

**Analisis Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai  
Pemberhentian Kepala Desa  
di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang  
(Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang  
Nomor: 074/G/2015/PTUN-SMG)**

Maridjo, SH.MH.  
[maridjo@yahoo.com](mailto:maridjo@yahoo.com)

**ABSTRAK**

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa dan memutus dan menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan kepadanya, dengan Pertimbangan hukum yang terdiri dari dua bagian yaitu: pertimbangan mengenai duduk perkara atau peristiwa/fakta dan pertimbangan tentang hukumnya, yang terungkap di persidangan. Pertimbangan hukum memuat alasan-alasan atau argumentasi hukum serta penalaran hukum yang dilakukan oleh hakim. Dalam pertimbangan hukum memuat uraian tentang korelasi antara fakta hukum yang terungkap di persidangan dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam surat gugatan. Analisa yang dilakukan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG, dalam pertimbangannya telah diuraikan mengenai duduk perkaranya dan telah pula diuraikan mengenai argumentasi hukumnya. Salah satu argumentasi hukum yang digunakan majelis hakim adalah referensi hukum atau asas hukum *Lex Superior Derogat Lege Inferior* untuk menilai kedudukan Keputusan Bupati Boyolali tentang Pemberhentian dengan tidak hormat Kepala Desa. Majelis hakim telah mempertimbangkan asas hukum *lex superior derogat legi inferior* dan telah menerapkannya dengan mengesampingkan keputusan bupati tersebut, juga telah pula mempertimbangkan mengenai adanya susunan norma dari teori Hans Kelsen yang sering disebut dengan *stufenbau theory* yang diimplementasikan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci: Pertimbangan Hukum, Putusan, Sengketa TUN.

## 1. Pendahuluan

Kekuasaan kehakiman di Indonesia memiliki kekuasaan yang terpisah dari lembaga -lembaga politik seperti DPR dan Presiden, sebagaimana dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan salah satu prinsip penting negara hukum, yang membawa konsekuensi adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk

menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>1</sup> Pembatasan yang demikian itu tidak lain adalah merujuk pada teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, bahwa konsep Negara Hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*.

Kekuasaan kehakiman di Indoensia dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang

---

<sup>1</sup>Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, berikut dasar hukumnya membuktikan bahwa Indonesia berupaya konsisten dalam menerapkan prinsip-prinsip sebagai negara hukum. setidaknya melalui badan-badan peradilan akan dapat ditegakkan sendi-sendi hukum, meskipun dalam proses berjalannya akan banyak menemukan benturan-benturan, dikarenakan gerakan untuk menegakkan hukum (supremasi hukum) harus berhadapan dengan aspek-aspek politik, sosial, ekonomi.<sup>2</sup> Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman yang menyelenggarakan peradilan. Peradilan menunjukkan proses mengadili, sedangkan pengadilan merupakan lembaga yang mengadili. Penyelenggaraan peradilan bertujuan menegakkan hukum dan keadilan. Mengadili mempunyai makna memberikan perlakuan dan tindakan secara adil. Hasil akhir dari proses peradilan berupa putusan pengadilan atau disebut pula dengan putusan hakim.<sup>3</sup> Implementasi kekuasaan kehakiman dalam hal yang bersengketa tersebut

salah satunya adalah administrasi negara dan penetapan tertulis yang merugikan rakyat sebagai pangkal sengketanya, maka kekuasaan kehakiman tersebut dilaksanakan oleh pengadilan administrasi yang berdiri sendiri, mempunyai kedudukan yang sederajat dengan pengadilan-pengadilan lainnya dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Oleh karena itu menurut Soenaryati Hartono, pengadilan administrasi yang memberikan perlindungan hukum itu tidak hanya selaku pemelihara ketertiban dan tempat mencari keadilan saja, melainkan juga merupakan “stabilisator” hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai “penegak hukum”.<sup>4</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, dalam masa pembangunan ini volume pekerjaan yang harus dikerjakan oleh pemerintah yang bersentuhan dengan kepentingan-kepentingan warga negara menjadi semakin besar, maka perlu adanya suatu peradilan tata usaha negara sebagai bagian dari pengontrolan sosial di bidangnya, sungguh dirasakan.<sup>5</sup> Bertitik tolak dari pendapat-pendapat di atas, maka keberadaan Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara dituntut dapat menghasilkan suatu putusan yang bersifat menyelesaikan sehingga dapat memberikan pengayoman

---

<sup>2</sup>Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-Aspek Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hal.16.

<sup>3</sup>Abdullah, 2008, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Program Pasca Sarjana Universitas Sunan Giri, Sidoharjo, hal.9.

---

<sup>4</sup> Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal.154.

<sup>5</sup>Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal.114-115.

hukum dan kepastian hukum yang tidak hanya untuk rakyat semata melainkan juga bagi administrasi negara (badan atau pejabat tata usaha negara) yaitu adanya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu, sehingga dengan demikian keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Putusan merupakan suatu pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang oleh undang-undang yang diucapkan di persidangan, dan bertujuan untuk menyelesaikan suatu perkara antara para pihak yang merupakan akhir suatu proses pemeriksaan perkara yang dilakukan majelis hakim dengan terlebih dahulu dilakukan musyawarah berdasarkan ketentuan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki karakteristik khusus. Oleh Yos Johan Utama, kekhususan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dibandingkan dengan putusan pada peradilan yang lainnya, yaitu dalam hal putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak memberikan ruang yang luas dengan segala disparitas keadilannya.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Sudikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta, hal.167.

<sup>7</sup> Yos Johan Utama, 2010, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas

Sistem Peradilan Tata Usaha Negara membatasi hakim untuk memilih antara menyatakan batalnya obyek gugatan yakni keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, atau menyatakan keabsahan obyek sengketa yang digugat tersebut.

