

# **PENELITIAN TERHADAP PUTUSAN HAKIM PERKARA NO. 09/G/2008/PTUN SMG GUGATAN MELAWAN GUBERNUR JAWA TENGAH**

Lapon Tukan Leonard\*

## **Abstract**

*A change of concept of how to manage a state has been changed significantly last few decades. The change of concept from *nachtwaker staat* to the welfare state has been bringing a dramatic change in the Administrative Law itself. The state (government) can not stay only in office, but must go and stay with the people in people's real lives. This brings the consequences that the frictions between the state and the people might be happened frequently. In this situation, the existence of an Administrative Court is considered important and urgent. This research is trying to analyse what is actually happened in the Administrative Court management, how it works, and why it does.*

**Kata kunci :** Pengadilan Administrasi, Hukum administrasi Negara, Negara Penjaga Malam, Negara Kesejahteraan.

Hampir semua negara di dunia, termasuk Indonesia telah mengalami suatu perubahan dalam konsep atau cara pandang tentang bagaimana menangani atau mengelola sebuah dunia yang namanya negara. Perubahan konsep Negara dari sebuah negara penjaga malam (*nachtwaker staat*) ke sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*), telah menimbulkan suatu perubahan yang drastis dalam hukum administrasi atau hukum Tata Usaha Negara. Negara tidak hanya berdiam diri dalam kandang melihat apa yang dilakukan warga negaranya, tetapi negara ikut terjun kedalam kehidupan dan keseharian masyarakat untuk mengetahui dan menyelami apa yang sedang dialami oleh masyarakatnya.

Perubahan konsep negara secara langsung telah mengantarkan pemerintah atau negara kedalam suatu situasi untuk ikut dan turut campur tangan secara aktif dalam menyentuh dan mengelola kehidupan masyarakat, bahkan terkadang sampai kepada masalah yang sudah dianggap sebagai *privacy* dari warga negara. Misalnya negara atau pemerintah ikut campur tangan dalam mengatur mengenai kapan seorang boleh dan tidak boleh kawin, berapa batas usia kawin yang layak, berapa punya anak yang sewajarnya yang semuanya dibungkus dengan program pemerintah melalui

pembuatan undang-undang perkawinan dan program-program lainnya yang mendukung seperti program Keluarga Berencana. Semua itu tentu saja ada tujuannya. Campur tangan pemerintah yang luas dalam kehidupan warga negara tersebut tujuannya jelas yaitu untuk menjamin kepastian adanya kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Campur tangan Negara atau Pejabat Tata Usaha Negara yang luas dalam berbagai segi kehidupan warga negara atau masyarakat tersebut ternyata terkadang menimbulkan gesekan-gesekan dengan kepentingan warga negara. Masuknya campur tangan pemerintah yang sampai kepada masalah yang bersifat *privacy* warga negara telah menimbulkan persoalan tersendiri, dimana warga negara menganggap pemerintah atau negara telah melakukan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara. Dengan kata lain, Negara atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap warga negara.

Dengan adanya situasi demikian, seorang warga negara yang merasa haknya dirugikan oleh tindakan Negara atau Pejabat Tata Usaha Negara tentu saja membutuhkan perlindungan hukum. Warga Negara membutuhkan tempat dimana ia dapat mencari keadilan hukum manakala hak-haknya dianggap dilanggar oleh Negara atau Pemerintah. Hak asasi

---

\* Lapon Tukan Leonard, SH, MA, Dosen Hukum Acara PTUN FH - UNDIP

warga negara perlu dilindungi dari tindak-tindakan Negara atau Pemerintah yang bersifat melawan hukum. Oleh karena itu diperlukan adanya sebuah lembaga yang disediakan secara khusus untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara pencari keadilan tersebut.

Menganut konsep negara yang dikembangkan oleh Montesquie, kekuasaan dalam sebuah negara terbagi dalam 3 pilar pokok, yaitu kekuasaan eksekutif (Administrasi Pemerintahan), kekuasaan Legislatif (pembuatan perundang-undangan), dan kekuasaan yudikatif (Lembaga Pengadilan). Untuk menjamin perlindungan hak asasi warga negara secara pantas, maka ketiga kekuasaan itu harus mandiri. Meskipun Indonesia tidak sepenuhnya menganut prinsip tersebut, yaitu tidak mengenal prinsip pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan, tetapi tuntutan adanya kemandirian dari semua lembaga pemegang kekuasaan itu haruslah ditegakkan.

Demikianlah dalam kaitan dengan keberadaan sebuah lembaga yudikatif, harus bisa dijamin kemandiriannya agar tujuan dibentuk sebuah lembaga pengadilan dalam tercapai. Dalam bidang Tata Usaha Negara, diperlukan adanya suatu lembaga yudikatif yang khusus, lembaga yudikatif murni untuk mampu menangani adanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam pelaksanaan konteks negara kesejahteraan tersebut. Sebuah Lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara adalah lembaga khusus di bidang Tata Usaha Negara yang berwenang menangani sengketa-sengketa yang timbul antara Pemerintah dengan Warga Negara di bidang administrasi atau Tata Usaha Negara. Tujuannya adalah memberikan perlindungan hukum atas pelanggaran hak asasi warga negara yang diganggu gugat oleh negara atau Pejabat tata Usaha Negara.

Dalam penelitian yang dilakukan ini, Peneliti mengambil sebuah sampel berupa sebuah putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara di Semarang sebagai obyeknya. Maksud dari penelitian ini adalah jelas untuk mengetahui bagaimana tata cara, prosedur penanganan sebuah perkara di bidang Tata Usaha Negara. Dengan kata lain, untuk mengetahui bagaimana upaya seorang warga negara mencari dan menemukan keadilan hukum melalui lembaga pengadilan di bidang Tata Usaha Negara tersebut. Sekaligus untuk mengetahui bagaimana kinerja dari para hakim dalam menjalankan tugas sebagai

penentu kebenaran dan keadilan hukum bagi warga negara pencari keadilan tersebut.

