Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, Jalan Yos Sudarso KM 8 Rumbai Pekanbaru, Riau,
Kode Pos 28266. Telp: (+62761)-51877
E-mail: jurnal.respublica@ac.id
Website: https://journal.unilak.ac.id/index.php/Respublica

Analisis Pertimbangan Hukum Hakim PTUN Terhadap Keputusan tentang Pergantian Antarwaktu Anggota Legislatif (Studi Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.YK)

Abdul Jamil, Sufriadi

[a] Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: jamil@fh.uii.ac.id

[b] Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Indonesia, Email: sufriadi14@gmail.com

Article Info

Article History:
Received : 13-03-2020
Revised : 10-04-2020
Accepted : 20-05-2020
Published : 28-05-2020

Keywords:
Legislatif Member
Recall
Administratif Court

Abstract

This study aimed to examine two objectives: first, legal considerations of court decision Number 05/G/2011/PTUN.Yk regarding state administrative decision on intermittent termination and replacement (PAW) a member of the Bantul Regional Representative Council (DPRD), and second, panel of judges rationale concluded that the decision on PAW was not absolute competence of PTUN. This research is classified as normative legal research using both primary data by conducting interviews with PTUN judges and the expert, and secondary data in the form of legal material. The results showed: first, there are three main legal considerations used by judges: 1. the decision on PAW is a decision in the field of politics and constitutionality; 2. the decision on PAW does not fullfil the unilateral will element; 3. the existence of jurisprudence. Second, the judge's judgments rested on the conclusion that the decision did not fulfill the 'state administration' element and was emphasized in the 'initial process' of the PAW stage series, not to the 'final process' in the form of issuing decisions. The judgments put forward the interpretation based on doctrine, while if compared with the provisions of the Law on Administrative Court, the decision on PAW had actually been fulfilled as the KTUN which was the absolute competence of PTUN.

Informasi Artikel

Histori Artikel:
Diterima : 13-03-2020
Direvisi : 10-04-2020
Disetujui : 20-05-2020
Diterbitkan : 28-05-2020

Kata Kunci
Anggota Legislatif
PAW
PTUN

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dua hal, pertama, pertimbangan hukum dalam putusan Nomor 05/G/2011/PTUN. Yk mengenai keputusan tentang Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu (PAW) anggota DPRD, dan kedua, dasar pemikiran hakim sehingga keputusan tentang PAW anggota legislatif bukan merupakan kompetensi PTUN. Metode yang digunakan adalah jenis penelitian normatif dengan data terdiri dari data primer yang berasal dari wawancara hakim dan pakar, serta data skunder berupa bahan hukum. Hasil penelitian menyimpulkan, pertama, terdapat tiga pertimbangan pokok yang digunakan hakim, yakni: 1. keputusan tentang PAW anggota DPRD merupakan keputusan di bidang politik dan ketatanegaraan; 2. keputusan tentang PAW tidak memenuhi unsur pernyataan (kehendak) sepihak; dan 3. keberadaan yurisprudensi. Kedua, Penilaian hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta bertumpu pada kesimpulan bahwa keputusan tersebut tidak memenuhi unsur 'bidang tata usaha negara' dan dititikberatkan pada 'proses awal' dari rangkaian

tahap PAW, bukan pada 'proses akhir' berupa penerbitan keputusan. Penilaian hakim tersebut lebih mengedepankan penafsiran terhadap unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dengan berbasis pada doktrin, sementara jika disandingkan dengan ketentuan Undang-Undang tentang PTUN, keputusan tentang PAW anggota legislatif tersebut sesungguhnya telah terpenuhi sebagai KTUN yang merupakan kompetensi PTUN.

PENDAHULUAN

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai suatu bentuk norma konkrit, telah menempati posisi hukum yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Produk hukum tersebut disebut sebagai ujung tombak peraturan perundang-undangan karena merupakan perwujudan paling akhir dan paling teknis dalam implementasi peraturan perundang-undangan.[1] Philipus M. Hadjon menyebut keputusan tata usaha itu sebagai 'norma penutup'.[2] Sesuai dengan karakteristiknya yang bersifat konkrit-individual, suatu KTUN secara langsung menimbulkan akibat hukum tertentu begitu diterbitkan meskipun KTUN itu ternyata cacat dan menimbulkan kerugian bagi pihak yang dituju. Memahami konsekuensi ini maka sejak semula telah ditegaskan agar pejabat TUN benar-benar cermat dan hati-hati dalam menerbitkan keputusan. Sebaliknya, bagi pihak yang merasa dirugikan kepentingannya atas penerbitan suatu keputusan disediakan sarana untuk menguji keabsahannya melalui gugatan ke peradilan tata usaha negara (PTUN).[3]

Hal di atas sejalan dengan konsep negara hukum yang mensyaratkan setiap tindakan pejabat harus berdasar pada kewenangan yang diberikan kepadanya, dan setiap penggunaan wewenang selalu disertai dengan tanggung jawab. Prinsip yang populer dalam kajian hukum administrasi menyatakan, "tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban" (*deen bevoegdheid zonder verantwoordenlijkheid*). Hal yang menjadi persoalan apabila pejabat pemerintah menerbitkan suatu keputusan yang merugikan pihak lain tetapi dinilai tidak terikat terhadap tanggung jawab atas tindakan tersebut. Persoalan semacam ini sering terjadi pada praktik, misalnya dalam kasus penerbitan surat keputusan tentang Pemberhentian dan Pergantian Antarwaktu (PAW) anggota legislatif.

Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk adalah satu cerminan penilaian hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bahwa keputusan tentang PAW bukan merupakan tanggungjawab pejabat pemerintah yang menerbitkannya. Majelis hakim menyatakan dalam amar putusan bahwa, *'gugatan penggugat tidak diterima'* karena obyek gugatan berupa Surat Keputusan Gubernur DI Yogyakarta Nomor: 6/Kep/2011 tentang Peresmian

[1] Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 167.

[2] Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 2008), 125.

[3] La Sina, *Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2011), 9.

Pemberhentian dan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bantul tidak memenuhi unsur KTUN yang dapat digugat. Berdasarkan pertimbangan ini, PTUN Yogyakarta menilai tidak memiliki kompetensi untuk mengadili perkara tersebut.

Majelis hakim yang memeriksa perkara ini menilai bahwa keputusan tentang PAW masuk dalam ranah sengketa partai politik yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pimpinan Parpol yang bersangkutan, sekalipun Gubernur selaku pejabat pemerintah yang menerbitkan keputusan peresmian PAW. Persoalannya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol) yang menjadi rujukan hakim justru tidak mengatur PAW sebagai bagian dari sengketa atau perselisihan partai politik.[4] Sementara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3) yang mengatur tentang mekanisme PAW memberikan kewenangan secara atributif kepada Gubernur menerbitkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD kabupaten/kota.