Menurut Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Nomor: 9 Tahun 2004, perubahan atas Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengadili harus mengutamakan ketentuan hukum. Ketentuan pasal tersebut secara lengkap berbunyi:

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada 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;

Untuk mewujudkan yang demikian itu, menurut Djokosoetono hakim harus berfikir secara yuridis, sistematis dan teratur atau *geordendenken*, sehingga setiap persoalan hukum dapat dipecahkan secara baik dan benar.<sup>8</sup> Sedangkan menurut Bagir Manan demi keadilan, hakim tidak dibenarkan hanya menerapkan hukum sebagai

---

Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hal.17.

<sup>8</sup>Abdullah, *Op.Cit*, hal.11.

“*legal justice*”, melainkan wajib mengutamakan “*moral justice*” atau “*social justice*”.<sup>9</sup>

Hakim harus mampu menerapkan hukum (*rechtstoepassing*), menemukan hukum (*rechtsvinding*) “*in concreto*” dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formil.

Setiap putusan pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan dan pertanggungjawaban hakim terhadap putusan terletak pada pertimbangan hukumnya yang harus memenuhi dua persyaratan, yakni kebutuhan teoritis dan kebutuhan praktis. Kebutuhan teoritis menitik kepada isi beserta petimbangannya sehingga putusan dapat dipertanggungjawabkan dari segi ilmu hukum atau harus *juridisch en filosofisch verantwoord*, sedangkan dalam kebutuhan praktis diharapkan putusan dapat menyelesaikan sengketa hukum yang ada dan dapat diterima para pihak, maupun masyarakat karena dirasakan adil, benar dan berdasar hukum atau dapat diterima secara sosiologis.

Terjadinya sengketa merupakan sesuatu yang mengganggu masyarakat, ketentraman masyarakat, tata tertib masyarakat, dan kedamaian rakyat, sehingga keseimbangan masyarakat tergoncang karenanya. Sengketa antara kedua pihak sukar didamaikan tanpa bantuan pihak ketiga yaitu pihak penengah, yang netral/tidak

berpihak, dan tidak berat sebelah. Maka oleh sebab itu pihak penengah (pengadilan) harus di atas para pihak dan tidak terpengaruh oleh siapapun, lebih-lebih oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Salah satu sengketa yang ada di peradilan tata usaha Negara adalah sengketa mengenai pemberhentian kepala desa. Sebagai contoh sengketa mengenai pemberhentian kepala desa yang ditangani Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang adalah sengketa tata usaha Negara yang didaftarkan tahun 2015 dengan register perkara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG dengan obyek sengketa Surat Keputusan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Bupati Boyolali Nomor 141/387 tahun 2015 tentang Pemberhentian tidak dengan hormat saudara Budi Raharjo, ST. dari jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali tanggal 2 September 2015 yang diterbitkan oleh PJ. Boyolali. Karena berdasarkan surat Perintah Penangkapan Kepolisian Resort Klaten Nomor SP.KAP/49/III/2015 Reskrim tanggal 24 Maret 2015 saudara Budi raharjo, ST Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit diduga keras melakukan tindak pidana penggelapan sebagaimana dimaksud dalam rumusan pasal 372 KUHP, saudara Budi Raharjo,ST tidak bisa menjalankan tugasnya sebagai Kepala Desa karena yang bersangkutan sedang menjalani proses hukum dan di tahan di Polres Klaten.

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, 2009, *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, hal.2.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas PJ. Bupati menerbitkan Keputusan Pemberhentian sementara saudara Budi Raharjo, ST dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali, jika dihubungkan dengan ketentuan pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa menyebutkan Kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di Pengadilan. Sehingga sebagai langkah penyelesaian tersebut Kepala Desa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: a. Bagaimana pertimbangan hukum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG terhadap obyek sengketa berupa keputusan pemberhentian kepala desa? b. Bagaimana analisa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG?

## **2. Pembahasan**

### **2.1. Pertimbangan hukum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG terhadap obyek sengketa berupa Keputusan Pemberhentian Kepala Desa.**

Formalitas putusan terdiri dari: kepala putusan, pertimbangan atau

konsideran dan amar putusan. Ketiganya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Diantara ketiga bagian tersebut, terdapat bagian yang menjadi inti putusan, yaitu bagian konsideran atau pertimbangan putusan. Pertimbangan putusan terdiri dari dua bagian, yaitu pertimbangan tentang fakta hukum dan pertimbangan hukumnya. Pertimbangan tentang fakta diperoleh dengan cara memeriksa alat bukti secara empiris dalam persidangan.

Fakta-fakta yang terungkap di persidangan selanjutnya di ujimenggunakan teori kebenaran koresponden untuk memperoleh fakta hukum dan petunjuk. Pertimbangan hukum merupakan bagian yang memuat uji verifikasi antara fakta hukum dengan berbagai teori dan peraturan perundang-undangan.

Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut, memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum yang tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Alasan yang dimaksudkan berupa rangkaian argumentasi yuridis yang disusun secara sistematis dan rasional. Argumentasi disusun dan dikonstruksi sedemikian rupa, sehingga dapat menunjukkan arah, alur dan pola berpikir yang jelas. Kedudukan alasan atau argumentasi adalah penting dan menentukan.

Penalaran merupakan suatu proses berpikir logis, artinya berpikir menggunakan cara atau metode tertentu yaitu logika. Pada dasarnya penalaran hukum merupakan kegiatan berpikir problematis.<sup>10</sup>

Substansi pertimbangan hukum putusan terletak pada argumentasi hukumnya. Kualitas putusan terletak pada pertimbangan hukum, kualitas pertimbangan hukum terletak pada argumentasi hukumnya, sedang kualitas argumentasi tergantung pada penalaran sederhana dan mudah dicerna, dipahami dan dimengerti siapapun termasuk pencari keadilan.

Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam menguji suatu keputusan Tata Usaha Negara mendasari ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor: 51 tahun 2009 tentang Perubahan ke dua atas Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan Undang-undang ini menyetengahkan tiga hal dalam pengertian “bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku” yakni:
  - a. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan

perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal.

- b. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiel/substansial.

- c. dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang disebut keputusan yang cacad mengenai kewenangan: *Onbevoegdheid ratione materiae*, yaitu apabila suatu keputusan tidak ada dasarnya dalam peraturan perundang-undangan atau apabila keputusan itu dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang mengeluarkan, *Onbevoegdheid ratione loci*, keputusan yang diambil oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara tersebut menyangkut hal yang berada di luar batas wilayahnya, *Onbevoegdheid ratione temporis*, badan atau pejabat Tata Usaha Negara belum berwenang atau tidak berwenang lagi

---

<sup>10</sup>Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung, hal.155.

untuk mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara, misalnya karena jangka waktunya sudah lampau atau menerapkan peraturan lain sementara itu sudah berlaku peraturan baru.

2. Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah asas-asas umum penyelenggara negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor: 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN yang dalam penjelasan pasal tersebut hanya menyebutkan 6 (enam) asas diantaranya asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas.

Sesuatu keharusan diadakannya pertimbangan yang cukup memadai dalam setiap putusan pengadilan itu mengandung maksud, antara lain:<sup>11</sup>

a) Dengan pertimbangan yang dibuatnya itu Hakim selalu diingatkan kepada

pokok penilaian dan pendapatnya tentang gugatan yang bersangkutan, kalau ia berpendapat bahwa keputusan yang digugat itu bertentangan dengan salah satu asas umum pemerintahan yang baik, maka ia perlu menunjukkan asas yang mana atau bagaimana yang telah dilanggar itu.

b) Seperti halnya dengan keharusan agar keputusan Pengadilan itu diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum, maka dengan pertimbangan yang cukup baik akan dapat menimbulkan rasa percaya terhadap penyelesaian sengketa yang dilakukan Pengadilan.

c) Pertimbangan dapat merupakan jaminan, bahwa tidak terjadi pengambilan keputusan secara sewenang-wenang dan bersifat memihak.

d) Pertimbangan merupakan titik pangkal bagi para pihak untuk pengajuan banding atau tidak.

e) Pertimbangan juga merupakan ukuran pengujian bagi hakim banding dan kasasi.

f) Pertimbangan dapat merupakan bahan referensi bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha

---

<sup>11</sup>Indroharto, 1999, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, hal.131.

- Negara yang setelah keputusannya dibatalkan harus mengeluarkan keputusan yang baru.
- g) Pertimbangan merupakan sarana ekspresi bagi Pengadilan dalam melaksanakan fungsinya melakukan pembentukan hukum.
  - h) Pertimbangan juga dapat merupakan bahan referensi umum bagi tindakan-tindakan pemerintahan di waktu-waktu yang akan datang mengenai segi-segi yang perlu diperhatikan agar suatu keputusan administratif itu dianggap sah menurut hukum.
  - i) Pertimbangan juga merupakan objek penelitian dalam pengembangan ilmu hukum.
  - j) Pertimbangan yang konstan dalam jurisprudence merupakan penunjang kepastian hukum yang penting
  - k) Karena itu ia dapat mencegah membanjirnya permintaan-permintaan banding yang tidak perlu, serta dapat mengurangi tambahannya beban pekerjaan bagi pengadilan.
  - l) Pertimbangan juga dapat menambah rasa keyakinan pada para pihak yang dapat mendorong untuk menerima putusan atau menempuh jalan damai dengan lawannya.
- Suatu pertimbangan hukum putusan yang benar bila mendasarkan teori yang benar. Pertimbangan hukum putusan merupakan pertanggungjawaban hakim terhadap putusan pengadilan. Sebagai pertanggungjawaban sudah seharusnya disusun dengan mendasarkan hukum penalaran yang benar.
- Membicarakan mengenai putusan pengadilan, selain harus memenuhi syarat sahnya suatu putusan, maka tidak dapat lepas dari adanya asas yang harus ditegakkan agar suatu putusan yang dijatuhkan tidak mengandung cacat, dan oleh M. Yahya Harahap asas tersebut dapat dirinci sebagai berikut:<sup>12</sup>
- a. Memuat Dasar Alasan Yang Jelas dan Rinci.
- Menurut asas ini putusan yang dijatuhkan harus berdasarkan pertimbangan yang jelas dan cukup. Putusan yang tidak memenuhi ketentuan ini dikategorikan putusan yang tidak cukup pertimbangan atau *onvoldoende gemotiveerd*. Alasan-alasan hukum yang menjadi dasar pertimbangan bertitik tolak dari ketentuan: pasal-pasal
- 
- <sup>12</sup>M. Yahya Harahap, 2004, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.797-806



- tertentu peraturan perundang-undangan, hukum kebiasaan, yurisprudensi, dan doktrin hukum.
- b. Wajib Mengadili Seluruh Bagian Gugatan. Putusan harus secara total dan menyeluruh memeriksa dan mengadili setiap gugatan yang diajukan. Tidak boleh memeriksa dan memutus sebagian saja, dan mengabaikan gugatan selebihnya.
- c. Tidak Boleh Mengabulkan Melebihi Tuntutan. Putusan tidak boleh mengabulkan melebihi tuntutan yang dikemukakan dalam gugatan. Larangan ini disebut *ultra petitum partium*. Hakim yang mengabulkan melebihi posita maupun petitum gugatan, dianggap melampaui batas wewenang atau *ultra vires* yakni bertindak melampaui wewenangnya (*beyond the powers of this authority*). Apabila putusan mengandung *ultra petitum*, harus dinyatakan cacat (*invalid*) meskipun hal itu dilakukan hakim dengan itikad baik (*good faith*) maupun sesuai dengan kepentingan umum (*public interest*).