### Identitas Objek Putusan dan Hakim yang Memutus:

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 1. No. Perkara                | : No. 09/G/2008/PTUN SMG   |
| 2. Pengadilan Pemutus Perkara | : PTUN Semarang  |
| 3. Tanggal putusan ditetapkan | : 6 Juni 2008  |
| 4. Susunan majelis hakim      | : a. R. Basuki Santoso, SH (ketua)<br>b. Subur MS, SH, MH (anggota)<br>c. Husban, SH (anggota) |
| 5. Nama Para Pihak            | : a. Heru Dwiyanto (Penggugat)<br>b. Gubernur Jawa Tengah (Tergugat)                           |

### Kasus Posisi

Bahwa Sdr. Heru Dwiyanto selaku Penggugat adalah seorang anggota DPRD Kabupaten Magelang periode 2004-2009 dari Partai Amanat Nasional telah diangkat sebagai anggota DPRD Kabupaten Magelang berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 171/68/2004 tentang Peresmian Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Magelang tertanggal 11 Agustus 2004.

Bahwa selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional No. PAN/A/Kpts/KU-SJ/087/XI/2007 tertanggal 19 November 2007 tentang Pemberhentian Tetap Penggugat sebagai anggota Partai Amanat Nasional dan Surat No. PAN/A/KU-SJ/184/VIII/2007 perihal Persetujuan Recalling dan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang tertanggal 16 Agustus 2007 Penggugat diberhentikan menjadi anggota Partai Amanat Nasional, hal mana oleh Penggugat kedua surat keputusan tersebut dianggap sebagai cacat hukum;

Bahwa menurut Penggugat kedua Surat Keputusan DPP PAN tersebut keluar karena adanya Surat dari DPD PAN Kabupaten Magelang No. PAN/A/11/111/K-WS/VII/2004 tertanggal 31 Juli 2004 tentang pergantian antar waktu anggota DPRD Kabupaten Magelang dari PAN periode 2004-2009, dan Surat DPD PAN Kabupaten Magelang No. PAN/A/11/111/K-S/VI/2007 tanggal 16 Juli 2007 tentang Permohonan kepada DPW PAN Jawa Tengah untuk memberikan rekomendasi pemberhentian tetap keanggotaan PAN atas nama Penggugat, kedua surat mana dikeluarkan dalam sebuah rapat pleno yang menyalahi AD/ART PAN, yaitu dilakukan dengan tidak memenuhi kuorum, tidak memenuhi ketentuan unsur-unsur partai yang seharusnya hadir, pengambilan

suara 1 anggota Majelis Penasihat Partai (MPP) dihitung sebagai satu suara, padahal seharusnya jumlah kelima anggota MPP yang hadir tersebut hanya dihitung sebagai 1 suara, Sekretaris tidak pernah dimintai untuk menanda-tangani hasil rapat yang mana seharusnya ditanda-tangani oleh Ketua dan Sekretaris, namun kenyataannya hanya ditanda-tangani oleh Wakil Sekretris, padahal saat itu Sekretaris juga hadir dalam sidang pleno tersebut.

Bahwa selanjutnya atas dasar surat tersebut DPW PAN Provinsi Jawa Tengah kemudian mengeluarkan surat rekomendasi kepada DPP PAN untuk pemberhentian tetap kepada Penggugat berdasarkan surat No. PAN/11/A/K-S/140/VII/2007 tertanggal 23 Juli 2007.

Bahwa menurut Penggugat proses surat menyurat dalam rangka usulan pemberhentian Penggugat tersebut jelas sekali terdapat kejanggalan-kejanggalan, yang oleh Penggugat dianggap sangat merugikan kepentingannya, sehingga Penggugat mengajukan gugatan untuk mencari perlindungan hukum melalui Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang.

Bahwa selagi perkara tersebut dalam proses persidangan di Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang, Pihak Penggugat telah memberitahu kepada Tergugat (Gubernur Jawa Tengah) dengan surat tertanggal 19 Desember 2007 perihal permohonan penundaan Penetapan Surat Keputusan Peresmian Pemberhentian atas nama Penggugat, namun ternyata Tergugat tetap saja mengeluarkan surat keputusan pemberhentian dengan surat Keputusan No. 170/8/2008 tertanggal 13 Februari 2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Pengangkatan Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang. Surat tersebut menurut Penggugat telah dikeluarkan secara melawan hukum atau cacat hukum, dan atas dasar itulah Penggugat mengajukan gugatan terhadap Surat Keputusan tersebut ke Pengadilan Tata usaha Negara di Semarang melalui Surat Gugatan yang diajukan tanggal 18 Februari 2008;

Bahwa adanya cacat hukum dari SK pemberhentian tersebut terlihat dari antara lain, SK itu dikeluarkan berdasarkan adanya SK DPP PAN No. PAN/A/Kpts/KU-SJ/087/XI/2007, yang pada saat itu SK bersangkutan masih dalam proses pemeriksaan kebenarannya di Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang, sehingga jelas bahwa SK Tergugat tersebut dikeluarkan secara tidak cermat

sebagaimana ditetapkan dalam azas2 umum pemerintahan yang baik.

Bahwa dengan diterbitkannya SK tersebut jelas-jelas Penggugat telah dirugikan, baik harkat dan martabatnya, sehingga Penggugat melalui gugatannya memohon kepada Ketua Majelis Hakim pemeriksa perkara agar memerintahkan kepada Tergugat untuk memulihkan kembali harkat dan martabatnya kembali kepada keadaan semula sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 yo UU No.9 Tahun 2004 tentang PTUN. Penggugat juga mohon kepada Majelis Hakim pemeriksa perkara untuk mengeluarkan surat perintah penangguhan pelaksanaan SK Tergugat tersebut satu sama lain karena SK tersebut dikeluarkan berdasarkan rekomendasi dan surat dari DPP PAN maupun DPW PAN yang kebenarannya masih diuji melalui gugatan perdata dalam perkara di Pengadilan Negeri kabupaten Magelang di bawah gugatan No. 40/Pdt.G/2007/PN.Mgl yang sampai saat itu masih dalam proses pemeriksaan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, Penggugat mengajukan tuntutan sbb:

- a. Dalam Permohonan Penundaan, agar Majelis Hakim mengeluarkan surat perintah penundaan Pelaksanaan SK Tergugat tersebut dengan alasan sebagaimana tersebut diatas;
- b. Dalam Pokok Perkara:
  - Menerima dan Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
  - Menyatakan batal/tidak sah SK Tata Usaha Negara berupa SK Gubernur Jawa Tengah No. 170/8/2008 tanggal 13 Februari 2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang;
  - Memerintahkan Tergugat untuk mencabut SK Tata Usaha Negara berupa SK Gubernur Jawa Tengah No. 170/8/2008 tanggal 13 Februari 2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabuapten Magelang sepanjang mengenai diri Penggugat;
  - Mengembalikan Penggugat kepada harkat dan martabat semula;
  - Menghukum Terggugat untuk membayar segala biaya yang timbul dalam perkara ini.