Sejak awal muncul dan diperkenalkan dalam sistem penyelenggaraan negara, PAW anggota legislatif sejatinya telah menjadi bahan perdebatan. Perdebatan itu kerap mengemuka dengan materi seputar filosofi PAW yang dianggap kurang mencerminkan kedaulatan rakyat.[5] Mukthi Fadjar memaparkan bahwa hak PAW dipengaruhi kemauan politik pemerintah, DPR dan partai politik yang tidak selalu sesuai dengan hakikat kedaulatan rakyat bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat bukan perwakilan partai.[6] Selain itu, Moh. Hatta juga menyatakan bahwa hak PAW bertentangan dengan demokrasi Pancasila karena dengan hak tersebut seolah-olah pemimpin partai menjadi lebih berkuasa dibanding rakyat pemilih karena kewenangannya untuk membatalkan anggota hasil pemilu.[7]

Persoalan PAW anggota legislatif telah bergulir di ke Mahkamah Konstitusi (MK) paling tidak sebanyak dua kali, namun keduanya berakhir dengan penolakan MK terhadap

---

[4] Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, berbunyi sebagai berikut: *Yang dimaksud dengan "perselisihan Partai Politik" meliputi antara lain: (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik; (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas; (4) penyalahgunaan kewenangan; (5) pertanggungjawaban keuangan; dan/atau (6) keberatan terhadap keputusan Partai Politik*

[5] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), 182-183. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, Makalah disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institut Peradaban di (Jakarta, 16 Juli 2012), 16-17.

[6] Ni'matul Huda, "*Recall* Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum* 23, no. 3, (Oktober 2011): 460-478.

[7] Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 2, (Desember 2013): 195-214.

permohonan. Dalam putusan Putusan MKRI Nomor 008/PUU-IV/2006, Hakim Konstitusi berpendapat, hak *recall* tidak bertentangan dengan demokrasi tetapi dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Dalam praktek demokrasi perwakilan dapat terjadi berbagai variasi penggunaan hak *recall*. Hal tersebut tidak berarti menghilangkan makna sistem demokrasi perwakilan, melainkan prakteknya yang perlu diperbaiki.[8]

Hakim Konstitusi juga menolak pernohonan pemohon dalam Putusan MKRI Nomor 38/PUU-VIII/2010 dengan merujuk antara lain pada Putusan MKRI Nomor 008/PUU-IV/2006. Disamping itu, Hakim Konstitusi juga menegaskan bahwa pemberian wewenang kepada partai politik untuk melakukan PAW terhadap anggotanya sebagai anggota legislatif adalah untuk menegakkan otoritas dan integritas partai. Sebaliknya, jika partai politik tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi (tindakan) terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART dan kebijaksanaan partai, maka anggota partai bebas untuk berbuat semena-mena.[9]

Ni'matul Huda mengungkapkan, argumentasi MK dalam putusan No. 38/PUU-VIII/2010 tidak sepenuhnya tepat karena sebelumnya telah terdapat perkembangan seiring putusan MKRI No. 22-24/PUU-VI/2008 yang mengubah sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka dengan penerapan daftar urut menjadi sistem proporsional dengan penerapan suara terbanyak.[10]

Materi perdebatan itu kemudian juga menyentuh aspek penyelesaian sengketa PAW, terutama atas anggota DPR/DPRD. Fakta di lapangan menunjukkan adanya dualisme penyelesaian sengketa PAW yang berujung ke pengadilan, yaitu pengadilan negeri dan pengadilan tata usaha negara.[11] Di lingkungan PTUN sendiri para hakim PTUN juga memiliki pemikiran yang cukup beragam, antara yang menilai bahwa PTUN memiliki kompetensi memeriksa dan mengadili perkara PAW anggota legislatif dengan kelompok yang menyatakan PTUN tidak berkompetensi memeriksa dan mengadili perkara dengan obyek tersebut.

Merujuk pada latar belakang di atas, terdapat dua masalah yang akan dikaji melalui penelitian ini. *Pertama,* bagaimana analisis pertimbangan Hakim PTUN dalam putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk mengenai keputusan tentang Pemberhentian dan

---

[8] Bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan MK No. Nomor 008/PUU-IV/2006. Perkara ini diajukan Djoko Edhi menga terhadap Pasal 85 ayat (1) huruf c UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 12 huruf b UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

[9] Bagian pertimbangan Putusan MKRI Nomor 38/PUU-VIII/2010. Perkara ini diajukan oleh Lily Wahid dan Effendi Choirie untuk menguji konstitusionalitas Pasal 213 ayat (2) huruf e dan huruf h UU 27/2009 serta Pasal 12 huruf g dan huruf h UU 2/2008 terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

[10] Ni'matul Huda, *Dinamika…*, *op.cit*, 182-183

[11] Tri Cahya Indra Permana, "Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik secara Internal Maupun Eksternal", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 1, (Maret 2016), 37-38.

Penggantian Antarwaktu anggota DPRD Kabupaten Bantul. *Kedua*, mengapa Hakim PTUN Yogyakarta menilai keputusan tentang Pemberhentian dan Penggantian Antarwaktu anggota DPRD tidak menjadi obyek sengketa di PTUN.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif karena menitikberatkan pengkajian masalah dengan melihat, memahami dan menganalisis materi atau bahan-bahan hukum tertulis.[12] Penelitian ini mengolaborasi 2 (dua) jenis data, yaitu data primer dan sekunder. Data primer yakni data yang diperoleh secara langsung dari subyek penelitian dari unsur Hakim PTUN Yogyakarta dan pakar dengan menggunakan teknik wawancara. Sedangkan data sekunder merupakan data jadi (tertulis) berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:[13] Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk dan putusan PTUN lainnya dengan perkara serupa serta peraturan perundang-undangan, keputusan tata usaha negara, serta catatan-catatan resmi dan relevan dengan fokus penelitian ini. Sementara bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi yang terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian. Pengumpulan dilakukan dengan studi kepustakaan (*literature study*). Penelitian ini menggunakan dua pendekatan, yakni p*ertama*, pendekatan kasus (*case approach*), untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum.[14] *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), untuk mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.[15] Data yang telah didapatkan kemudian dianalisis secara kualitatif-analitik dengan penguraian secara kolaboratif yakni deskriptif dan perskriptif.

ANALISIS PERTIMBANGAN HUKUM PUTUSAN NOMOR 05/G/2011/PTUN.YK

Keputusan tentang PAW yang dinilai termasuk dalam bidang politik, menjadi salah satu pertimbangan hukum yang paling krusial dalam Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN. Yk. Penilaian tersebut menjadi pangkal konstruksi pemikiran hakim dalam menilai berwenang-tidaknya PTUN Yogyakarta mengadili perkara yang diajukan oleh penggugat. Substansi dari penilaian ini pula yang mempengaruhi beberapa pertimbangan hukum lain dari putusan ini. Pertimbangan hukum yang berkaitan secara langsung dengan hal tersebut, antara lain sebagai berikut:

> *"Menimbang, bahwa berdasarkan uraian fakta hukum dan tinjauan hukum administrasi negara tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa dalam obyek sengketa yang dimohonkan batal oleh Penggugat dalam perkara ini fundamentum petendinya (hukum mana yang mendasari hak yang dilanggar terletak) berada*

[12] Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2014), 51.

[13] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, (Jakarta:* Kencana Prenada Media Group, 2009), 141-142.

[14] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2005), 90.