Mengadili dengan cara mengabulkan melebihi dari apa yang digugat, dapat dipersamakan dengan tindakan yang tidak sah (*illegal*) meskipun dilakukan dengan itikad baik. Oleh karena itu hakim yang melanggar prinsip *ultra petita*, sama dengan pelanggaran terhadap prinsip *rule of law*.

- d. Di Ucapkan Di Muka Umum.

Dari ketentuan dalam Pasal 97 Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat diketahui bahwa putusan akhir dapat berupa<sup>13</sup>:

1. Gugatan ditolak, yakni putusan yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dinyatakan batal atau sah. Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh Majelis Hakim, karena alat-alat bukti yang diajukan pihak penggugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau

---

<sup>13</sup> R. Wiryono, 2007, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.165.

- alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat.
2. Gugatan dikabulkan, yakni putusan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dinyatakan batal atau tidak sah, maka kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara meliputi:
    - a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
    - b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru.
    - c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3.
    - d. Membayar ganti rugi.
    - e. Melakukan rehabilitasi.
  3. Gugatan tidak dapat diterima, yakni putusan yang menyatakan bahwa syarat-syarat yang telah ditentukan tidak dipenuhi oleh gugatan yang diajukan oleh Penggugat.
  4. Gugatan gugur, yakni putusan yang dijatuhkan hakim karena Penggugat tidak hadir dalam beberapa kali sidang, meskipun telah dipanggil dengan patut atau Penggugat telah meninggal dunia.

Di bawah ini akan peneliti sajikan pertimbangan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang yang menjadi bahan kajian dalam penelitian ini, pertimbangan putusan tersebut adalah:

- a. Perkara nomor: 074/G/2015/PTUN.S MG, antara Budi Raharjo, ST melawan PJ. Bupati Boyolali, dengan obyek sengketa Surat Keputusan Tergugat selaku PJ. Bupati Boyolali Nomor : 141/387/2015 tertanggal 2 September 2015 Tentang Pemberhentian tidak

dengan hormat saudara Budi Raharto, ST dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali karena terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana turut serta melakukan tindak pidana penggelapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 372 KUHP jo. Pasal 55 ayat (1) ke – 1 KUHP dalam proses persidangan dijatuhkan pidana penjara selama 6 (enam) bulan. Sehingga Penggugat merasa kepentinganannya dirugikan sebagai akibat dari Keputusan PJ. Bupati Boyolali tersebut.

Dengan pertimbangan dan amar putusan sebagai berikut:

#### **TENTANG PERTIMBANGAN HUKUM**

Menimbang, bahwa keputusan tata usaha negara yang dimohonkan Penggugat untuk dinyatakan batal atau tidak sah oleh Pengadilan dalam perkara berupa Surat Keputusan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Bupati Boyolali Nomor 141/387 tahun 2015 tentang Pemberhentian Tidak dengan hormat saudara Budi Raharjo, ST,

Dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali Tanggal 2 september 2015 yang diterbitkan oleh PJ. Bupati Boyolali; Menimbang, bahwa Penggugat merasa kepentingannya dirugikan oleh tindakan tergugat yang mengeluarkan obyek sengketa yang mengandung cacat hukum Penggugat menerima objek sengeta pada tanggal 5 september 2015 yang kemudian Penggugat mendapatkan salinan surat keputusan Bupati Boyolali Nomor : 141/261 tahun 2015 Tentang Pemberhentian sementara tertanggal 25 Mei 2015, hal ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang perubahan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah, serta bertentangan dengan Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik khususnya asas kepastian hukum, asas Permainan, dan asas Keseimbangan.

Menimbang, bahwa tergugat dalam bagian konsideran mengeluarkan keputusan Pemberhentian Sementara Penggugat sebagai Kepala Desa jika dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Pasal 41 yang

menyatakan “ Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan. Majelis berpendapat, tindakan Tergugat yang menegeluarkan Keputusan Pemberhentian Sementara pada tanggal 25 Mei 2015 dalam Keputusan Bupati Boyolali Nomor 141/262 tahun 2015 sebelum status Penggugat dinyatakan sebagai terdakwa adalah merupakan keputusan yang mengandung cacad yuridis dari aspek prosedur penerbitannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014.

Menimbang bahwa, berdasarkan ketentuan hukum terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 54 : (1) : Kepala Desa berhenti karena: a). Meninggal Dunia b). Permintaan sendiri, c). Diberhentikan; Pasal 54 (2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

Majelis Hakim mempertimbangkan : bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No.9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang

No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Bab IV, Hukum Acara, Bagian Pertama, Gugatan, Pasal 53 ayat (1) menyebutkan :

Seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan Gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi;

- Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 disebutkan antara lain:sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 maka hanya orang atau badan hukum Perdata yang berkedudukan sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat keputusan Tata Usaha Negara;

Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan diperbolehkan menggugat keputusan Tata Usaha Negara;

- Bahwa berdasarkan Pasal 53 ayat (1) tersebut maka Penggugat dalam perkara ini dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena merasa kepentingannya

dirugikan.