Bahwa terhadap gugatan dan tuntutan Penggugat tersebut, Tergugat telah mengajukan

jawaban yang intinya tegas menyatakan bahwa gugatan Penggugat adalah salah alamat, karena Gubernur Jawa Tengah dalam menerbitkan SK sebagaimana yang digugat Penggugat adalah dalam jabatan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundangan yang berlaku yaitu UU No. 22 Tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD jo Pasal 42 ayat (3) PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yaitu Tergugat bertindak dalam jabatannya selaku penerima mandat dari Presiden RI sebagai Kepala Negara;

Ketentuan lain yang menjadi dasar sanggahan Tergugat adalah Ketentuan Pasal 96 ayat (3) UU No.22 Tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi: "Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten /Kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden", ketentuan mana dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD khususnya Pasal 42 ayat (3) yang berbunyi sbb: "Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten /Kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden untuk DPRD Kabupaten/Kota"

Bahwa Tergugat selanjutnya berdalih bahwa karena SK yang diterbitkan Tergugat tersebut berdasarkan mandat maka penerima mandat tidak dapat digugat. Dalam administrasi negara, pemberian mandat dan delegasi justru berbeda akibat hukumnya. Dalam mandat, tanggung jawab sepenuhnya ada pada pemberi mandat, sebaliknya dalam delegasi, tanggung jawab justru ada pada pejabat yang menjalankan delegasi kewenangan tersebut. Padahal dalam hal penerbitan SK Gubernur Jawa Tengah yang menjadi obyek sengketa itu dibuat dalam rangka pelaksanaan Mandat, bukan delegasi, dan oleh karena itu yang bertanggung jawab penuh atas SK tersebut bukan Gubernur melainkan Presiden, sehingga jelas sekali bahwa gugatan penggugat adalah salah alamat;

Bahwa atas dasar eksepsi adanya salah alamat gugatan sebagaimana tersebut diatas, Tergugat melalui kuasa hukumnya mengajukan permohonan kepada Majelis Hakim pemeriksa perkara untuk menjatuhkan putusan Sela dengan putusan sbb:

- Menyatakan Menerima Eksepsi Tergugat;

- Menyatakan gugatan tidak dapat diterima;
- Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini;

Bahwa selanjutnya dalam pokok perkara Tergugat pada dasarnya menolak semua gugatan dan dalil-dalil Penggugat secara keseluruhan karena diterbitkannya surat keputusan pemberhentian tersebut telah didasarkan atas alasan-alasan hukum yang tepat dan benar. Dikatakan Gubernur Jawa Tengah dalam menerbitkan Surat Keputusan tersebut telah melakukan dengan sikap kehati-hatian dan teliti berdasarkan data dan dokumen pengajuan dari Partai Penggugat berasal serta dibuat sesuai dengan norma aturan dan tata tertib peraturan perundangan yang berlaku, sehingga Surat keputusan tersebut adalah berdasarkan hukum dan sah adanya.

Bahwa berdasarkan alasan-alasan yang dikemukakan Tergugat, Tergugat pada akhirnya mohon kepada Majelis Hakim untuk menjatuhkan putusan atas perkara tersebut sbb:

- **Dalam Penundaan:**

- Menyatakan surat perintah penundaan pelaksanaan SK Tergugat yang dikeluarkan oleh PTUN Smg tanggal 29 Februari 2008 No. 09/Pen.HKM/2008/PTUN Smg dinyatakan tidak berlaku;

- **Dalam Eksepsi:**

- Menerima eksepsi Tergugat;
- Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima;
- Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara;

- **Dalam Pokok Perkara:**

- Menolak gugatan Penggugat seluruhnya;
- Menyatakan sah Keputusan Gubernur Jawa Tengah yang digugat;
- Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara;

Bahwa untuk mendukung dalil-dalil gugatan dan sanggahan, maka masing-masing pihak, Penggugat dan Tergugat sudah diberikan kesempatan untuk mengajukan alat-alat bukti di persidangan. Pihak Penggugat telah mengajukan alat bukti berupa surat dengan kode P-1 sampai dengan P-11, sementara Tergugat telah mengajukan alat bukti tertulis berupa surat dengan kode T-1 sampai T-12.

Selanjutnya setelah mengajukan alat bukti tertulis, para pihak selanjutnya diberi kesempatan

untuk mengajukan saksi-saksi, dimana Penggugat mengajukan 3 (tiga) orang saksi, sementara Tergugat mengajukan 2 (dua) orang saksi. Para saksi pada dasarnya memberikan kesaksian yang mendukung dalil-dalil dari masing-masing pihak yang mengajukannya.

Berdasarkan dalil-dalil Penggugat dan Tergugat serta alat-alat bukti yang diajukan oleh masing-masing pihak, Majelis Hakim akhirnya sampai pada pertimbangan-pertimbangan hukum untuk memutus perkara dimaksud. Pertimbangan Hukum Majelis Hakim adalah:

**A. Prihal Eksepsi Tergugat.** Tergugat berdalil bahwa PTUN Semarang tidak berwenang memeriksa gugatan perkara dimaksud, karena menurut Tergugat gugatan yang diajukan Penggugat adalah "Salah alamat", dan karenanya PTUN Smg tidak memiliki kewenangan relatif untuk memutus perkara tersebut. Karenanya Tergugat mohon kepada Majelis Hakim untuk memutuskan terlebih dahulu dalam perkara ini bahwa PTUN Semarang tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara gugatan ini. Majelis Hakim berpendapat bahwa sesuai dengan ketentuan peraturan Perundangan yang berlaku, PTUN Semarang menurut kewenangan relatif berwenang untuk menangani perkara tersebut, karena Gubernur yang menerbitkan SK tersebut berkedudukan di Semarang yang termasuk wilayah hukum PTUN Semarang, sehingga permohonan eksepsi untuk diputus terlebih dahulu perkaranya tidak dapat dikabulkan, tetapi akan diputus secara bersama-sama dengan pokok perkara.