[15] *Ibid*, 93.

di ranah politik (taakstelling), sehingga penerbitan obyek sengketa a quo oleh Tergugat (ic. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta) yang merupakan Peresmian Pemberhentian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul atas nama Tur Haryanta, S.H (ic. Penggugat) adalah tindakan Tergugat dalam konteks politik dan hukum ketatanegaraan (staatrechtelijk) atau nota bene bukan merupakan tindakan yang bersifat Tata Usaha Negara atau eksekutif, dalam hal ini Tergugat karena jabatannya hanya melegalisasi permohonan dari Partai Politik…".

Pertimbangan di atas menunjukkan bahwa penilaian Majelis Hakim terhadap keputusan tentang PAW dititikberatkan pada "proses awal" dari rangkaian tahapan PAW. Pertimbangan hukum Majelis Hakim tidak dititikberatkan pada "proses akhir" berupa tindakan tergugat (Gubernur DIY) yang menerbitkan keputusan tentang PAW atas nama penggugat dari posisinya sebagai anggota DPRD Bantul. "Proses awal" itu ditandai dengan adanya sengketa di internal Parpol, yang dalam konteks perkara ini adalah pemecatan diri penggugat dari keanggotaan Partai Amanat Nasional (PAN), hingga kemudian Parpol tersebut menyampaikan "usulan" PAW kepada pimpinan DPRD. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol) mengakomodasi hal tersebut, yang secara spesifik dinyatakan sebagai perselisihan partai politik beserta mekanisme penyelesaiannya di lingkungan internal Parpol yang bersangkutan.[16]

Majelis Hakim juga menyatakan bahwa obyek sengketa berupa Surat Keputusan (SK) PAW tersebut masuk dalam kategori tindakan hukum dalam konteks hukum ketatanegaraaan (*staatrechtelijk*), yang secara khusus merujuk pada tindakan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam menerbitkan keputusan sebagai 'proses akhir' PAW atas nama penggugat. Tindakan tersebut pada akhirnya dinilai Majelis Hakim sebagai akibat adanya peristiwa yang terjadi sebelum keputusan diterbitkan, khususnya usulan PAW oleh Parpol pengusung. Majelis Hakim berpendapat bahwa surat keputusan PAW itu dengan sendirinya "harus" diterbitkan jika proses awal sudah dilakukan. Pertimbangan hukum tersebut secara spesifik dinyatakan bahwa *"…dalam hal ini Tergugat karena jabatannya hanya melegalisasi permohonan dari Partai Politik dan tidak ada kehendak sepihak dari Tergugat…".*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51

[16] Berdasarkan Pasal 32 UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, penyelesaian sengketa Partai Politik dilakukan secara internal melalui Mahkamah Partai sesuai dengan AD/ART masing-masing. Pada prinsipnya, putusan Mahkamah Parpol dalam rangka menyelesaikan sengketa tersebut bersifat final dan mengikat. Namun, jika putusan tersebut ternyata tidak menyelesaikan sengketa maka dapat menempuh penyelesaiannya melalui Pengadilan Negeri.

Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) tidak mengenal istilah "keputusan dalam bidang politik" atau "keputusan dalam bidang ketatanegaraan", termasuk ketika mengatur jenis-jenis keputusan yang dikecualikan untuk digugat ke pengadilan administrasi sebagaimana dalam Pasal 2 UU PTUN. Majelis Hakim dalam pertimbangan tersebut mengadopsi pendapat ahli (doktrin), tepatnya pemikiran A.M. Donner ketika mengulas tentang pembagian tugas pemerintahan. Menurut Donner, tugas pemerintahan (dalam arti luas) dibagi menjadi dua, yaitu *Taakstelling* dan *Taakverwezenlijking*. *Taakstelling* dimaksudkan bahwa penentuan tugas alat-alat pemerintahan oleh organ-organ negara yang khusus, misalnya badan legislatif menentukan tugas alat-alat perlengkapan negara masing-masing di dalam suatu undang-undang. Sedangkan "*taakverwezenlijking*" berarti penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan oleh organ-organ negara tertentu (*public administration*).[17]

E. Utrecht dan beberapa pakar hukum administrasi lainnya,[18] sepakat dengan pemikiran Donner. Meskipun begitu Utrecht sempat mengemukakan kritik terhadap penggambaran Donner mengenai tugas pemerintah (eksekutif), karena dinilai kurang menegaskan kemungkinan diadakan delegasi kewenangan. Misalnya, delegasi perundang-undangan yang dapat diserahkan kepada alat pemerintah yang tugas primernya bukan membentuk peraturan perundang-undangan.[19] Jika hal itu lebih lanjut dikaitkan dengan konteks negara hukum modern (materiil) yang berorientasi pada kesejahteraan umum (*bestuurszorg/welfare state*), maka pembagian seperti yang dilakukan oleh A.M. Donner tersebut pada akhirnya bermuara pada pemberian kewenangan legislasi serta *droit function/freis ermessen* kepada administrasi negara.

Hakim-hakim PTUN Yogyakarta narasumber penelitian ini menegaskan kembali pertimbangan hukum dalam putusan tersebut. Hakim Eko Yulianto mengungkapkan, keputusan tentang PAW anggota legislatif tidak memenuhi salah satu unsur keputusan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU PTUN, yakni unsur "berisi tindakan hukum tata usaha negara". Hakim PTUN Yogyakarta menyadari adanya potensi perbedaan pendapat terhadap ketentuan ini, khususnya terhadap istilah "urusan pemerintahan" yang selama ini dijadikan sebagai patokan terpenuhi atau tidaknya unsur "tindakan hukum tata usaha negara" tersebut. UU PTUN tidak menjelaskan lebih lanjut pasal itu, padahal dalam tataran praktis para hakim sering terkendala dalam menerapkan terhadap persoalan konkrit, sehingga mendorong hakim menggali ke dalam sumber hukum administrasi lainnya.

---

[17] Widodo Ekatjahjana, Negara *Hukum, Konstitusi, dan Demokrasi: Dinamika dalam Penyelenggaran Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jember: Jember University Press, 2015), 53-54 dan 208-209; Lihat juga, Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN: Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), 191-192.

[18] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 13.

[19] E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986), 12.

Majelis Hakim menguatkan pertimbangan hukumnya dalam perkara Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk, antara lain dengan peraturan perundang-undangan, terutama UU Parpol dan doktrin. Permasalahan utama dalam perkara PAW harus diletakkan dalam konteks perselisihan partai politik karena munculnya sengketa ini diawali oleh partai politik yang bersangkutan.[20] Menambah pendapat Hakim Eko, Hakim Sarjoko yang mengaitkannya dengan teori kehendak (*will theory*) menegaskan bahwa pihak yang dimintai pertanggungjawaban dalam sengketa ini adalah Parpol yang terkait.[21]

Penjelasan para hakim PTUN Yogyakarta sekaligus menegaskan alur pikir yang sama dengan "pendekatan sistematis" yang digunakan oleh Majelis Hakim dalam memutus perkara. Namun yang menarik adalah bahwa pendekatan tersebut dijadikan sebagai justifikasi untuk memperluas pengertian dan lingkup "perselisihan partai politik" dari ketentuan UU Parpol. Penjelasan Pasal 32 UU Parpol sejatinya menentukan secara limitatif lingkup perselisihan partai politik tersebut tidak meliputi sengketa dalam hal PAW, meskipun dalam praktik sering kali berkaitan dengan pemecatan tanpa alasan yang jelas. Hal ini pula yang menimpa Penggugat dalam perkara tersebut.

