultra-petita-mahkamah-konstitusi.html>. pada tanggal 20 November 2010.