**B. Prihal tepat atau tidak gugatan diajukan kepada Gubernur Jawa Tengah.** Majelis Hakim berpendapat bahwa gugatan Penggugat kepada Gubernur Jawa Tengah yang mengeluarkan SK yang digugat adalah sudah tepat, karena prinsip yang dianut dalam bekerjanya Gubernur adalah sebagai wakil Pusat di daerah. Prinsip otonomi daerah sekaligus desentralisasi mengandung pengertian bahwa kekuasaan Pemerintah Pusat sudah dilimpahkan kepada Daerah otonom dan tanggung jawab juga sudah dilimpahkan sekaligus. Sehingga perlu dipahami napas dari UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 bahwa

Gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang ada di daerah dan dia memiliki wewenang dan tanggung jawab penuh dalam rangka otonomi daerah tersebut, sehingga napas yang harus dibaca dari peraturan sebagaimana yang diajukan oleh Tergugat harus dilihat dalam konteks pelimpahan wewenang tersebut, bukan mandat sebagaimana secara harafiah dibaca dalam teks peraturan perundangan yang disitir oleh Tergugat; Oleh karena itu Majelis Hakim berpendapat bahwa gugatan Penggugat adalah sudah tepat dan bukan salah alamat, karena Gubernur adalah orang yang menjalankan kewenangan yang ada padanya, bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya tersebut, sehingga gugatan tersebut telah benar dan tepat adanya;

**C. Prihal cacat tidaknya penerbitan SK.** Tergugat berdalil bahwa SK yang diterbitkan Tergugat itu sudah benar, tidak bercacat, tidak melawan hukum, sebalik Penggugat berpendapat lain sebagaimana digugat dalam gugatannya. Majelis Hakim berpendapat bahwa penerbitan SK tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan azas-azas umum pemerintahan yang baik. Karena dari alat-alat bukti dan saksi-saksi yang diajukan para pihak diketahui bahwa SK tersebut justru diterbitkan pada saat rekomendasi pemberhentian Penggugat masih diproses di Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang. Dan pada saat itu, Penggugat juga sudah mengajukan surat permohonan kepada Tergugat untuk menunda menerbitkan SK pemberhentian tersebut karena masalah pokoknya masih diteliti kebenarannya oleh Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang. Hal tersebut juga sudah diakui oleh saksi Tergugat yang pekerjaannya sehari hari adalah memproses surat pemberhentian antar waktu anggota DPRD setempat. Bahwa Tergugat seharusnya berdasarkan azas umum pemerintahan yang baik, secara teliti memeriksa alasan pengajuan pemberhentian tersebut, sehingga akhirnya seharusnya sampai pada kesimpulan untuk tidak menerbitkan SK yang digugat tersebut. Bahwa oleh karena tindakan Tergugat dalam menerbitkan SK tersebut jelas menimbulkan kerugian bagi Penggugat, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa gugatan

Penggugat sepenuhnya harus dikabulkan, sementara Tergugat pada Pihak yang kalah diwajibkan untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

- D. Majelis Hakim akhirnya menjatuhkan putusan atas perkara ini sbb:
1. Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya;
  2. Menyatakan batal Surat Keputusan yang digugat, sepanjang mengenai diri Penggugat;
  3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut SK yang digugat;
  4. Menghukum Tergugat untuk mengembalikan Penggugat pada harkat dan martabat semula;
  5. Menyatakan tetap berlaku Penetapan Ketua Majelis Hakim Nomor: 09/Pen.HKM/2008/PTUN.Smg tanggal 29 Februari 2008 tentang Penundaan pelaksanaan SK Gubernur yang digugat, sepanjang mengenai diri Penggugat;
  6. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp.228.000,- (Dua ratus dua puluh delapan ribu rupiah).

#### Dasar Hukum yang Digunakan

Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusan menurut hemat peneliti, telah menggunakan dasar dan landasan hukum yang benar.

1. Dalam mempertimbangkan tentang benar atau salah alamat gugatan, Majelis Hakim telah mempertimbangkan dasar hukum dan peraturan perundangan yang berlaku yaitu UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 2006 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004, dan UU No.51 Tahun 2009 sebagai perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Majelis Hakim menggunakan peraturan perundangan tersebut dalam konteks Otonomi Daerah dan dalam konteks desentralisasi kekuasaan pemerintahan.
2. Dalam mempertimbangkan masalah tepat atau tidak Gubernur Jawa Tengah yang menerbitkan SK yang disengketakan itu digugat, Majelis Hakim berpendapat bahwa gugatan tersebut sudah tepat. Dasar hukum yang digunakan adalah UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah, dan UU No. 5 Tahun 2006 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004, dan UU No.51 Tahun 2009 sebagai perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

3. Dalam mempertimbangkan sah atau tidaknya penerbitan SK yang digugat, bertentangan dengan hukum dan azas-azas umum pemerintahan yang baik atau tidak, Majelis Hakim berpendapat bahwa SK tersebut diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan azas-azas umum pemerintahan yang baik. Dasar hukum yang dipergunakan adalah UU No. 5 Tahun 2006 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004, dan UU No.51 Tahun 2009 sebagai perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, khususnya Pasal 53.

#### Pertimbangan Hukum dan Amar Putusan

Pertimbangan Hukum sudah jelas diuraikan diatas yaitu:

##### 1. Tentang Kewenangan Relatif PTUN.

Dalam hal Majelis Hakim jelas berpendapat bahwa Gubernur Jawa Tengah adalah orang atau Pejabat Negara selaku Pemerintah Pusat yang ada di Daerah yang memiliki kewenangan otonomi, bertanggung jawab atas kewenangan yang telah dilimpahkan kepadanya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dengan demikian gugatan terhadap Gubernur Jawa Tengah telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu UU No.22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di daerah, serta UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam undang-undang yang disebut terakhir khususnya Pasal 1 ayat 4 disebutkan bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa antara orang atau badan hukum privat dengan Pejabat Tata Usaha Negara atau Badan Hukum Publik sebagai akibat dikeluarkannya sebuah Surat Keputusan.

Dalam ketentuan ini jelas bahwa Pejabat yang mengeluarkan Surat Keputusan tersebut dan menimbulkan kerugian kepada orang atau warga negara tertentu tersebut adalah Gubernur Jawa Tengah yang berkedudukan di Semarang, yang tidak

lain menjadi wilayah hukum kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, sehingga Majelis berpendapat bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Pengadilan yang memiliki kewenangan Relatif untuk menangani perkara sengketa Tata Usaha Negara antara Penggugat dengan Tergugat tersebut diatas;

## **2. Tentang Status Tergugat.**

Persoalan yang muncul dalam gugatan ini adalah Gubernur Jawa Tengah dalam menerbitkan Surat Keputusan tersebut apakah menjalankan Mandat atau Delegasi Kewenangan. Majelis telah mempertimbangkan dengan matang bahwa Gubernur Jawa Tengah dalam menjalankan tugas dan kewenangan adalah dalam rangka pelimpahan tugas, bukan mandat. Hal ini harus dibaca dengan cermat dalam peraturan perundangan yang berlaku, dan dibacanya dalam nafas otonomi daerah dalam rangka desentralisasi kewenangan.