Pandangan Majelis Hakim yang memperluas pengertian sengketa partai politik tersebut, praktis mempersempit lingkup KTUN yang dapat digugat ke PTUN. Hal yang sama juga terlihat dalam pertimbangan putusan bahwa keputusan yang relevan digugat ke PTUN adalah tugas pemerintahan dalam kerangka *taakvervulling/taakverwezenlijking*. Hal yang saat ini masih menjadi persoalan adalah belum jelasnya kualifikasi sengketa PAW sebagai bagian dari sengketa partai politik. Menggunakan pendekatan perundang-undangan yang dikaitkan dengan sengketa PAW anggota legislatif, maka dapat diketahui bahwa faktor yang menimbulkan penafsiran berbeda ini dikarenakan ketentuan UU Parpol yang tidak secara eksplisit menyatakannya sebagai perselisihan Parpol. Padahal pada konteks penerapan hukum menuntut agar norma yang dijadikan dasar penilaian harus terukur sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak pencari keadilan. Kriteria KTUN yang diatur di dalam UU PTUN juga tidak secara khusus menentukan bidang tertentu sebagai konteks suatu keputusan itu diterbitkan. Suatu keputusan praktis menjadi obyek sengketa di PTUN sepanjang memenuhi unsur-unsur yang telah ditetapkan.

Keberadaan wewenang yang secara atributif diberikan kepada pejabat tertentu juga meniscayakan terikatnya pejabat yang bersangkutan terhadap produk hukum yang diterbitkannya. Zairin Harahap mengemukakan bahwa sengketa PAW yang diakibatkan atas penerbitan keputusan pejabat pemerintah seharusnya diletakkan secara terpisah dengan perselisihan partai politik. Pasca diterbitkannya keputusan tentang PAW, pada dasarnya pihak yang keberatan tidak lagi berhadapan dengan Partai Politik yang

[20] Wawancara dilakukan dengan Hakim PTUN Yogyakarta, Eko Yulianto, pada Selasa, 26 Agustus 2014 bertempat di Gedung PTUN Yogyakarta.

[21] Wawancara dilakukan dengan Hakim PTUN Yogyakarta, Sarjoko, pada Selasa, 26 Agustus 2014 bertempat di Gedung PTUN Yogyakarta.

bersangkutan melainkan dengan Pejabat yang menerbitkan keputusan PAW tersebut.[22]

Zairin juga berpendapat bahwa keputusan tentang PAW anggota DPRD tidak dapat disebut keputusan dalam bidang politik. Keputusan dalam bidang politik memiliki sifat khas/tersendiri yakni tidak menimbulkan konsekuensi hukum tertentu. Sementara keputusan hukum adalah sebaliknya, menimbulkan akibat hukum tertentu dan dapat ditentukan siapa pihak yang terkena dampak penerbitannya. Rasionalitas pandangan ini tentu bertolak belakang dengan pertimbangan Majelis Hakim yang mengkualifikasi obyek sengketa sebagai keputusan bidang politik. Terlebih jika hal itu ditinjau secara faktual, bahwa legalitas seseorang menjadi anggota DPRD dengan segala akibat yang ditimbulkan dari jabatan itu bersandar pada keputusan yang diterbitkan oleh eksekutif (Gubernur).[23]

Berkaitan dengan pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa SK PAW anggota DPRD adalah tindakan dalam ranah hukum ketatanegaraan, maka perlu terlebih dahulu melihat ranah kerja bidang hukum tersebut, khususnya dibanding hukum administrasi. Pembagian lingkup kedua cabang hukum ini bukan perkara mudah, bahkan nyaris tidak dapat dilakukan karena keterkaitan yang begitu erat antara keduanya.[24]

Hakim PTUN Yogyakarta secara eksplisit mendudukkan penerbitan keputusan PAW tersebut layaknya seorang Presiden berkedudukan sebagai kepala negara, bukan kepala pemerintahan.[25] Sebagaimana diskusi tentang batasan hukum tata negara dengan administrasi negara, para ahli juga berjibaku dalam perdebatan tentang batas wilayah pelaksanaan fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang diemban Presiden. Persoalannya, dalam konteks penerbitan SK PAW, ketentuan yang berlaku sebelumnya memang menentukan kedudukan pejabat yang menerbitkan keputusan tersebut untuk melaksanakan tugas sebagai kepala negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara ekplisit menggunakan frasa “Presiden sebagai Kepala Negara” ketika menerbitkan keputusan PAW terhadap anggota DPR. Namun sejak Undang-Undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak lagi berlaku pada 2017 dengan UU MD3, terdapat perbedaan fundamental atas kewenangan dalam penerbitan keputusan tentang PAW. Frasa “Presiden sebagai kepala negara” tidak lagi diadopsi di

[22] Wawancara dilakukan dengan Zairin Harahap pada Jumat, 15 Agustus 2014 bertempat di Fakultas Hukum UII, Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta

[23] Disarikan dari hasil Wawancara Peneliti dengan Zairin Harahap pada Jumat, 15 Agustus 2014 bertempat di Fakultas Hukum UII, Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta.

[24] Ridwan memotret hal tersebut dengan membandingkan pendapat para ahli tersebut. Baca, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara..., Op.Cit*, hlm. 46-56; Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 50-65.

[25] Wawancara dilakukan dengan Hakim PTUN Yogyakarta, Indah Tri Haryanti, pada Selasa, 26 Agustus 2014 bertempat di Gedung PTUN Yogyakarta.

dalam UU MD3 dalam penerbitan keputusan PAW anggota DPR. Demikian halnya dalam penerbitan keputusan PAW terhadap anggota DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur tidak lagi bertindak atas nama Presiden sebagai kepala negara. Gubernur secara atributif memiliki kewenangan menerbitkan keputusan tentang penggantian antarwaktu.[26]

Paradigma di atas memiliki korelasi dengan misi mengembalikan sistem presidensiil di Indonesia setelah berakhirnya era orde baru. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem presidensiil yang murni, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai pembedaan apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.[27] Pembedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer. Pembedaan kualitas keputusan presiden dalam kapasitas sebagai kepala negara atau sebagai kepala pemerintahan bukanlah sesuatu yang penting. Pembedaan-pembedaan seperti itu tidaklah bersifat riil, melainkan hanya pembedaan di atas kertas, yang hanya ada dalam diskursus "wacana".

Poin pokok lain dari pertimbangan hukum putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk adalah penilaian hakim mengenai tidak terpenuhinya unsur sepihak dalam keputusan tentang PAW. Pertimbangan ini sejatinya berkaitan erat dengan penilaian majelis hakim bahwa keputusan PAW termasuk keputusan dalam bidang politik. Unsur sepihak tidak terpenuhi karena dalam penerbitan obyek gugatan tergugat dinilai oleh majelis tidak lebih dari sekedar melegalisasi permohonan dari partai politik yang bersangkutan. Bunyi pertimbangan putusan tersebut adalah sebagai berikut:

"...dalam hal ini Tergugat karena jabatannya hanya melegalisasi permohonan dari Partai Politik dan tidak ada kehendak sepihak dari Tergugat (enjizdige schriftelijke wilsverklaring), yaitu inisiatif penerbitan obyek sengketa bukan dari Pihak Tergugat melainkan usul atau keinginan murni dari Partai Politik".