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas maka eksepsi Tergugat harus dinyatakan ditolak;

**DALAM POKOK PERKARA :**

Menimbang, bahwa oleh karena eksepsi Tergugat dinyatakan tidak diterima, maka selanjutnya Majelis Hakim akan mempertimbangkan tentang pokok perkara dan Majelis Hakim mencermati dan mempelajari secara seksama alasan dasar hukum Gugatan Penggugat serta dalil-dalil bantahan yang diajukan oleh Tergugat maka Majelis Hakim berpendapat dalam sengketa terdapat perbedaan penilaian hukum antara Penggugat dan Tergugat terhadap terbitnya *objectum litis*, dan menurut hemat Majelis Hakim perbedaan tersebut terletak pada penilaian masing-masing pihak terhadap tindakan Tergugat yang mengeluarkan *objectum litis* yaitu Keputusan Bupati Boyolali No. 141/387 tahun 2015 tentang pemberhentian tidak hormat Saudara Budi Raharjo, ST, dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali Tanggal, 2 September 2015 yang diterbitkan oleh Pj. Bupati Boyolali, sehingga Penggugat merasa kepentingannya dirugikan, sedangkan tindakan Tergugat mengeluarkan *objectum litis* sesuai ketentuan Pasal 54 ayat(2) huruf g yang menyatakan “ Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena g Dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan Keputusan Pengadilan yang telah

mempunyai kekuatan hukum tetap, berdasarkan putusan Nomor 109/Pid.B/2015/PN Klaten.

Menimbang, bahwa dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan *objectum litis*, Majelis Hakim berpedoman pada pengujian yang terbatas dan fakta-fakta, keadaan hukum atau suasana hukum yang melatarbelakangi terbitnya *objektum litis* (asas *ex tunc*) oleh karena itu perlu ditentukan terlebih dahulu fakta hukum mana yang relevan dalam sengketa *a quo* yang berdasarkan alat-alat bukti yang diajukan kepada pengadilan berupa bukti surat, keterangan saksi dan pengakuan para pihak yang telah dikonfrontir di persidangan sesuai dengan Pasal 107 Undang-undang Peradilan tata Usaha Negara, maka didapatkan fakta hukum sebagai berikut:

- a. Bahwa Penggugat adalah Kepala desa Guwokajen Kec. Sawit Kab, Boyolali berdasarkan Keputusan Bupati No. 141/238 Tahun 2013.
- b. Bahwa dalam menjalankan tugasnya Penggugat melakukan tindak pidana turut serta melakukan penggelapan yang dituntut pidana penjara 6 bulan penjara dan dijatuhi hukuman 6 bulan penjara dikurangi masa penangkapan dan penahanan sebagaimana diputuskan oleh Majelis Hakim Klaten dalam putusan No. 109/PidB/2015/PN. KLN.
- c. Bahwa berdasarkan Surat

Perintah Penangkapan Polres Klaten terhadap Penggugat kemudian Tergugat mengeluarkan Keputusan Bupati Boyolali No. 141/262 tahun 2015 tentang pemberhentian sementara Saudara Budi Raharjo, ST. Dari jabatannya sebagai kepala desa Guwokajen Kec. Sawit Kab. Boyolali Tertanggal 25 Mei 2015.

- d. Bahwa Majelis Hakim akan mempertimbangkan sesuai dengan kewenangnya yaitu menguji keabsahan penerbitan *objectum litis* dari aspek hukum yang meliputi kewenangan, prosedur/formal dan substansi/materiil dari *objectum litis* sebagai berikut :

Majelis Hakim mempertimbangkan apakah Tergugat mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan *objektum litis* sebagai berikut :

1. berdasarkan Pasal 40 Ayat (3) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Pasal 1 Angka (2) Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk propinsi, bupati dan Wakil Bupati untuk Kapupaten serta walikota dan wakil

walikota untuk kota. Pasal 131 Ayat (4) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai Presiden mengangkat pejabat kepala daerah.

3. Peraturan Pemerintah no. 43 Tahun 2014 Pasal 54 Ayat (4) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) ditapkan dengan keputusan bupati/walikota
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2013 Pasal 1 : seorang Pejabat Bupati memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sama dengan bupati difinitif selaku kepala daerah.

Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan hukum di atas bila dihubungkan dengan tindakan Tergugat selaku Pejabat Bupati Boyolali sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menjalankan fungsi penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten boyolali telah diberikan kewenangan secara atribusi oleh suatu ketentuan hukum, maka tindakan Tergugat dalam mengeluarkan *objectum litis* berupa surat Keputusan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Bupati Boyolali Nomor: 141/387/

Tahun 2015 tentang Pemberhentian Tidak hormat Saudara Budi Raharjo, ST. dari Jabatannya sebagai Kepala desa Guwokajen Kec. Sawit Kab. Boyolali Tanggal 2 Septemebr 2015 menurut hemat Majelis Hakim, Tindakan Tergugat dalam menerbitkan *objectum litis* telah sesuai dengan kewenangan yang padanya yang diberikan oleh hukum menurut ketentuan dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

**Pengujian *objectum litis* Ditinjau dari Aspek Prosedur Penerbitan.....**

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa: Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) Tahun berdasarkan register perkara di pengadilan;

Pasal 42 : Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara;

Pasal 43 : Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Menimbang, bahwa Penggugat dijatuhi hukuman 6 (enam) bulan

penjara dikurangi masa penangkapan dan penahanan sebagaimana diputuskan oleh Majelis Hakim PN. Klaten dalam Putusan No. 109/Pid/B/2015/PN.KLN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Menimbang, bahwa dari pertimbangan Tergugat dalam bagian konsideran huruf a yang mengeluarkan Surat Keputusan Pemberhentian sementara Penggugat sebagai Kepala desa dan bila dihubungkan dengan ketentuan yang diatur undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebutkan “ Kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di Pengadilan” Majelis berpendapat, tindakan tergugat yang mengeluarkan Keputusan Pemberhentian Sementara pada tanggal 25 Mei 2015 dalam Keputusan Bupati Boyolali Nomor: 141/262 tahun 2015 sebelum status Pengugat dinyatakan sebagai terdakwa adalah merupakan keputusan yang mengandung cacad yuridis dari aspek prosedur penerbitannya sebagaimana ditentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam Pasal 41 tersebut, kemudian tergugat mengeluarkan keputusan *objectum litis* merupakan rangkaian dari proses pemberhentian sementara yang dalam pengujiannya terbukti

menurut hukum bertentangan dengan ketentuan Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, maka Majelis Hakim berpendapat, Keputusan *objectum litis* yang dikeluarkan oleh Tergugat, telah cacad prsesedur sejak dikeluarkannya Keputusan Pemberhentian sementara Penggugat.