Jadi meskipun redaksional dalam peraturan perundangan mengatakan seakan-akan bahwa Gubernur dalam melaksanakan tugasnya atas nama Presiden, pengertian "*atas nama*" (yang dalam hukum Tata Usaha Negara diasosiasikan dengan pengertian pemberian mandat) ini jangan diterjemahkan secara harafiah bahwa Gubernur tidak bertanggung jawab atas perbuatannya, tapi sebaliknya harus dibaca dalam nafas desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana telah diuraikan diatas. Dengan demikian jelas bahwa Gubernur Jawa Tengah adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menerbitkan sebuah Surat Keputusan yang digugat, dan karenanya juga menjadi Pejabat yang harus bertanggung jawab atas gugat tersebut. Dengan demikian, Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dalam perkara ini adalah benar sebagai pihak Tergugat yang tidak dapat terbantahkan lagi.

## **3. Tentang Sah tidaknya Keputusan Gubernur Jawa Tengah yang menjadi Obyek Sengketa.**

Pertimbangan Majelis Hakim Pemeriksa perkara adalah didasarkan pada semua hal tersebut tersebut diatas, tidak hanya berdasarkan kebenaran formalitas saja, melainkan kebenaran materiil, juga harus diuji. Majelis Hakim Pemeriksa Perkara telah melihat secara formal bahwa benar surat keputusan tersebut telah dikeluarkan oleh Tergugat sesuai dengan prosedur yang berlaku, tetapi ternyata dalam

mengambil keputusan untuk menegeluarkan Keputusan tersebut, Tergugat telah lalai menjalankan azas-azas umum pemerintahan yang baik. Tergugat telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal 53 UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahwa Tergugat seharusnya mempertimbangkan segala sesuatu dengan cermat sebelum mengambil suatu keputusan sehingga seharusnya Tergugat sampe pada suatu kesimpulan bahwa Tergugat seharusnya tidak sampai mengeluarkan Surat Keputusan yang digugat.

Karena dari apa yang terungkap di persidangan bahwa Penggugat sebelum Tergugat menerbitkan obyek sengketa tersebut telah melayangkan surat kepada Tergugat mohon agar Obyek Sengketa jangan diterbitkan terlebih dahulu karena dasar pertimbangan untuk penerbitan obyek sengketa tersebut kebenarannya masih diuji melalui gugatan perdata di Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang. Dengan demikian seharusnya Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dalam perkara ini tidak perlu tergesa-gesa menerbit obyek sengketa dan harusnya menunggu sampai kebenaran pengujian atas dokumen yang menjadi dasar permohonan penerbitan Surat Keputusan sengketa itu selesai dilakukan oleh Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang.

## **4. Amar Putusan:**

Bahwa amar putusan yang dibuat oleh Majelis Hakim Pemeriksa perkara didasarkan atas pertimbangan hukum yang tepat sehingga amar putusan tersebut telah mencerminkan rasa keadilan dan kemanfaatan yang diinginkan oleh Penggugat dan sesuai dengan kenyataan yang diperoleh Hakim Pemeriksa Perkara dalam proses pemeriksaan.

## **Analisa Peneliti.**

Sebagai sebuah hasil penelitian, Peneliti telah berusaha untuk menggali dan mendalami kasus ini dari aspek Tata Usaha Negara dan berusaha untuk melakukan suatu kajian yang lebih dalam terhadap kasus yang disengketakan, terutama menyangkut kekhususan dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Dari situ Peneliti mencoba untuk melakukan analisa terhadap beberapa azas yang menjadi ciri khas Pengadilan Tata Usaha Negara sepanjang hal tersebut masih terkait baik secara langsung maupun tidak langsung, baik secara eksplisit maupun implisit

terungkap dalam perkara yang diteliti. Aspek-aspek yang diteliti lebih mendalam dan selanjutnya dianalisa adalah sbb:

### **1. Masalah Tenggang Waktu Gugatan.**

Tenggang waktu gugatan adalah satu hal penting yang membedakan antara Pengadilan Perdata dengan Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam Acara Perdata, justru tidak diatur tentang adanya tenggang waktu untuk mengajukan suatu gugatan. Kapanpun seorang yang merasa kepentingannya dirugikan pihak lain, sewaktu-waktu dapat mengajukan gugatan terhadap lawannya ke Pengadilan Perdata, atau Pengadilan Negeri.

Sebaliknya dalam proses beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, masalah tenggang waktu menjadi satu persoalan yang krusial. Pengertian tenggang waktu gugatan adalah batas waktu yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk memperjuangkan haknya dengan cara mengajukan gugatan melalui peradilan tata usaha negara (murni). Jadi perlindungan hukum terhadap seseorang atau badan hukum perdata untuk mengajukan gugatan hanya diberikan dalam tenggang waktu tersebut. Bilamana tenggang waktu itu dilewatkan atau tidak dipergunakan, berarti kesempatan untuk mengajukan gugatan akan hilang dan gugatan akan dinyatakan tidak diterima

Oleh karena itu, bilamana seseorang warga negara bermaksud akan mengajukan gugatan kepada Pejabat Tata Usaha Negara, maka yang bersangkutan harus memperhatikan benar-benar masalah tenggang waktu tersebut. Aturan yang mengatur tentang tenggang waktu itu adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No.5 Tahun 1986. Pengajuan gugatan dapat dilakukan dalam jangka waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya Surat Keputusan yang digugat atau sejak Surat Keputusan tersebut diumumkan. Pengajuan sebuah gugatan sebelum atau sesudah tenggang waktu tersebut tersebut oleh Pengadilan.

Bila seorang Penggugat tetap memaksakan diri untuk menggugat, maka gugatannya nanti akan menemui nasib ditolak atau dinyatakan tidak diterima oleh Ketua Pengadilan TUN pada saat proses dismissal dilaksanakan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 62 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986

tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Persoalan sesungguhnya adalah apa sebetulnya ide dasar atau filosofi dasar yang ada di balik ketentuan tenggang waktu tersebut. Penetapan adanya ketentuan tenggang waktu dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebetulnya memiliki 2 alasan. Pertama, penentuan jangka waktu gugatan untuk menjamin kewibawaan Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri selaku pihak yang mengeluarkan sebuah Surat Keputusan. Artinya, penetapan adanya tenggang waktu terset untuk menjamin bahwa kinerja Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat diganggu gugat setiap waktu. Pejabat TUN bekerja untuk memberikan pelayanan kepada publik, bagaimana seandainya kerja mereka selalu diganggu gugat setiap saat dengan adanya gugatan yang sewaktu-waktu dilayangkan oleh orang yang terkena Surat Keputusan pejabat TUN. Jadi bagi yang merasa dirugikan haknya, wajib menggunakan haknya tersebut dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, dan dengan lewat waktu maka hak tersebut juga secara otomatis hilang.