Frasa "*Tergugat karena jabatannya hanya melegalisasi"* di dalam pertimbangan tersebut menjadi petunjuk penting dalam memahami dasar hakim menyatakan tidak terpenuhinya obyek perkara ini digugat ke PTUN. Narasumber dari kalangan hakim menegaskan bahwa PTUN tidak berwenang karena yang berkehendak untuk menerbitkan obyek sengketa ini adalah partai politik yang bersangkutan, sementara pejabat pemerintahan (Tergugat) tinggal mengesahkan saja. Oleh karena itu istilah yang digunakan dalam UU MD3 adalah 'peresmian'.[28] Sejalan dengan pemikiran itu pula, hakim PTUN

---

[26] Disiplin F. Manao, "Makna Pejabat Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi tentang Putusan Mahkamah Agung RI Tahun 2005-2011)", *Laporan Penelitian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2013, 59-60.

[27] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm. 126-127. Bandingkan dengan pendapat Tony Prayogo ketika membicarakan tindakan Presiden dalam menerbitkan keputusan tentang Grasi. Lihat, R. Tony Prayogo, "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi", *Jurnal Legislasi* 9, No. 3, (Oktober 2012), 496-497.

[28] Pasal 406 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

selaku narasumber penelitian ini juga berpendapat bahwa pihak yang bertanggungjawab terhadap keputusan yang diterbitkan adalah partai politik yang bersangkutan.[29]

Unsur "kehendak sepihak" dalam penerbitan keputusan sebetulnya tidak secara eksplisit disebut oleh UU PTUN dalam mendefinisikan KTUN. Unsur ini justru telah melekat dalam pemahaman umum para ahli (doktrin) sebagai karakteristik utama keputusan yang bersifat konkrit-individual. Keputusan (*beschikking*) dalam kajian hukum administrasi adalah bagian dari tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan berdasarkan kewenangan istimewa yang dimilikinya.

Pemaknaan "sepihak" di dalam kajian teoritik (doktrin) bertitik tekan pada pihak yang menentukan terbitnya suatu keputusan yang mengikat.[30] Dikatakan "sepihak" karena pemerintah memutuskan untuk melakukan tindakan hukum itu tanpa memerlukan persetujuan dari pihak lain.[31] Pemerintah dalam konteks ini berkedudukan sebagai pihak yang mandiri. Suatu keputusan yang mengikat ternyata juga bersandar pada persetujuan pihak lain, maka kedudukan pemerintah dalam konteks itu adalah badan hukum yang tunduk pada hukum privat (perdata). Hal ini sesuai dengan ajaran hukum perdata yang selalu menempatkan kedudukan para pihak dalam posisi yang setara (sejajar) dan masing-masing pihak memiliki asas otonomi yang berupa kebebasan untuk mengadakan hubungan hukum atau tidak, serta menentukan apa isi hubungan hukum itu.[32]

Gambaran di atas dapat dijadikan sebagai bahan untuk lebih lanjut melihat posisi pejabat (Gubernur DIY) dalam menerbitkan keputusan tentang PAW anggota DPRD Bantul. Permasalahannya kemudian adalah pertimbangan hukum putusan tersebut menempatkan posisi Gubernur sebagai pihak yang setara dengan Parpol terkait, atau justru menempatkan Gubernur berada "di bawah" Parpol karena penggunaan frasa *"..hanya melegalisasi"*. Frasa itu dapat diartikan bahwa Gubernur berada pada posisi yang tidak memiliki pilihan lain selain "mengikuti keinginan" Parpol yang bersangkutan. Penilaian tersebut tetap perlu dikaji lebih lanjut, sebab penempatan posisi pemerintah seperti itu bukan hal yang ideal, terlebih jika hal ini dikaitkan dengan pembicaraan dalam ranah hukum publik.

Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.YK sendiri tidak secara detail menempakan kedudukan pemerintah. Jika dibandingkan dengan tindakan dalam ranah hukum perdata, penilaian yang mendudukkan pemerintah (Gubernur) berada pada kedudukan setara dengan partai politik juga menjadi canggung. Layaknya pembuatan suatu kesepakatan (perjanjian), hasil akhir baru diperoleh setelah pihak-pihak terkait menyatakan

---

[29] Wawancara dilakukan dengan Hakim PTUN Yogyakarta, Sarjoko, pada Selasa, 26 Agustus 2014 bertempat di Gedung PTUN Yogyakarta

[30] Lihat kembali pembahasan pada Bab II penelitian ini.

[31] R.J.M. Huinsman dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op.Cit*, 147.

[32] *Ibid*, 145-146.

persetujuannya secara bersama-sama. Sementara tindakan pemerintah menerbitkan keputusan PAW itu dilakukan secara sendiri-sendiri atau bertingkat.

Tindakan Gubernur dalam menerbitkan keputusan tentang PAW lebih relevan ditinjau dengan perspektif hukum administrasi. Beberapa indikator dapat dikemukakan untuk menjelaskan hal tersebut, *pertama*, proses penerbitan keputusan dilakukan secara bertingkat sehingga hasil akhir yang berbentuk keputusan itu bukan merupakan hasil kesepakatan kedua belah pihak; *kedua*, proses penerbitan keputusan seperti itu umum digunakan dalam proses administrasi sebagai bagian dari formalitas-prosedural, yang utamanya bertujuan untuk memastikan keputusan yang diterbitkan tidak mengandung kekeliruan dan cacat substansi; dan *ketiga*, prosedur penerbitan secara bertingkat itu secara teoritik dan praktik memiliki korelasi dengan unsur final sebagaimana diadopsi oleh UU PTUN.

Ketiga indikator di atas menjadi sangat penting karena pada titik itu suatu keputusan menimbulkan akibat hukum tertentu bagi orang lain. Menurut Zairin Harahap, kasus ini relevan dikaitkan dengan asas *contrarius actus*, yang menyatakan bahwa pejabat yang memberhentikan itu adalah pejabat yang mengangkat.[33] Kewenangan Gubernur dalam menerbitkan keputusan untuk memberhentikan anggota DPRD melekat pada kewenangannya dalam menerbitkan keputusan untuk mengangkat yang bersangkutan sebagai anggota DPRD.

Terdapat dua putusan pengadilan tingkat Kasasi yang turut digunakan oleh Majelis Hakim sebagai pertimbangan hukum dalam perkara ini, yakni Putusan Nomor 502/K/TUN/2008 dan Putusan Nomor 44/K/TUN/2008. Yurisprudensi tersebut diletakkan pada bagian akhir pertimbangan yang sekaligus disertai dengan 2 (dua) Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), yakni SEMA No. 5 Tahun 2003 dan SEMA No. 11 Tahun 2008 tentang Gugatan yang berkaitan dengan Partai Politik. Dua yurisprudensi tersebut memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam menentukan kesimpulan akhir putusan.