**Pengujian *Objectum Litis* ditinjau dari Aspek Subtansi Materi.....**

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 54 Ayat (1) : Kepala Desa berhenti karena a) Meninggal Dunia; b) Permintaan sendiri c). Diberhentikan; Pasal 54 Ayat (2): Kepala desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena *Dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap*; Menimbang, bahwa terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomr 43 Tahun 2014 adalah merupakan peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomr 6 Tahun 2014 Tentang Desa artinya bahwa terhadap penerapan Pasal 54 Ayat (2) huruf g tersebut khususnya terhadap “Status terpidana “ yang bagaimanakan sehingga dapat dilakukan tindakan pemberhentian sementara atau tetap, tentunya harus berpedoman pada ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan “ Kepala Desa diberhentikan

sementara oleh bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.

Menimbang bahwa oleh karena hukuman Pasal 372 KUHP adalah paling lama 4 (empat) Tahun, sedangkan syarat pemberhentian sementara maupun tetap sebagaimana dimaksud Pasal 54 Ayat (2) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 *juncto* Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah paling singkat 5 (lima) tahun maka tindakan Tergugat dimaksud adalah telah bertentangan dengan Pasal 54 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2014.

Menimbang, bahwa Bupati Boyolali mengeluarkan Keputusan Pemberhentian Sementara atas nama Penggugat dengan pertimbangan, selain karena tergugat terlebih Penggugat tidak mampu menjalankan tugasnya secara optimal karena ada warga desa yang tudak bisa mengurus Taspem di Kantor Desa sebagaimana dilaporkan Camat kepada Bupati Boyolali dan untuk memperlancar pelayanan dilakukanlah pemberhentian sementara, maka Majelis Hakim berpendapat, terkait dengan konteks pelayanan tidaklah dapat serta merta mengesampingkan ketentuan hukum dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, oleh karena norma tersebut adalah bersifat imperatif yaitu mengatur



mekanisme pemberhentian sementara Kepala Desa dan dalam hal ini tidak ada alasan normatif yang mengatur pengecualian penerapan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut dengan demikian Keputusan Pemberhentian sementara Penggugat terdapat cacat yuridis dalam muatan substansi materinya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Menimbang, bahwa dari uraian pertimbangan hukum di atas, Majelis Hakim berkesimpulan, secara hukum terbukti tindakan tergugat dalam mengeluarkan *objectum litis* terdapat cacat yuridis dari aspek prosedur penerbitan dan substansi/materiilnya dan bertentangan pula dengan Asas-asas umum Pemerintahan yang baik khususnya asas kecermatan yang menuntut tergugat untuk meneliti, mempertimbangkan, dan memutuskan mengeluarkan sebuah keputusan mengandung muatan materi dan fakta yang ada, sehingga maksud dan tujuan ditebitkan *objectum litis* dapat tercapai yakni Tergugat dituntut untuk cermat dalam mengeluarkan keputusan dengan mempelajari ketentuan-ketentaun hukum yang diatur ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fakta yang ada sebagaimana telah diuraikan dalam pertimbangan hukum ini, maka beralasan hukum terhadap Gugagtan Penggugat dinyatakan dikabulkan untuk seluruhnya;

Menimbang, bahwa oleh karena Gugatan Penggugat dikabulkan untuk seluruhnya, maka berdasarkan Pasal 110 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara kepada Tergugat sebagai pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara yang besarnya akan ditentukan dalam amar putusan ini;

Mengingat, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan perkara ini ;

#### **MENGADILI**

Dalam Eksepsi :

Menyatakan eksepsi Tergugat tidak diterima;

Dalam Pokok Perkara :

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Bupati Boyolali Nomor 141/387 Tahun 2015 Tentang Pemberhentian Tidak dengan hormat Saudara Budi Raharjo,ST,. Dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali Tanggal 2 September 2015 yang diterbitkan oleh Pj. Bupati Boyolali;
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Bupati Boyolali

Nomor 141/387 Tahun 2015 Tentang Pemberhentian Tidak dengan hormat Saudara Budi Raharjo,ST,. Dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali Tanggal 2 September 2015 yang diterbitkan oleh Pj. Bupati Boyolali;

4. Mewajibkan Tergugat untuk merehabilitasi, mengembalikan harkat, martabat, hak dan kedudukan Penggugat seperti semula;
5. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 219.500,- ( Dua ratus sembilan belas ribu lima ratus rupiah).

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa pertimbangan hukum merupakan bagian yang memuat uji verifikasi antara fakta hukum dengan berbagai teori dan peraturan perundang-undangan dibantu dengan penalaran maka akan dicapai suatu argumentasi yuridis dalam menyusun pertimbangan-pertimbangan putusan, maka dariputusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut di atas akan dapat dirumuskan mengenai masalah hukumnya, pemecahannya dan terakhir mengenai putusannya.

Permasalahan hukum pada sengketa Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG adalah Penggugat merasa dirugikan kepentingannya atas terbitnya Surat Keputusan Bupati Boyolali Nomor: 141/387/2015 tanggal 2 September 2015 tentang Pemberhentian Tidak dengan hormat Saudara Budi

Raharjo,ST,. Dari Jabatannya sebagai Kepala Desa Guwokajen Kecamatan Sawit Kabupaten Boyolali yang diterbitkan oleh Pj. Bupati Boyolali

Majelis Hakim yang memeriksa sengketa tersebut memberikan pemecahan atas permasalahan hukum dengan mempertimbangkan 2 (dua) hal, yaitu:

1. Apakah Tergugat berwenang menerbitkan Surat Keputusan objek sengketa aquo;
2. a. Apakah Surat Keputusan objek sengketa Penerbitannya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Apakah Surat Keputusan objek sengketa bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;

Dengan mempertimbangkan adanya asas *lex superior derogate legi inferior* serta menerapkan asas persamaan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam mempertimbangkan atau memecahkan permasalahan hukum tersebut dan selanjutnya memberikan putusan yang pada pokoknya amarnya berbunyi: “Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya”.

Pemecahan dari permasalahan hukum tersebut, oleh Majelis Hakim telah dipertimbangkan

dengan menggunakan beberapa teori maupun asas hukum untuk menghubungkan dengan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan serta mendasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2.2. Analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG

Dalam sengketa Tata Usaha Negara ini, dapat diketahui:

- Bahwa terdapat Penggugat yang menggugat Bupati Boyolali dengan objek gugatan adalah Surat Keputusan Nomor: No. 141/387 tahun 2015 tentang pemberhentian tidak hormat sebagai Kepala Desa Tanggal, 2 September 2015 yang diterbitkan oleh Pj. Bupati Boyolali, sehingga Penggugat merasa kepentingannya dirugikan, sebagai akibat dari keputusan tersebut dan tindakan Tergugat mengeluarkan *objectum litiskhususnya* terhadap “Status terpidana” yang bagaimanakah sehingga dapat dilakukan tindakan pemberhentian sementara atau tetap, tentunya harus berpedoman pada ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menyatakan “Kepala Desa diberhentikan sementara oleh bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan. oleh karena hukuman Pasal 372 KUHP adalah paling lama 4 (empat) Tahun,

sedangkan syarat pemberhentian sementara maupun tetap sebagaimana dimaksud Pasal 54 Ayat (2) huruf g Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 juncto Pasal 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah paling singkat 5 (lima) tahun maka tindakan Tergugat dimaksud adalah telah bertentangan dengan Pasal 54 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2014.

- Bahwa yang menjadi alasan gugatan penggugat adalah surat keputusan obyek sengketa tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- Bahwa disamping itu perbuatan tergugat juga telah bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas kecermatan.

Putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim dengan mengambil pertimbangan diantaranya:

- Menimbang, bahwa bila bertitik tolak dari pandangan normatif yuridis maka Penerbitan Surat Keputusan objek sengketa dari segi kewenangan telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu Pejabat yang berwenang menerbitkan Bupati dasar kewenangan atribusi;

- Menimbang, bahwa dalam konteks perkara ini berdasarkan fakta hukum yang terungkap dipersidangan Penilaian Penerbitan Surat Keputusan objek sengketa tidak cukup hanya berdasarkan normatif

yuridis atau berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, namun harus juga dinilai dari pandangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang harus diperhatikan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan.

Analisa yang dapat dilakukan terhadap uraian pertimbangan putusan Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG, yaitu:

**Isu hukum:** Apakah keputusan pemberhentian dengan tidak hormat Penggugat dari jabatan kepala desa telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik?

**Analisis:** Terhadap isi, hendaknya dicermati fakta hukum yang diajukan para pihak dalam persidangan. Dari beberapa alat bukti yang diajukan dan tertuang pula dalam surat gugatan.

Menyikapi kondisi yang demikian, maka diperlukan suatu penerapan asas yang berlaku umum bagi peraturan perundang-undangan, yaitu *asas Lex Superiore Derogat Legi Inferiore*. Asas ini bermakna bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau sebaliknya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam asas ini apabila peraturan

perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur materi yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tinggilah yang berlaku.

Berbicara mengenai persoalan dari tujuan hukum dapat dikaji melalui 3 (tiga) sudut pandang, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Dari sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau yuridis dogmatis, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukumnya.
- b. Dari sudut pandang filsafat hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi keadilan.
- c. Dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatan.

Dengan demikian, tujuan hukum sebenarnya sama dengan apa yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch sebagai 3 (tiga) nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Selanjutnya Radbruch mengajarkan penggunaan asas prioritas dari ketiga asas tersebut, dimana prioritas pertama selalu jatuh pada keadilan, baru kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum.<sup>15</sup>

Dalam praktik peradilan, sangat sulit

---

<sup>14</sup>Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.131-132.

<sup>15</sup>Achmad Ali, 1993, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, hal.96.

bagi seorang hakim untuk mengakomodir ketiga asas tersebut di dalam suatu putusan. Dalam menghadapi keadaan ini, hakim harus memilih salah satu dari ketiga asas tersebut untuk memutus suatu perkara dan tidak mungkin ketiga asas tersebut dapat tercakup sekaligus dalam suatu putusan. Jika diibaratkan dalam sebuah garis, hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara berada di antara dua titik pembatas dalam garis tersebut, yaitu apakah berdiri pada titik keadilan atau titik kepastian hukum, sedangkan titik kemanfaatan berada di antaranya.

Dengan diputus “mengabulkan gugatan penggugat” maka Majelis Hakim secara tidak langsung telah menciptakan kondisi yang bertentangan dengan kepastian hukum. Hal ini nampak dalam pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan:

Menimbang, bahwa dalam konteks perkara ini berdasarkan fakta hukum yang terungkap dipersidangan Penilaian Penerbitan Surat Keputusan objek sengketa tidak cukup hanya berdasarkan normatif yuridis atau berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, namun harus juga dinilai dari pandangan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang harus diperhatikan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan.