Alasan kedua adalah bahwa penetapan jangka waktu itu adalah untuk menjamin keberadaan sebuah Surat Keputusan Tata Usaha Negara dalam situasi ketidak-pastian yang terlampau lama. Dengan demikian bila ada pihak yang merasa dirinya dirugikan oleh Surat Keputusan tersebut wajib menggugatnya dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, dan dengan lewatnya jangka waktu tersebut, Surat Keputusan yang dikeluarkan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut sudah dijamin berada dalam kepastian dan sah adanya.

Dalam gugatan perkara yang diteliti, gugatan Penggugat telah diajukan dalam tenggang waktu sebagaimana diatur dalam undang-undang yaitu menurut Pasal 55 UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Dari data yang diteliti, diketahui bahwa Surat Keputusan yang dikeluarkan Pejabat Tata Usaha Negara yaitu Gubernur Jawa Tengah diterbitkan pada tanggal 13 Februari 2008 dengan nomor 170/8/2008 tentang Peresmian Pemberhentian dan Peresmian Pengangkatan Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang, khususnya atas nama Heru Dwiyanto.

Tidak diketahui secara pasti kapan Surat Keputusan tersebut diterima oleh Penggugat, tetapi oleh Penggugat telah diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Semarang dengan nomor



gugatan nomor 9/G/2008/PTUN.SMG pada tanggal 18 Februari 2008 sebagaimana telah **diperbaiki pada tanggal 3 Maret 2008**, Dengan demikian jelas bahwa apabila memperhatikan tanggal diterbitkannya Surat Keputusan dan tanggal pengajuan gugatan, jelas bahwa gugatan tersebut diajukan masih dalam tenggang waktu sebagaimana ditetapkan atau disyaratkan oleh undang-undang. Dengan begitu dalam prosesif dalam screening oleh Ketua Pengadilan Tata usaha Negara Semarang dalam Dismissal Process, gugatan tersebut dinyatakan dapat diterima dan diteruskan proses pemeriksaannya hingga perkara tersebut diputus oleh PTUN Semarang pada tanggal 6 Juni 2008.

## 2. Masalah Hakim Aktif.

Salah satu kekhasan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Hakim Aktif. Azas ini berbeda dengan azas yang berlaku pada Pengadilan Perdata bahwa Hakim itu bersifat pasif dan para pihaklah yang harus aktif dalam mengikuti proses penanganan perkaranya. Sebaliknya, dalam proses di Pengadilan Tata Usaha Negara, Hakim aktif adalah salah satu azas yang menjadi ciri khas dimana Hakim berperan aktif menjaga keberlangsungan sebuah proses di persidangan Pengadilan Tata usaha Negara.

Selain bentuk Hakim aktif yang lain, salah satu bentuk Hakim aktif yaitu penerapan Pasal 62 UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN. Disitu ditegaskan bahwa Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atas kuasa undang-undang berwenang melalui sebuah penetapan menyatakan menolak atau tidak diterimanya sebuah gugatan dengan didasarkan pada alasan sbb:

- a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah dipenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Dalam gugatan yang diteliti, diketahui bahwa pada saat gugatan masuk dan didaftar, surat gugatan tersebut yang didaftar tanggal 18 Februari 2008,

ternyata diperbaiki lagi pada tanggal 3 Maret 2008. Tidak banyak informasi yang didapat dari dokumen penelitian, tetapi peneliti berpendapat bahwa ada peran Hakim aktif berupa permintaan Ketua Pengadilan untuk memperbaiki gugatan sehingga gugatan tersebut diperbaiki lagi pada tanggal 3 Maret 2008. Dalam process dismissal dimana Ketua Pengadilan mengetahui adanya persyaratan gugatan yang kurang, dapat meminta kepada Penggugat untuk memperbaikinya menurut ketentuan Pasal 62 ayat 3 UU No.5 Tahun 1986. Dan hal tersebut menurut Peneliti, hal itu telah dilakukan dengan diperbaikinya gugatan pada tanggal 3 Maret 2008.

Pertanyaan krusial berkaitan dengan peran Hakim aktif dalam proses pemeriksaan perkara Tata Usaha Negara ialah mengapa Hakim harus aktif? Hal ini sebenarnya terkait dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UU No.5 Tahun 1986 yang menegaskan bahwa para pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah seorang Warga Negara atau badan hukum privat melawan seorang Pejabat Tata Usaha Negara atau badan hukum publik. Dari hal tersebut dapat kelihatan bahwa kedudukan para pihak dalam sengketa Tata Usaha Negara jelas tidak seimbang, dimana pihak yang satu adalah warga negara yang nyata-nyata sebagai pihak yang lemah melawan Pejabat Tata Usaha Negara yang memiliki kekuasaan. Dalam situasi inilah peran Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi penting dalam menjaga keseimbangan kedudukan para pihak dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

## 3. Masalah Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Salah satu hal yang dipersoalkan dalam gugatan ini adalah masalah mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Pihak Tergugat mengkleim bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang adalah bukan Pengadilan yang berwenang memeriksa perkara gugatan ini.

Sebagaimana Pengadilan Perdata, Pengadilan Tata Usaha Negara menurut UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara membagi kewenangan atau kompetensi sebuah lembaga Pengadilan menjadi 2 (dua) macam yaitu Kewenangan atau Kompetensi Relatif dan Kewenangan atau Kompetensi Absolut. Undang-undang tidak memberikan suatu pengertian

yang jelas tentang apa dan bagaimana kedua jenis kewenangan atau kompetensi tersebut. Namun tidak berarti bahwa kedua hal tersebut tidak dapat dibedakan.