Dua putusan tersebut cukup populer digunakan oleh hakim administrasi dalam memutus perkara dengan obyek sengketa yang serupa (SK PAW). Peneliti mengamati hampir seluruh putusan PTUN yang terbit setelah dua putusan tersebut, mengadopsi pertimbangan di dalamnya untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima karena menganggap perkara PAW tidak memenuhi unsur objek gugatan PTUN. Yurisprudensi tersebut dapat dikatakan telah menjadi semacam inspirasi dan rujukan bagi hakim TUN lain.

Yurisprudensi dalam sistem hukum Indonesia memang bukan landasan atau dasar pokok yang mengikat dalam memutus perkara. Hal ini disebabkan karena peradilan Indonesia tidak menganut ajaran *precedent*, bahwa hakim tidak terikat pada putusan hakim terdahulu meski dalam lingkup perkara yang serupa. Secara yuridis, hal ini

[33] Wawancara dilakukan dengan Zairin Harahap pada Jumat, 15 Agustus 2014 bertempat di Fakultas Hukum UII, Jln. Taman Siswa.

tercermin dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mewajibkan hakim menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.[34] Hakim dalam menangani perkara dapat melakukan, *pertama,* menerapkan secara *in concreto* aturan-aturan hukum yang sudah ada (*in abstracto*) dan berlaku sejak sebelumnya; *kedua,* mencari sendiri aturan-aturan hukum berdasarkan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.[35]

SF Marbun menjelaskan bahwa kewenangan hakim untuk mencari aturan hukum misalnya disebabkan "belum adanya aturan hukum *in abstracto* yang berkaitan dengan pokok sengketa itu", sehingga penggalian berdasarkan keyakinan hakim harus dilakukan sesuai dengan nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat.[36] Yurisprudensi juga dapat lahir dalam hal relevansi aturan hukum *in abstracto* terhadap kondisi terkini ketika sengketa muncul.[37] Hal ini sesuai dengan pendapat Algra dan kawan-kawan sebagaimana dilansir dan dijelaskan lebih lanjut oleh Ridwan HR, bahwa "...aturan (undang-undang) abstrak yang umum itu tidaklah diarahkan untuk segala macam kejadian konkret yang dapat dipikirkan".[38] Ini berarti bahwa hakim harus "berbuat" sesuatu mengenai aturan itu, sebelum ia menggunakannya. Ia harus membuat aturan itu "siap dipakai". Hakim terlebih dahulu membuat hukum untuk kejadian yang konkrit itu.[39]

Penjelasan ini mengarah pada penekanan agar hakim melakukan seleksi terhadap peraturan yang ada terhadap nilai hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat terkini dalam memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Disamping kewajiban hakim melakukan penggalian nilai untuk "membuat hukum", prinsip yang juga harus dipegang adalah bahwa hakim tidak cukup hanya mengandalkan hukum sebelum melihat lebih jauh atau lebih luas ke dalam perkembangan yang muncul di tengah-tengah masyarakat.

UU PTUN menjustifikasikan dengan baik hal tersebut untuk mendorong hakim administrasi melakukan penggalian terhadap kebenaran materiil. Hakim diberikan keleluasaan yang luar biasa untuk melakukan perihal apa saja untuk menilai keabsahan obyek gugatan (*beschikking*) melalui proses persidangan. Frasa "menemukan sendiri" dalam Penjelasan Pasal 107 UU PTUN jelas menunjukkan kemandirian hakim administrasi untuk mempertimbangkan aspek-aspek yang berkaitan dengan obyek sengketa yang diajukan kepadanya, sehingga tidak harus mematok pada yurisprudensi. Persoalan berupa adanya kemungkinan putusan yang berbeda antara satu dengan yang lain meski dalam obyek serupa menjadi keniscayaan. Itulah sebabnya dalam perubahan kedua UU PTUN

[34] Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

[35] SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I,* (Yogyakarta, FH. UII Press, 2013), 45-46.

[36] *Ibid.,* 46

[37] *Ibid.*

[38] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara..., Op.Cit.,* 65-66.

[39] *Ibid.*

diselipkan norma antisipatif, bahwa dalam memeriksa dan memutus perkara, hakim harus bertanggungjawab atas penetapan dan putusan yang dibuatnya melalui jalur memuat pertimbangan hukum yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar.[40]

MENAKAR KETERPENUHAN UNSUR-UNSUR KTUN DALAM PUTUSAN NOMOR 05/G/2011/PTUN.YK

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, KTUN didefinisikan sebagai berikut:

> *"Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu 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 konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata"*

Rumusan pengertian di atas memuat unsur-unsur yang selalu digunakan dan menjadi patokan untuk menilai suatu keputusan sebagai KTUN termasuk kompetensi PTUN atau tidak. Berikut akan disandingkan penjelasannya terhadap keputusan PAW anggota legislatif.

1. Penetapan tertulis

Secara literal, unsur ini sebetulnya telah dapat diketahui maksud dan maknanya, bahwa suatu keputusan yang disengketakan harus berbentuk tertulis (berwujud tulisan). Kata "tertulis" itu dapat diperbandingkan dengan kata "fiktif" yang berarti tidak berwujud atau tidak berbenda yang secara riil (praktis) dapat terjadi ketika administrasi negara mengeluarkan keputusan secara lisan. "Keputusan fiktif" itu sendiri diadopsi di dalam Pasal 3 UU PTUN, yang berarti ada pembedaan secara tegas antara keputusan tertulis dan keputusan tidak tertulis. Persyaratan keputusan harus berbentuk tertulis diperlukan dari segi pembuktian.[41]

Merujuk pada Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk, obyek yang disengketakan jelas memenuhi unsur tertulis, karena berwujud Surat Keputusan (SK) Gubernur Nomor 6/Kep/2011 tertanggal 15 Januari 2011. Hanya saja isu pokok bukan hanya pada bentuk tertulis atau tidak, tetapi juga apakah obyek sengketa itu diterbitkan berdasarkan "kehendak sepihak" atau tidak. Hakim PTUN Yogyakarta turut mempertimbangkan hal itu sebagai bagian yang menentukan layaknya unsur KTUN. Hakim PTUN Yogyakarta

---

[40] Pasal 107 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta Penjelasannya.

[41] Dola Riza, "Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Bina Mullia Hukum* 3, no. 1, (September 2018), 85-102.

pada pokoknya menyatakan SK tentang PAW tidak memenuhi unsur "kehendak sepihak", karena inisiatif penerbitannya bukan dari tergugat melainkan keinginan murni dari Parpol terkait.

Mengikuti konstruksi pertimbangan hukum putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk, kesimpulan akhir tersebut telah sesuai, terutama apabila dasar pemikiran bertitik tekan pada awal mula keputusan itu muncul.[42] Namun konstruksi pemikiran dan kesimpulan itu akan menjadi bermasalah jika proses PAW itu sejak awal hingga diajukan kepada Gubernur itu diasumsikan sebagai bagian dari prosedur yang harus ditempuh, sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan.