Selanjutnya barulah dipertimbangkan mengenai keberatan Penggugat terhadap objek sengketa tentang pemberhentian

dirinya tersebut. Disinilah sebenarnya letak pengujian terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara terhadap pemenuhan terhadap peraturan perundang-undangan lebih ditonjolkan atau diutamakan, oleh karena suatu keputusan Tata Usaha Negara harus bersumber dan berlandaskan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan asas legalitas dalam negara hukum. Setelah terdapat syarat pemenuhan akan peraturan perundang-undangan, maka selanjutnya keputusan Tata Usaha Negara akan diuji menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Tidak menutup kemungkinan suatu keputusan Tata Usaha Negara yang telah memenuhi suatu peraturan perundang-undangan di dalamnya tidak memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik. Demikian pula halnya jika suatu keputusan Tata Usaha Negara sudah dapat diketahui tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka sudah barang tentu telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam konteks putusan *a quo* peneliti berpendapat bahwa seharusnya Majelis Hakim harus mempertimbangkan terlebih dahulu semua aspek terhadap pemenuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang tidak hanya menitikberatkan pada kewenangan pemberhentian atau pengangkatan yang dimiliki Bupati saja, namun harus pula mempertimbangkan landasan lain yang dijadikan alas untuk

menggugat dari Para Penggugat, kemudian setelah diperoleh kesimpulan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, selanjutnya baru mempertimbangkan terhadap pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun jika sudah diperoleh kesimpulan bahwa yang dijadikan alas untuk menggugat tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka menurut hemat penulis sudah tidak perlu lagi dipertimbangkan mengenai pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik, oleh karena dengan tidak dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan sudah barang tentu tidak memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### 3. Penutup

#### 3.1. Kesimpulan

1. Pertimbangan hukum terdiri dari dua bagian yaitu: pertimbangan mengenai duduk perkara atau peristiwa atau fakta dan pertimbangan tentang hukumnya. Pertimbangan duduk perkara atau peristiwanya memuat fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan. Pertimbangan hukum memuat alasan-alasan atau argumentasi hukum serta penalaran hukum yang dilakukan oleh hakim. Dalam pertimbangan hukum

memuat uraian tentang korelasi antara fakta hukum yang terungkap di persidangan dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam surat gugatan. Dalam pertimbangan Putusan Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG, secara normatif telah memenuhi syarat suatu pertimbangan, dengan demikian majelis hakim yang memeriksa telah melakukan penilaian terhadap pemenuhan landasan hukum terhadap pemberhentian jabatan kepada desa yaitu Keputusan Bupati: 141/387/2015 terhadap asas hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Majelis hakim disamping telah mempertimbangkan adanya asas hukum *lex superior derogate legi inferior* juga telah mempertimbangkan dengan teori norma (*stufenbau theory*) dari Hans Kelsen untuk menilai Keputusan Bupati: 141/387/2015 tentang Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Kepala Desa.

2. Dari analisa yang dilakukan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 074/G/2015/PTUN.SMG, dalam pertimbangannya telah diuraikan mengenai duduk perkaranya dan telah pula

diuraikan mengenai argumentasi hukumnya. Salah satu argumentasi hukum yang digunakan majelis hakim adalah preferensi hukum atau asas hukum *Lex Superior Derogat Lege Inferior* untuk menilai kedudukan Keputusan Bupati Boyolali tentang Pemberhentian dengan tidak hormat Kepala Desa. Asas hukum *Lex Superior Derogat Lege Inferior* adalah suatu asas dimana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah., disamping majelis hakim telah mempertimbangkan asas hukum *lex superior derogat legi inferior* dan menerapkannya dengan mengesampingkan keputusan bupati tersebut, juga mempertimbangkan mengenai adanya susunan norma dari teori Hans Kelsen yang sering disebut dengan *stufenbau theory* yang diimplementasikan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam theory norma dikatakan bahwa norma yang berada di bawah atau yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang berada di atasnya atau norma yang lebih tinggi.

### 3.2. Saran

Bupati Kepala Daerah apabila mengeluarkan atau menerbitkan suatu surat keputusan yang berkaitan dengan pemberhentian kepala desa sebaiknya mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata yang penerima surat keputusan tersebut. Sedangkan bagi para hakim yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang demikian itu, hendaknya memperhatikan terlebih dahulu ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai penerapan asas legalitas dalam negara hukum dan memperhatikan asas *wetmatigheid van bestuur* sebagai landasan bagi keabsahan sikap tindak pemerintahan dalam menerbitkan suatu keputusan Tata Usaha Negara sebelum mengujinya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### Daftar Pustaka

#### Buku-Buku:

- Abdullah, 2008, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, Program PascaSarjana Universitas Sunan Giri, Sidoharjo.
- 1Achmad Ali, 1993, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan*

- Sosiologis), Chandra Pratama, Jakarta, hal.96.
- Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perfektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bagir Manan, 2007, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Th. 2004*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-Aspek Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Indroharto, 1999, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor-Jakarta.
- M. Yahya Harahap, 2004, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Rochmat Soemitro, 1998, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- <sup>1</sup>Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung.
- Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Yos Johan Utama, 2010, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Undang-undang:**
- Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 beserta perubahannya
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 1986 Nomor 77, TNLRI Nomor 3344)
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 2004 Nomor 8, TNLRI Nomor 4358)
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 2004 Nomor 35, TNLRI Nomor 4380)
- Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang *Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 2009 Nomor 157, TNLRI Nomor 5076)
- Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang *Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 2009 Nomor 160, TNLRI Nomor 5079)