Kewenangan atau Kompetensi dimaksud oleh Sudikno Mertokusumo didefinisikan sbb: Kompetensi Relatif adalah pembagian kekuasaan kehakiman (distribusi kekuasaan kehakiman) atau wewenang nisbi hakim yang berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan. Sedangkan Kompetensi Absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama (pengadilan negeri, pengadilan tinggi) maupun dalam lingkungan peradilan lain (pengadilan negeri, pengadilan agama)

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kewenangan absolut mencakup kewenangan sebuah lembaga pengadilan dalam artian menyangkut materi hukum atau substansi hukum dari sebuah gugatan. Sedangkan kewenangan relatif menyangkut kewenangan sebuah lembaga pengadilan dalam artian batas wilayah atau ruang dari sebuah lembaga pengadilan yang sama, termasuk dalam hal kewenangan dalam hubungan keatas dan ke samping dari lembaga pengadilan yang sama.

Dalam hal Pengadilan Tata Usaha Negara, persoalan tentang Kewenangan Pengadilan tersebut diatur dalam Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6 UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 4 adalah pasal yang mengatur tentang kewenangan absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara yo Pasal 47 UU No.5 Tahun 1986. Sedangkan Pasal 5 dan Pasal 6 adalah pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan relatif dari Pengadilan Tata Usaha Negara yo Pasal 50, dan Pasal 51 UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Prihal Kewenangan absolut tersebut, Pasal 4 UU No.5 Tahun 1986 berbunyi sbb: "Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara". Kekuasaan tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 47 UU No.5 Tahun 1986 yang berbunyi: " Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Sementara yang dimaksudkan dengan Sengketa Tata

Usaha Negara adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 4 yaitu "...sengketa 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".

Selanjutnya kewenangan relatif Pengadilan Tata Usaha Negara jelas diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 yo Pasal 50 dan Pasal 51 UU No.5 Tahun 1986. Pasal 5 UU No.5 Tahun 1986 berbunyi sbb:

ayat (1): Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh: a).Pengadilan Tata Usaha Negara, b) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

ayat (2): Kekuasaan kehakiman di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Tertinggi.

Kewenangan tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 50 berbunyi sbb: "Pengadilan Tata Usaha Negara (***maksudnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama: dari Penulis***), bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama. Sementara Pasal 51 berbunyi sbb:

Ayat (1): " Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding"

Ayat (2): " Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya"

Ayat (3): ". Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48";

Ayat (4): "Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan pemeriksaan kasasi"

Dari bunyi ketentuan pasal-pasal yang dikutip diatas jelas terlihat bahwa kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan relatif dari Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hubungan hirarki keatas.

Sebaliknya kewenangan relatif menurut Pasal 6

adalah dalam kaitan dengan hubungan antar Pengadilan Tata Usaha Negara ke samping. Hal tersebut jelas sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Pasal 6 berbunyi sbb:

"ayat (1). Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di kota madya atau ibukota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten".

"ayat (2). Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi"

Dalam gugatan yang diteliti, ada suatu materi yang dipersoalkan oleh Tergugat atas gugatan Penggugat adalah gugatan tersebut tidak masuk dalam kewenangan relatif Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang untuk memeriksa dan menangani perkara gugatan tersebut. Adapun alasan Tergugat karena Obyek Sengketa yang digugat yaitu Keputusan Gubernur Jawa Tengah tentang Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang atas nama Dwiyanto dikeluarkan atas dasar adanya kewenangan bersifat mandat. Karena menurut Tergugat, Gubernur selaku Tergugat dalam perkara ini, dalam menerbitkan Surat Keputusan tersebut adalah atas nama Presiden Republik Indonesia, sehingga sesuai dengan aturan hukum administrasi negara, bila sebuah kewenangan tersebut dilaksanakan dalam konteks mandat, maka tanggung jawab ada pada pemberi mandat, dan menurut Tergugat, dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah Presiden RI. Atas dasar itu, pihak yang seharusnya digugat adalah Presiden yang wilayah hukumnya adalah di ibukota Negara di Jakarta.

Hal tersebut dikemukakan Tergugat dalam bentuk sebuah eksepsi terhadap kewenangan relatif Pengadilan Tata Usaha Negara dengan berpedoman pada Pasal 77 ayat 3 UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2005 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun Majelis Hakim Pemeriksa berpendapat bahwa gugatan Penggugat tidak salah alamat, dan karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut. Alasan pertimbangan Majelis Hakim pemeriksa perkara adalah jelas bahwa keberatan yang diajukan Tergugat dalam eksepsinya tersebut harus ditafsir dan dilihat dalam suatu nafas desentralisasi kewenangan sebagaimana dimaksud

dalam UU No.22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam hal ini, konteks otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan haruslah menjadi pertimbangan pokok. Dengan demikian Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dalam perkara ini, dalam menjalankan tugasnya adalah dalam rangka desentralisasi kewenangan tersebut. Gubernur Jawa Tengah adalah orang atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menurut undang-undang yang berlaku melaksanakan tugas dan wewenang mengeluarkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara menjadi pokok sengketa tersebut.

Surat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut lahir dari sebuah wewenang yang diberikan oleh peraturan yang bersifat umum (publik). Jadi kewenangan Gubernur tersebut adalah sebuah kewenangan final dalam bidang hukum publik yang tidak diperlukan lagi adanya persetujuan dari atasannya. Hal tersebut telah sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UU No.5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 ayat (3) berbunyi: "Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebuah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata"

#### **4. Masalah Sah-Tidaknya Obyek Gugatan.**

Salah satu alasan yang dipersoalkan Penggugat dalam gugatan atas perkara yang diteliti ini adalah bahwa Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat adalah cacat dan melawan hukum. Menurut Penggugat meskipun Surat Keputusan yang digugat tersebut benar merupakan kewenangan Tergugat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 3, namun Tergugat dalam menerbitkannya telah melakukannya secara melawan hukum dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 53 UU No.5 Tahun 1986, sebagaimana telah dirubah dengan UU No.9 Tahun 2004 dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,

dan hal tersebut menurut Pasal 53 ayat (1) menjadi dasar atau alasan bagi Penggugat dalam mengajukan gugatan ini ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Semarang.

Selanjutnya dalam Pasal 53 ayat (2) jelas disebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dari apa yang dikemukakan Penggugat dalam gugatannya dapat dilihat bahwa Tergugat pada saat mengeluarkan keputusan tersebut telah didasarkan atas data-data dan informasi yang salah dan keliru, dan cacat menurut hukum yang berlaku. Karena itu, hasil keluaran data dan informasi yang keliru dan cacat menurut hukum tersebut juga keliru dan cacat hukum adanya.