Gubernur DIY dalam konteks kasus ini memiliki otoritas untuk mempertimbangkan hal-hal tertentu sebelum menerbitkan keputusan, antara lain mengenai fakta adanya dinamika antara Penggugat dengan Parpol terkait sengketa dan upaya penyelesaiannya yang belum selesai sepenuhnya. Dinamika tersebut semestinya menjadi bagian dari pertimbangan dalam penerbitan keputusan, hal yang sekaligus menunjukkan adanya opsi-opsi tersebut. Atas dasar hal tersebut maka terbitnya keputusan tentang PAW pada akhirnya menjadi domain pejabat pemerintahan semata. Gubernur dalam konteks penerbitan keputusan tersebut memiliki pilihan untuk menerbitkan keputusan, yaitu mengembalikan berkas untuk diperbaiki atau bahkan menolak menerbitkan keputusan.

2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN memuat pengertian "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara", yakni: *Badan dan Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan eksekutif*. Pengertian ini sedikit berbeda dengan definisi dalam Pasal 1 angka 2 UU PTUN yang mengartikan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan *Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Meskipun begitu, keduanya tidak berbeda secara substansi melainkan saling melengkapi, terutama jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 UU PTUN yang berbunyi, *"Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah"*.

Istilah badan atau pejabat TUN berdasarkan kedudukannya tersebut telah disepakati secara akademik. Sementara istilah "urusan pemerintahan" masih terdapat perbedaan yang secara umum terbagi kedalam 2 (dua) kelompok, yakni, pandangan yang cenderung mempersempit dan yang cenderung memperluas. Pandangan yang cenderung mempersempit memahami istilah tersebut dengan berbasis pada kelembagaan yang melaksanakan suatu urusan. Pandangan ini cenderung merujuk teori *Trias Politica*

[42] Wawancara dilakukan dengan Hakim PTUN Yogyakarta, Eko Yulianto dan Sarjoko, pada Selasa, 26 Agustus 2014 bertempat di Gedung PTUN Yogyakarta.

Montesquieu yang membagi urusan negara menjadi 3 (tiga) yaitu urusan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Urusan pemerintahan yang oleh UU PTUN diartikan sebagai kegiatan eksekutif dipahami sebagai urusan yang berbasis pada eksekutif secara kelembagaan (pemerintah dalam arti formal), sehingga jika memakai pandangan ini maka kasus PAW itu adalah urusan di bidang legislatif, bukan urusan di bidang eksekutif. Pemahaman itu terwujud dalam terma "keputusan dalam bidang politik" sebagaimana dalam bagian pertimbangan Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.YK.

Sementara kelompok yang cenderung memperluas memahami bahwa penyelenggara urusan eksekutif itu tidak harus pemerintah dalam arti sempit. Basis yang digunakan berkaitan dengan fungsi, sehingga di dalam setiap lembaga negara dipahami adanya urusan pemerintahan, sepanjang tidak berkaitan dengan proses peradilan (yudikatif) dan proses membuat peraturan perundang-undangan (legislatif). Jika pandangan ini diterapkan dalam menilai keputusan tentang PAW maka akan disimpulkan bahwa penerbitan keputusan itu berada dalam kerangka melaksanakan urusan pemerintahan.[43] Pandangan ini lebih populer diterapkan dalam Peradilan Administrasi Indonesia, bahwa pihak tergugat tidak lagi terbatas pada lembaga-lembaga formal pemerintahan saja melainkan juga lembaga yang notabene di luar pemerintahan formal, termasuk swasta.[44]

Melalui pemaparan di atas, maka dapat diperoleh pemahaman bahwa unsur badan atau pejabat TUN telah terpenuhi. Hal itu terlihat dari tinjauan secara kelembagaan, pihak yang menerbitkan keputusan itu jelas adalah Gubernur DIY. Sementara dari sisi fungsinya ketika menerbitkan keputusan tersebut tidak dalam kerangka pembuatan peraturan perundang-undangan (legislasi) dan tidak pula dalam proses peradilan (yudikasi).[45]

3. Berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang Berdasarkan Perundang-Undangan

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN menyatakan, "*Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain*". Selain tindakan itu berada dalam lingkup tata usaha negara, juga akan menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban bagi orang

[43] Wawancara dilakukan dengan Zairin Harahap pada Jumat, 15 Agustus 2014 bertempat di Fakultas Hukum UII, Jl. Taman Siswa, No. 158, Yogyakarta.

[44] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), 67-68; Abdullah Gofar, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Malang, Tunggal Mandiri, 2014), 28. Dalam Laporan Penelitian yang dilakukan Puslitbang Hukum dan Peradilan MA terhadap putusan-putusan MA dalam perkara TUN, menyimpulkan bahwa dalam perkembangannya, ukuran untuk dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat TUN adalah pada fungsi yang dilaksanakan (pemerintahan), bukan oleh nama sehari-hari ataupun kedudukan strukturalnya dalam lingkungan kekuasaan negara. Baca lebih lanjut dalam, Disiplin F. Manao, *Makna Pejabat Tata ...*, *Op.Cit.*, 45-89.

[45] Bagi Ujang Abdullah, pendapat-pendapat semacam itu menunjukkan adanya perluasan makna, terutama jika dikaitkan dengan istilah "eksekutif" di dalam penjelasan Pasal 1 angka 1 UU PTUN. Lihat, Ujang Abdullah, "Beberapa Aspek dalam Hukum Materiil dan Hukum Formal Peradilan Tata Usaha Negara", *Makalah*, disampaikan dalam Bimtek Pemda Ogan Ilir Sumsel, 10 Mei 2010, 5.

lain. Unsur “berisi tindakan hukum tata usaha negara” dapat sekaligus dijelaskan dengan penjelasan unsur “dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara” sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Tindakan menerbitkan keputusan itu bukan dalam kerangka proses legislasi dan yudikasi, maka praktis tindakan tersebut merupakan perwujudan dari tindakan dalam kerangka pelaksanaan fungsi eksekutif (pemerintahan). Kasus ini pada faktanya menunjukkan bahwa akibat hukum muncul setelah keputusan Gubernur tentang PAW terhadap Penggugat.

Tindakan Gubernur DIY dalam menerbitkan keputusan PAW memiliki dasar yang jelas di dalam UU MD3. Ketentuan ini diatur kembali secara lebih spesifik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pada intinya ketentuan-ketentuan yang mengatur kewenangan Gubernur mengeluarkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD menegaskan bahwa Gubernur meresmikan PAW anggota DPRD kabupaten/kota dalam waktu 14 hari sejak menerima usulan penggantian Antarwaktu dari Bupati/Walikota.[46]

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, wewenang Gubernur DIY untuk mengeluarkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD atas nama Penggugat ini pada dasarnya diberikan oleh Undang-undang (atribusi). Gubernur berwenang tanpa ada pelimpahan wewenang atau peralihan tanggungjawab dari organ pemerintahan di atasnya seperti Presiden. Ketentuan sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menunjukan adanya kewenangan penuh (*full authority*) bagi Gubernur untuk menerbitkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD. Peraturan tersebut mengikat Gubernur sebagai satu-satunya pihak yang berwenang (kewenangan istimewa) mengeluarkan keputusan peresmian PAW anggota DPRD sehingga secara alami melekat padanya kewajiban untuk memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Bersifat Konkret, Individual dan Final

Unsur ini memuat karakteristik yang khas dari suatu keputusan (*beschikking*). Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, bersifat konkret berarti objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Sementara individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Sementara bersifat final berarti KTUN tersebut sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Apabila pengertian di atas diterapkan untuk menilai keputusan tentang PAW maka unsur-unsur tersebut sebetulnya telah terpenuhi. Keterpenuhan unsur *konkret* dapat dilihat

[46] Lihat Pasal 105 Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota

dari adanya perihal tertentu penerbitan SK yakni peresmian pemberhentian dan PAW anggota DPRD Kabupaten Bantul. Unsur *individual* pula pada dasarnya bertujuan untuk membedakan antara produk administrasi negara berupa keputusan dengan peraturan. Sifat individual dalam keputusan adalah lawan kata dari sifat umum yang menjadi ciri khas dari peraturan. Keterpenuhan unsur ini dalam obyek sengketa bisa didapati dari adresat yang tertulis secara jelas di dalam keputusan, bahwa keputusan itu ditujukan secara khusus kepada Tur Haryanta, SH (penggugat) sesuai dengan alamat kedudukannya. Sementara unsur *final*, berkaitan dengan keberlakuan suatu keputusan berikut akibat hukum yang ditimbulkannya kemudian. Suatu keputusan baru berlaku setelah mencapai status final dalam arti tidak lagi memerlukan persetujuan atau pengesahan dari pejabat lainnya (atasan). Tepat setelah penerbitan keputusan PAW dalam konteks perkara tersebut, kedudukan penggugat sebagai anggota DPRD Bantul telah berakhir.

Sifat final keputusan tentang PAW perlu mendapat perhatian lebih untuk menganalisa kesimpulan hakim dalam putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk. Konstruksi pemikiran hakim dalam putusan tersebut pada dasarnya menempatkan proses PAW tidak lebih dari sekedar formalitas belaka. Hal itu terakomodasi dalam penilaian hakim bahwa tindakan pejabat yang bersangkutan hanya melegalisasi permohonan yang diajukan oleh pimpinan Parpol, sementara pejabat terkait tidak memiliki kehendak sepihak untuk menerbitkan SK tentang PAW. Penilaian hakim tersebut praktis menjadi rancu sebab proses PAW anggota DPRD berlangsung secara bertahap dengan melibatkan peran beberapa lembaga yang menempatkan posisi gubernur sebagai pihak terakhir dalam proses tersebut.

Posisi gubernur sebagai pihak terakhir dalam proses PAW ini justru menjadikan SK PAW sebagai instrumen yang mengikat dan menentukan perubahan status tersebut. Hal ini sebetulnya telah ditegaskan dalam Pasal 105 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang menyatakan: *"Peresmian pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota mulai berlaku terhitung sejak tanggal ditetapkan..."*. Penerbitan keputusan peresmian PAW semestinya menjadi titik pokok persoalan karena unsur final yang sekaligus menimbulkan akibat hukum terhadap anggota DPRD terjadi pada tahap ini. Berkaitan dengan posisi itu pula, maka Gubernur berkewajiban untuk memastikan bahwa prosedur usulan PAW yang dijalankan beserta kelengkapan dan kebenaran berkas telah terpenuhi sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.[47]

[47] Berbagai putusan PTUN menunjukan bahwa ketidakcermatan dari segi prosedur dapat menjadi alasan pembatalan SK PAW. Misalnya, Putusan No. 06/G.TUN/2008/P.TUN.Mks, Putusan No. 07/G.TUN/2003/PTUN.JPR, dan Putusan No. 06/G.TUN/2004/P.TUN.JPR. Di sisi lain, kajian tersebut juga tidak menampik adanya sengketa PAW yang diselesaikan melalui PN. Oleh karenanya, disamping sulit menyatakan sengketa PAW itu bukan sebagai yurisdiksi peradilan administrasi, jalan tengah yang ditawarkan yakni dengan melihat secara kasuistis. Disiplin F. Manao, *Makna Pejabat Tata...*, *Op.Cit*., 64-65.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 05/G/2011/PTUN.Yk yang digunakan untuk menilai gugatan penggugat dapat dirangkum menjadi 3 (tiga) pokok, yaitu: (1) keputusan Gubernur DIY tentang PAW anggota DPRD kabupaten Bantul merupakan keputusan di bidang politik dan ketatanegaraan; (2) keputusan tentang PAW tidak memenuhi unsur pernyataan (kehendak) sepihak; dan (3) keberadaan putusan Mahkamah Agung (yurisprudensi) sebagai dasar memutus perkara. Ketiga pokok pertimbangan tersebut menggiring hakim sampai pada kesimpulan dengan menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima.

Penilaian hakim TUN Yogyakarta terhadap keputusan tentang PAW anggota DPRD yang tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa bertumpu pada kesimpulan bahwa keputusan tersebut tidak memenuhi unsur keputusan tata usaha negara, yakni "bidang tata usaha negara". Penilaian hakim TUN Yogyakarta terhadap keputusan tentang PAW dititikberatkan pada "proses awal" dari rangkaian tahap PAW, bukan pada "proses akhir" berupa keputusan Gubernur DIY. Hakim TUN Yogyakarta menilai bahwa yang sepenuhnya bertanggungjawab adalah partai politik sebagai pihak yang mengusulkan PAW terhadap anggota DPRD Kabupaten Bantul. Penilaian hakim TUN Yogyakarta tersebut lebih mengedepankan penafsiran terhadap unsur KTUN dengan berbasis pada doktrin, sementara jika disandingkan dengan ketentuan UU PTUN, keputusan tentang PAW anggota legislatif tersebut sesungguhnya telah terpenuhi sebagai KTUN yang merupakan kompetensi PTUN.

DAFTAR PUSTAKA

Abdoellah, Priyatmanto *Revitalisasi Kewenangan PTUN*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016

Abdullah, Ujang, "Beberapa Aspek dalam Hukum Materiil dan Hukum Formal Peradilan Tata Usaha Negara", *Makalah* disampaikan dalam Bimtek Pemda Ogan Ilir Sumsel, 10 Mei 2010.

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006

_____, "Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", *Makalah* disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institut Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986

Ekatjahjana, Widodo, Negara *Hukum, Konstitusi, dan Demokrasi*, Jember University Press, Jember, 2015

Farida, Rida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat" *Jurnal Cita Hukum,* Vol. 1 No.2, Desember 2013

Gofar, Abdullah, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Tunggal Mandiri, Malang, 2014

Huda, Ni'matul, "*Recall* Anggota DPR dan DPRD Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum,* Vol. 23 No. 3, Oktober 2011

_____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993

La Sina, *Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2011

M. Hadjon, Philipus,dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009

Prayogo, R. Tony, "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi", *Jurnal Legislasi*, Vol. 9 No. 3 - Oktober 2012

Permana, Tri Cahya Indra, "Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik secara Internal Maupun Eksternal", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 5 , Nomor 1, Maret 2016

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Riza, Dola, "Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Bina Mullia Hukum,* Volume 3 No.1, September 2018

SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2013

Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2014

F. Manao, Disiplin, Makna Pejabat Tata Usaha Negara dalam Sengketa Tata Usaha Negara (Studi tentang Putusan MARI Tahun 2005-2011), *Laporan Penelitian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2013