Dikatakan bahwa keluarnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah yang menjadi obyek gugatan ini didasarkan atas surat rekomendasi dari DPD, DPW dan DPP PAN sebagai organisasi partai asalnya Penggugat yang sudah bersifat cacat dan bertentangan dengan aturan yang berlaku yaitu AD/ART partai, yang semuanya sudah dipaparkan secara jelas oleh Penggugat di dalam gugatannya.

Selain alasan tersebut, Penggugat juga mengemukakan alasan lain yaitu menurut Pasal 53 ayat (2), bahwa Gubernur Jawa Tengah selaku Tergugat dalam perkara ini pada saat mengeluarkan Surat Keputusan yang digugat tersebut, telah lalai mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik. Menurut Penggugat, pada saat sebelum dikeluarkannya Surat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, Penggugat telah mengajukan surat permohonan kepada Tergugat agar tidak mengeluarkan Surat Keputusan yang digugat tersebut, karena menurut Penggugat, dasar atau alasan pengajuan Partai asal dari Penggugat untuk mengajukan permohonan kepada Gubernur guna menerbitkan Surat Keputusan yang sekarang digugat tersebut sedang dalam proses pemeriksaan kebenarannya di Pengadilan Negeri Kabupaten Magelang.

Oleh karenanya, Tergugat seharusnya

memperhatikan alasan permohonan Penggugat tersebut, sehingga Tergugat seharusnya sampai pada kesimpulan untuk tidak menerbitkan Surat Keputusan yang digugat. Tetapi hal tersebut tidak dilakukan oleh Tergugat sehingga dianggap telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan hal tersebut menjadi alasan Penggugat dalam mengajukan gugatan kepada Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara di Semarang.

#### **5. Masalah Penundaan Pelaksanaan SK yang digugat.**

Penggugat dalam surat gugatannya telah pula mengajukan suatu permohonan agar pelaksanaan dari Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor: 170/8/2008 tertanggal 13 Februari 2008 tentang Peresmian Pengangkatan dan Peresmian Pemberhentian Antar Waktu Anggota DPRD Kabupaten Magelang atas nama Penggugat agar ditangguhkan terlebih dahulu.

Dalam proses hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara ada prinsip bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus tetap dilaksanakan meskipun digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Martiman sebagaimana dikutip oleh OC.Kaligis yang mengatakan "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara bertitik tolak dari adanya suatu aumsi bahwa Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu selalu sah menurut hukum. Oleh karena itu, selama keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang disengketakan itu belum diputus atau diuji sah tidaknya oleh Hakim, dan keputusan itu haruslah dianggap sah menurut hukum, sehingga keputusan yang disengketakan itu tetap dianggap sah menurut hukum dapat dilaksanakan"

Pendapat tersebut sebenarnya bersumber dari apa yang sebetulnya telah diatur dalam Pasal 67 UU No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal tersebut berbunyi sbb: ayat (1) "Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat. Pasal tersebut sebenarnya berkaitan dengan adanya asas yang dikenal dalam Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu asas *Presumptio Justae Causa*. Asas tersebut mengandung pengertian bahwa sebuah Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus dianggap benar dan harus dilaksanakan sebelum

adanya keputusan Pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Atau dengan kata lain, "...., sebelum hakim memutus perkara tersebut tidak diperkenankan dilakukan penundaan atas pelaksanaan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut"

Namun dalam gugatan yang diteliti ini ternyata Penggugat dalam mengajukan gugatannya sekaligus mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara cq Majelis Hakim Pemeriksa perkara untuk memutuskan dengan sebuah penetapan perintah kepada Tergugat untuk menunda terlebih dahulu pelaksanaan Surat Keputusan yang digugat, dan hal tersebut dikabulkan oleh Majelis Hakim Pemeriksa perkara gugatan ini.

Apa yang dilakukan oleh Majelis Hakim Pemeriksa Perkara dengan mengabulkan permohonan Penggugat untuk mengeluarkan perintah kepada Tergugat untuk menunda melaksanakan Surat Keputusan yang digugat adalah didasarkan pada ketentuan Pasal 67 ayat (2) yang berbunyi: "Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ditunda selama pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan sampai ada putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap"

Permohonan seperti itu berdasarkan Pasal 67 ayat (3) dapat diajukan bersama dengan gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketa. Namun hal tersebut harus didasarkan pada alasan-alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (4) yang berbunyi sbb: " Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):

- a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan.
- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Dalam gugatan yang diteliti ini, ternyata bahwa permohonan Penggugat memang dikabulkan oleh Majelis Hakim pemeriksa perkara. Alasannya karena akibat dari dilaksanakannya Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, akan jelas sangat merugikan kepentingan penggugat, dan juga karena tidak ada suatu kepentingan umum dalam rangka

pembangunan yang mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

### **Penutup Kesimpulan.**

Dari apa yang sudah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwa sifat dari Pengadilan Tata Usaha Negara jelas berbeda dengan sifat dari sebuah Pengadilan Perdata. Perbedaan-perbedaan tersebut sebenarnya jelas tertuang dalam proses pemeriksaan perkara yang diteliti, dan hasilnya sebagaimana sudah diuraikan dalam penelitian ini.

Meskipun hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara tersebut tidak berbeda jauh, namun dalam proses beracara, terdapat adanya kekhususan-kekhususan sebagaimana sudah diuraikan dalam bab tentang hasil analisa dari penelitian atas putusan perkara ini.

### **Saran-Saran/Rekomendasi.**

Rasanya masih dibutuhkan suatu penelitian yang lebih dalam lagi dengan meneliti latar belakang dari hakim pemeriksa perkara untuk mengetahui lebih jauh mengapa dijatuhkannya sebuah keputusan demikian.

### **Daftar Pustaka**

- A. Siti Soetami, 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung :Refika Aditama.
- Indroharto, 2000, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta :Pustaka Sinar Harapan.
- , 2000, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- O.C. Kaligis, 2002, *Praktek-Praktek Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Alumni-Bandung.
- Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta:Ull Press.
- Sjachran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur*

- Badan Peradilan Administrasi di Indonesia**, Bandung : Alumni.
- S.F.Marbun, 2003, **Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia**, Yogyakarta : UII Press.
- Sudikno Mertokusumo, 1988, **Hukum Acara Perdata Indonesia**, Liberty, Yogyakarta.
- Victor Yaved Neno, 2006, **Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara**, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- W. Riawan Tjandra, 2005, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Z.A. Sangadji, 2003, **Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Perundang-undangan**
- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yo.....
- Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;
- Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang No.22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah