

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Kasus Posisi dalam Putusan No : 06/G/2013/PTUN-YK

a. Identitas Para Pihak

Wiranto Hadisusila, S.P., kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Sompilan, RT.001/RW.26, Tegaltirto, Berbah, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, pekerjaan Pegawai Negeri Sipil; Pemohon Kasasi dahulu Pembanding/Penggugat; melawan Menteri Kehutanan Republik Indonesia, tempat kedudukan di Gedung Manggala Wanabakti, Blok I Lantai 4, Jalan Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat; dan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo, tempat kedudukan di Jalan Gedong Kuning 172 A, Yogyakarta.

Objek gugatan dalam sengketa ini adalah: Pertama. Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013, yang ditandatangani oleh Kepala Biro Kepegawaian Kementerian Kehutanan Republik Indonesia atas nama Menteri Kehutanan Republik Indonesia; Kedua, Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Nomor SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan

Fungsional Lingkup Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Tahun 2013, tertanggal 2 Januari 2013.

b. Putusan

Dalam putusan perkara tersebut, hakim PTUN Yogyakarta memutuskan sebagai berikut:

- 1) Menolak gugatan Penggugat terhadap Keputusan Tergugat I yaitu Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan No. SK. 48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013.
- 2) Menyatakan gugatan Penggugat terhadap Keputusan Tergugat II yaitu Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Nomor : SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkup Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Tahun 2013 tertanggal 2 Januari 2013 tidak diterima,
- 3) Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 226.000,- (dua ratus dua puluh enam ribu rupiah)

2. Kasus Posisi dalam Putusan No : 10/G/2010/PTUN-YK

a. Identitas Para Pihak

Yang menjadi penggugat dalam kasus ini adalah Drs. Hasan Zubaidi, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman, bertempat tinggal

di Desa Taskumbang, Kecamatan Manisrenggo, Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, yang dalam hal ini telah memberikan Surat Kuasa Khusus kepada Moelyadi, S.H. dan Boma Aryo Nugroho, S.H.

Pihak tergugat dalam kasus ini adalah Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berkedudukan di Jalan Sukonandi Nomor : 8 Yogyakarta, 55166 memberi kuasa kepada Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Drs. H. Fathony, MA Kepala Subbag Hukmas dan KUB Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dewi Satriyati Pamungkasari, S.H Staf Subbag Hukmas dan KUB Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Objek gugatan dalam kasus ini adalah Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010, perihal Jawaban Permohonan Mutasi menjadi Guru atas nama Drs. Hasan Zubaidi, bertanggal 19 juni 2010 yang ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I.

b. Putusan

Dalam putusan perkara tersebut, hakim PTUN Yogyakarta memutuskan sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian
- 2) Menyatakan tindakan tergugat mengeluarkan Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal Jawaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi secara formal melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan (zorgvuldigheid) dan asas motivasi
- 3) Menyatakan batal surat Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal Jawaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi
- 4) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal Jawaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi dan mewajibkan kepada Tergugat untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru dengan substansi yang sama, dengan perbaikan dasar hukum yang digunakan menjadi Pasal 32 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

Nomor:16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

B. Pembahasan

Negara hukum modern dicirikan antara lain dengan adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia termasuk perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, selalu terjadi interaksi hubungan antara pejabat negara dan masyarakat. Hubungan interaksi tersebut kebanyakan biasanya terjadi karena adanya tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan oleh Pejabat negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hubungan antara pejabat administrasi negara sebagai pelaksana urusan pemerintahan dan pembangunan dengan masyarakat, sering terjadi benturan kepentingan yang melibatkan kedua pihak. Benturan kepentingan ini biasanya diakibatkan oleh adanya keputusan pejabat negara.

Berdasarkan prinsip negara hukum, keputusan pejabat negara yang merugikan kepentingan masyarakat, dapat dilakukan gugatan terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat negara.⁵⁶ Tindakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak selamanya sesuai dengan keinginan masyarakat, walaupun tindakan tersebut dilakukan untuk menjalankan urusan pemerintahan. Tindakan suatu

⁵⁶ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah, cet. II, Jakarta, Grasindo, 2007, hal. 340

Badan/Pejabat Tata Usaha Negara seringkali bertentangan atau merugikan kepentingan masyarakat. Pertentangan antara keputusan Pejabat Tata Usaha negara dengan kepentingan masyarakat secara individu seringkali terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tindakan hukum Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dituangkan dalam bentuk Keputusan tertulis, dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Disatu sisi, keputusan tersebut diambil atas dasar kewenangan yang diberikan, namun disisi lain, pelaksanaan keputusan tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara. Setiap keputusan Badan/pejabat Tata Usaha Negara harus berdasarkan prinsip negara hukum, oleh karena itu, keputusan tersebut tidak boleh melanggar hak-hak warga negara.

Perlindungan terhadap hak-hak warga negara merupakan salah satu pilar utama negara hukum. Salah satu bentuk perlindungan terhadap hak-hak warga negara adalah adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang untuk menguji keputusan Badan/Pejabat TUN yang dianggap merugikan kepentingan masyarakat. Bagi setiap orang yang merasa kepentingannya dirugikan oleh adanya Keputusan Badan/Pejabat TUN dapat mengajukan gugatan untuk melindungi hak-hak yang dimilikinya.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang memberi keadilan bagi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Setiap warga negara berhak mengajukan gugatan terhadap keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha

Negara, apabila keputusan tersebut merugikan kepentingan orang yang bersangkutan. Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dianggap masih belum secara signifikan melindungi kepentingan masyarakat. Adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, memberi perubahan bagi kemajuan hukum yang melindungi kepentingan individu sebagai warga negara.

Pada bagian pembahasan ini, difokuskan pada tiga hal yaitu keabsahan putusan TUN, pertimbangan hukum hakim dalam putusan PTUN, dan mengapa terdapat perbedaan putusan hakim dalam perkara nomor: 10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan.

1. Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara dari Tergugat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AAUPB

Dalam lingkup hukum nasional, telah dikenal adanya sengketa badan Negara dengan individu yang disebabkan oleh putusan badan atau pejabat tata usaha negara yang merugikan individu atau badan. Menurut Pasal 1 angka 8 Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menegaskan bahwa “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah 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.

Dalam membuat keputusan, badan tata usaha Negara dituntut untuk memenuhi kewenangan serta memperhatikan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Apabila putusan pejabat TUN tidak memperhatikan kedua hal di atas dan merugikan pihak lain, maka keputusannya dapat digugat ke pengadilan. Berdasarkan kedua dasar di atas, dapat penulis akan menganalisis keabsahan keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa yaitu Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013 dan Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010, perihal Jawaban Permohonan Mutasi menjadi Guru atas nama Drs. Hasan Zubaidi, bertanggal 19 juni 2010 yang ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I.

a. SK Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010

Kasus ini timbul disebabkan oleh karena Drs. Hasan Zubaidi sebagai penggugat menggugat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan dasar gugatan objek senketa Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh tergugat Kepala kantor Wilayah kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

berupa Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 perihal Jawaban Permohonan Mutasi menjadi Guru atas nama Drs. Hasan Zubaidi yang ditandatangani oleh Kepala Bagian Tata Usaha Drs. H. Maskul Haji, M.Pd.I. yang isinya Penolakan Mutasi atas nama Drs. H. Maskul Haji (penggugat) dari Penghulu Madya pada KUA Kecamatan Melati, Kabupaten Sleman menjadi Guru Pendidikan Agama Islam pada Madrasah Aliyah Negeri di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman

Putusan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 dianggap merugikan kepentingan Penggugat, yaitu hilangnya kesempatan Penggugat untuk menjadi guru mata pelajaran Agama Islam di lingkungan Madrasah Aliyah Negeri Kabupaten Sleman atau SMA Negeri 1 Mlati Sleman, serta dengan berjalannya waktu dan bertambahnya umur Penggugat maka semakin sedikit bagi Penggugat untuk mengabdikan diri menjadi guru, yang mana pembatasan masa pensiun guru pada umur 60 tahun. Penggugat merasa kepentingannya telah dirugikan oleh karena terhambatnya karier dan hak-hak Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Tergugat menolak untuk mengangkat Penggugat dengan cara alih fungsi/mutasi dari penghulu menjadi guru bertentangan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan di lingkungan Kementerian Agama antara lain Keputusan Menteri Agama Nomor : 373 Tahun 2002, Keputusan Menteri Agama Nomor : 492 Tahun 2003, dan Peraturan Menteri Agama Nomor : 3 Tahun 2006, sebagaimana yang selalu dikutip oleh Tergugat dalam konsideran-konsideran surat Keputusan Tergugat dalam mutasi pengangkatan guru dilingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penolakan tersebut didasarkan pada Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 84 Tahun 1993 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, padahal peraturan tersebut bertentangan dengan undang-undang oleh karena Keputusan Menteri Agama a quo sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Tahun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Putusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 dianggap bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam teori hukum, AAUPB terdiri atas 13 (tiga belas bagian) sebagaimana yang dikemukakan oleh Marbun dan Mahfud,. Sedangkan menurut

Ridwan HR, dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 bahwa, AAUPB hanya meliputi 7 (tujuh) bagian, yaitu: (1) kepastian hukum; (2) tertib penyelenggaraan negara; (3) kepentingan umum; (4) keterbukaan; (5) proporsionalitas; (6) profesionalitas; (7) akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas yang nyata-nyata dilanggar oleh kepala kantor Wilayah Kementerian Agama.

Sehingga, beranjak dari jawaban-jawaban dan permasalahan tersebut di atas, maka Majelis Hakim akan mengujinya secara yuridis formal, prosedural dan materil berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh selama persidangan berlangsung yang kemudian dihubungkan dengan ketentuan yang berlaku, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor : 9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Pasal 53 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan istilah "Perundang-Undang Yang Berlaku". Tidak ada penjelasan mengenai istilah tersebut, namun dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan "Perundang-Undang yang berlaku" adalah hukum positif. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang telah

dicabut, atau pasal-pasal yang dinyatakan tidak berlaku oleh Badan/Pejabat yang berwenang, tidak dapat dijadikan sebagai dasar bagi hakim PTUN untuk melakukan pengujian terhadap Keputusan Badan/Pejabat TUN.

Mengacu pada pengertian Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka hukum yang "tidak" tertulis dan dikeluarkan oleh Badan/Pejabat yang "tidak" berwenang, tidak dapat dijadikan dasar untuk menguji keputusan Badan/Pejabat TUN. Kata "bertentangan" tidak dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004. Kata "bertentangan" dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 53 Ayat (2a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu: (a) bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang bersifat prosedural (formal); (b) bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang bersifat substansial (materil); dan (c) dikeluarkan oleh Badan/Pejabat yang tidak berwenang.

- b. Keputusan Menteri Kehutanan S.02/ Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012 dan Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Nomor SK.01/BPDASSOP/2013**

Dalam hal ini, yang menjadi Tergugat I dan Tergugat II adalah Menteri Kehutanan dan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo. Keduanya adalah adalah Pejabat Tata Usaha Negara, dengan merujuk Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menegaskan bahwa “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁵⁷

Keputusan yang dibuat oleh Menteri Kehutanan Republik Indonesia telah memenuhi ketentuan 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, yang menegaskan bahwa “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.

⁵⁷ Wawancara dengan Novy Dewi Cahyati, hakim PTUN Yogyakarta pada 15 Oktober 2015 di Kantor PTUN Yogyakarta.

Guna lebih mendalami makna konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, dalam ketentuan 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 maka Penggugat menguraikannya sebagai berikut:

- 1) Konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan apa yang harus dilakukan.

Dalam hal ini, Tergugat I telah melakukan ralat terhadap SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012. Sejatinya di Kementerian Kehutanan Republik Indonesia yang Tergugat I pimpin, mengenai jenis tata naskah Kementerian Kehutanan Republik Indonesia dalam hal ini Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012 tentang penjatuhan hukuman disiplin atas nama Wiranto Hadisusila, S.P. (Penggugat), NIP. 19741214 200212 1 002, Pangkat Penata Muda Tk. I (III/b), Jabatan Penelaah dan Penyusun Bahan Pemantauan dan Evaluasi Kelembagaan BPDAS Serayu Opak Progo, Unit Organisasi Direktorat Jenderal BPDAS dan PS, tertanggal 5 Oktober 2012, yang diterbitkan Tergugat I, telah diatur Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.44/Menhut-II/2010 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas

Kementerian Kehutanan, yang memiliki sasaran dan asas; Salah satu sasaran dan asas dari Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.44/Menhut-II/2010 yaitu sebagai berikut: sasarannya adalah untuk kelancaran komunikasi tulis kedinasan serta kemudahan dalam pengendalian dan Asas Pertanggungjawaban yakni bahwa Penyelenggaraan Tata Naskah Dinas dapat dipertanggungjawabkan dari segi isi, format, prosedur, kearsipan, kewenangan dan keabsahan; Menelaah objek perkara yang diterbitkan oleh Tergugat I, yaitu Surat Menteri Kehutanan S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013, yang ditandatangani oleh Kepala Biro Kepegawaian Kementerian Kehutanan Republik Indonesia atas nama Menteri Kehutanan Republik Indonesia, telah melanggar sasarannya adalah untuk kelancaran komunikasi tulis kedinasan serta kemudahan dalam pengendalian dan Asas Pertanggungjawaban yakni bahwa Penyelenggaraan Tata Naskah Dinas dapat dipertanggungjawabkan dari segi isi, format, prosedur, kearsipan, kewenangan dan keabsahan;

Sementara itu, Tergugat II tidak menjalankan perintah Diktum Kesatu SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012; Ini secara terang dan jelas dilakukan oleh Tergugat II, dengan tidak mencantumkan nama Penggugat sebagai personil dalam

jabatan non struktural dan jabatan fungsional lingkup Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo tahun 2013, melihat objek perkara yang diterbitkan oleh Tergugat II.⁵⁸

- 2) Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu yaitu ditujukan kepada Penggugat;
- 3) Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum dimana status hukum Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil, dengan jabatan Penelaah dan Penyusun Bahan Pemantauan dan Evaluasi Kelembagaan BPDAS Serayu Opak Progo, Yogyakarta diabaikan serta merta sejak tanggal penetapannya tanpa perlu ada persetujuan dari instansi/Pejabat atau instansi lain/Pejabat lain;

Dengan demikian secara hukum, keabsahan putusan PTUN dalam hal ini Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan Nomor SK.48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013, yang ditandatangani oleh Kepala Biro Kepegawaian Kementerian Kehutanan Republik Indonesia atas nama Menteri Kehutanan Republik Indonesia; Kedua, Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Nomor SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil

⁵⁸ Wawancara dengan Novy Dewi Cahyati, hakim PTUN Yogyakarta pada 15 Oktober 2015 di Kantor PTUN Yogyakarta.

Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkup Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Tahun 2013, tertanggal 2 Januari 2013 pada pengadilan TUN Yogyakarta dinyatakan absah dan telah memenuhi ketentuan AAUPB.

2. Dasar Hukum Hakim Dalam Putusan PTUN Yogyakarta perkara nomor :10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013 perkara ralat SK Menteri Kehutanan

Menurut pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, ada 2 (dua) hal yang dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan di PTUN, yaitu:

- (1) KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) KTUN bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Berdasarkan ketentuan di atas, dalam pembahasan ini, akan dilihat apakah dua putusan telah sesuai dengan Undang-Undang dan AAUPB.

a. Dasar Hukum Hakim Dalam Perkara Nomor:10/G/2010/PTUN-YK

Dalam perkara :10/G/2010/PTUN-YK, pertimbangan yang dikemukakan oleh hakim yaitu Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa a quo tersebut merugikan kepentingan Penggugat, yaitu hilangnya kesempatan Penggugat untuk menjadi guru mata pelajaran Agama Islam di lingkungan Madrasah Aliyah Negeri Kabupaten Sleman atau SMA Negeri 1 Mlati Sleman, serta dengan berjalannya waktu dan bertambahnya umur Penggugat maka semakin sedikit bagi Penggugat

untuk mengabdikan diri menjadi guru, yang mana pembatasan masa pensiun guru pada umur 60 tahun. Penggugat merasa kepentingannya telah dirugikan oleh karena terhambatnya karier dan hak-hak Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Penolakan Tergugat untuk mengangkat Penggugat dengan cara alih fungsi/mutasi dari penghulu menjadi guru bertentangan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan di lingkungan Kementerian Agama antara lain Keputusan Menteri Agama Nomor : 373 Tahun 2002, Keputusan Menteri Agama Nomor : 492 Tahun 2003, dan Peraturan Menteri Agama Nomor : 3 Tahun 2006, sebagaimana yang selalu dikutip oleh Tergugat dalam pertimbangan-pertimbangan surat Keputusan Tergugat dalam mutasi pengangkatan guru dilingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dasar penolakan Tergugat yang disebutkan dalam objek gugatan yakni menunjuk Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 84 Tahun 1993 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya adalah nyata-nyata telah salah dan keliru dan bertentangan dengan undang-undang oleh karena Keputusan Menteri Agama a quo sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Tahun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Secara umum, hakim melihat bahwa putusan tersebut bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga, beranjak dari jawaban-jawaban dan permasalahan tersebut di atas, maka Majelis Hakim akan mengujinya secara yuridis formal, prosedural dan materil berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh selama persidangan berlangsung yang kemudian dihubungkan dengan ketentuan yang berlaku, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor : 9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁹

Dalam menguji pokok permasalahan tersebut, Majelis Hakim telah memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa terikat pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak karena Hakim Tata Usaha Negara bersifat aktif sehingga dapat menentukan sendiri apa yang harus dibuktikan, siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri serta alat bukti mana saja yang diutamakan serta kekuatan pembuktian yang diajukan, semua ini dalam rangka menemukan kebenaran materil sebagaimana dimaksud

⁵⁹ Wawancara dengan Novy Dewi Cahyati, hakim PTUN Yogyakarta pada 15 Oktober 2015 di Kantor PTUN Yogyakarta.

dalam ketentuan Pasal 106 dan 107 Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor : 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor : 51 Tahun 2009.

Dalam mempertimbangkan permasalahan pertama dan kedua, Majelis Hakim terlebih dahulu harus mencermati dasar hukum yang dicantumkan di dalam objek sengketa *in litis*. Hal tersebut diperlukan guna melihat legal standing daripada objek yang menjadi sengketa.

Berdasarkan bukti-bukti yang dihadirkan di dalam persidangan, bahwa sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 84 Tahun 1993 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya pasal 21, pengangkatan pegawai negeri sipil dari jabatan lain kedalam jabatan guru dapat diertimbangkan apabila memenuhi syarat antara lain usia setinggi-tingginya 51 tahun.

Dalam surat jawaban permohonan mutasi yang menjadi guru (yang berisi penolakan), peraturan yang harus dicantumkan adalah peraturan yang berisi ketentuan tentang syarat-syarat pengangkatan menjadi guru yaitu Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 84 Tahun 1993 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, sedangkan dalam surat keputusan tentang pengangkatan menjadi guru pada konsideran mengingat harus dicantumkan antara lain Keputusan Menteri Agama Nomor : 373 Tahun

2002 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota ; Keputusan Menteri Agama Nomor : 492 Tahun 2003 Tentang Pemberian Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Departemen Agama ; Peraturan Menteri Agama Nomor : 3 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalam kesimpulannya, Majelis Hakim mengatakan bahwa yang dijadikan sebagai dasar hukum penerbitan objek sengketa in litis adalah Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 84 Tahun 1993 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya in casu pasal 21. Berdasarkan fakta-fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa meskipun beberapa syarat pengangkatan pegawai negeri sipil dari jabatan lain kedalam jabatan fungsional guru berdasarkan pasal 30 ayat (1) dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Tahun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya telah dipenuhi Penggugat akan tetapi masih ada satu syarat yang tidak terpenuhi oleh Penggugat yaitu usia setinggi-tingginya 50 tahun, sedangkan usia Penggugat pada saat mengajukan permohonan mutasi menjadi guru adalah 55 tahun.

Majelis Hakim berpendapat adalah telah tepat secara prosedural maupun substansial alasan dan tindakan yang dilakukan oleh Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa in litis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pasal 30 ayat (1) dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Thun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Perbuatan Tergugat dengan menerbitkan objek sengketa in litis dinilai merupakan suatu bentuk perbaikan atau reformasi birokrasi di dalam tubuh Tergugat atas kekeliruan yang dilakukan oleh Tergugat di masa lalu, dimana terdapat beberapa permohonan dengan kondisi yang serupa dengan permohonan yang diajukan oleh Penggugat akan tetapi dikabulkan sedangkan hal tersebut merupakan pelanggaran atas aturan hukum yang menjadi dasar hukum syarat dalam pengangkatan pegawai negeri sipil dari jabatan lain kedalam jabatan fungsional guru (vide bukti T-11, bukti T-12, bukti T-13, bukti T-14, bukti T-15, bukti T-16, bukti T-17).

Berdasarkan bukti-bukti yang diajukan di dalam persidangan, bahwa karena dasar hukum syarat-syarat pengangkatan pegawai negeri sipil dari jabatan lain ke dalam jabatan fungsional guru telah menentukan sedemikian rupa akan tetapi kemudian terjadi pelanggaran oleh Tergugat atas aturan hukum tersebut di masa lalu dengan dikabulkannya

permohonan dengan kondisi yang serupa dengan permohonan yang diajukan oleh Penggugat, maka Majelis Hakim berpendapat tidak terjadi perlakuan diskriminatif oleh Tergugat kepada Penggugat di dalam kasus ini, karena yang dilakukan oleh Tergugat di dalam menerbitkan objek sengketa in litis saat ini justru telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pasal 30 ayat (1) dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Tahun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya, sehingga tindakan tergugat justru demi menegakkan kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, dan keterbukaan.

Menurut Majelis Hakim, tindakan Tergugat di dalam menerbitkan objek sengketa in litis tidak melanggar azas-azas umum pemerintahan yang baik khususnya azas kepastian hukum, azas tertib penyelenggaraan negara, dan azas keterbukaan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa tindakan Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa *a quo*, meskipun secara prosedural maupun materiil sudah tepat dan sudah sesuai peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik, akan tetapi dari segi bentuk formal (*vorm*) keputusan objek sengketa, khususnya mengenai dasar hukum kaitannya dengan materi syarat-syarat pengangkatan pegawai negeri sipil dari jabatan lain kedalam

jabatan fungsional guru, dianggap bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik. Secara khusus, hakim menilai bahwa asas yang dilanggar yaitu asas yang dilanggar adalah asas kecermatan (*zorgvuldigheid*) dan asas motivasi yang menghendaki suatu keputusan harus mempunyai alasan yang cukup jelas, pasti, tegas dan benar sebagai dasar keputusan tersebut.

Motivasi yang dimaksud yaitu bahwa tergugat dalam mengeluarkan keputusan tidak disertai dengan alasan yang benar dan adil dan jelas. Secara substansi dan materi, keputusan yang diambil telah dinyatakan tepat dan sesuai dengan undang-undang, akan tetapi alasan yang dibuat di dalam pertimbangan dianggap tidak atau kurang benar. Sehingga hakim dalam putusannya hanya memerintahkan untuk membenahi keputusan yang dibuat oleh tergugat.⁶⁰ Selain itu, tindakan tergugat juga tidak dilandasi dengan kecermatan. Tergugat tidak senantiasa hati-hati dalam mengeluarkan keputusan, sehingga keputusan tersebut ditanggapi oleh penggugat sebagai kekeliruan.

Oleh karena itu, kesalahan penerbitan objek sengketa hanya berupa bentuk formal keputusan, maka menurut Majelis Hakim tidak menjadikan penolakan permohonan mutasi Penggugat menjadi guru tidak ada (*non existence*), oleh karena itu seyogyanya pihak Tergugat

⁶⁰ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, Bandung: Pustaka Sutra, 2007

memperbaiki bentuk formal keputusannya dengan mencermati dasar hukumnya sebagaimana telah di atur dalam ketentuan yang berlaku.

Selain itu, Tergugat sebagai pejabat administrasi negara dalam menjalankan urusan pemerintahan harus teliti dan cermat dalam memperhatikan dasar hukum, fakta hukum, dan materi atau korelasi antara isi dan tujuan keputusan yang akan di ambil, serta memperhatikan kepentingan-kepentingan terkait agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang.

Oleh karena itu, majelis hakim PTUN YK menilai bahwa penerbitan keputusan *a quo* oleh Tergugat mengandung cacat yuridis dari segi bentuk formal dasar hukumnya, maka sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor : 9 Tahun 2004, dengan demikian tuntutan Penggugat mengenai pembatalan terhadap Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal : Jawaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr. Drs. Hasan Zubaidi tersebut dikabulkan dan mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut keputusan *a quodan* mewajibkan pada Tergugat untuk menerbitkan surat jawaban permohonan mutasi menjadi guru atas nama Sdr. Drs Hasan Zubaidi yang baru dengan objek sengketa in litis, akan tetapi dengan perbaikan dasar hukum yang digunakan menjadi pasal 32 ayat (1) huruf c Peraturan

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor : 16 Tahun 2009 Tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Mengenai petitum gugatan Penggugat Nomor : 4, yang pada pokoknya mewajibkan Tergugat untuk menerbitkan surat keputusan untuk menerima permohonan mutasi dari Penggugat untuk menjadi guru mata pelajaran Agama Islam di Madrasah Aliyah Negeri di lingkungan Kabupaten Sleman, oleh karena menurut Majelis Hakim Secara prosedural dan substansial tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh pihak Tergugat, oleh karena itu petitum gugatan Penggugat Nomor : 4 ditolak.

Tindakan yang dilakukan oleh tergugat dalam hal ini sesuai dengan Pasal 63 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa diperbolehkan oleh pejabat TUN untuk mengubah keputusan apabila memenuhi unsure kesalahan seperti: a. kesalahan konsideran; b. kesalahan redaksional; c. perubahan; c. perubahan dasar pembuatan Keputusan; dan/atau d. fakta baru.

Mengenai alat bukti yang tidak disebutkan secara tegas dalam pertimbangan hukum ini yang relevan dianggap telah dipertimbangkan, sedangkan yang tidak relevan dikesampingkan namun di perintahkan tetap dilampirkan dalam berkas perkara a quo. Oleh karena gugatan

Penggugat telah dinyatakan dikabulkan sebagian, maka berdasarkan ketentuan pasal 110 Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Tergugat di hukum untuk membayar biaya perkara.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor: 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor: 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor: 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta peraturan lain yang berkaitan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, bahwa alasan Badan/Pejabat TUN pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan, setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut (berbuat sewenang-wenang). Menurut Philipus M. Hadjon, Pengajuan gugatan dengan alasan (*Detournement de Pouvoir*) dan berbuat sewenang-wenang adalah sulit dibuktikan.⁶¹

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Sjachran Basah dalam bukunya yang berjudul "eksistensi dan tolak ukur badan peradilan

⁶¹ Philipus M. Hadjon et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, cet. 2, Yogyakarta, 1993, hal. 21

administrasi di Indonesia”. Pernyataan Sjachran Basah: “Memang sulit untuk membantah suatu perbuatan administrasi negara yang merupakan ”detournement de pouvoir”, karena hal itu perlu dibuktikan apabila diperhatikan dan diamati, sering ternyata bahwa perbuatan administrasi negara itu lebih berupa suatu ”beleid” yang didasarkan atas suatu kebijaksanaan pemerintah dari pada suatu perbuatan hukum yang sungguh-sungguh, disebabkan adanya ”freies ermessen”. Atas dasar hal tersebut sering terjadi suatu ”detournement de pouvoir” sebagai akibat dari suatu ”freies ermessen” yang disalahgunakan.

Penelitian yang dilakukan oleh Yos Johan Utama pada PTUN Kota Semarang, bahwa dalam Sub sistem pengelolaan perkara, terdapat 25 kegagalan fungsi sistem PTUN dalam menjalankan peran sebagai akses ke keadilan, diakibatkan beberapa faktor, salah satunya adalah ketidakjelasan pengertian istilah hukum dalam mekanisme pengelolaan perkara, seperti: (a) alasan yang layak; (b) AAUPB; (e) alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Penggunaan AAUPB sebagai dasar dalam menentukan keabsahan tindakan pemerintah sebenarnya telah dinyatakan secara terseurat oleh Hadjon. Menurut Hadjon, AAUPB telah mendapat pengakuan dalam praktek hukum di Belanda, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan (motivasi),

larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.⁶²

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 telah mengubah Pasal 53, sehingga alasan kedua dan ketiga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dihapus, dan diganti dengan alasan "bertentangan dengan AAUPB". Perubahan sebagian Pasal 53 merupakan suatu kemajuan dalam menjamin keadilan bagi masyarakat, yang sebelumnya tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. AAUPB dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Tujuannya adalah untuk mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.

Di satu sisi, perubahan Pasal 53 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 merupakan suatu tindakan kemajuan dalam rangka melindungi warga negara, namun disisi lain, pengertian AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 masih bersifat umum dan belum dijelaskan secara kongkrit. Penerapan asas ini, memerlukan penafsiran terhadap kasus-kasus yang kongkrit yang bisa saja seorang hakim PTUN salah mengambil putusan (*Vonis*) karena tidak ada kriteria yang kongkrit atas AAUPB. Akibatnya akan sulit untuk menentukan perbuatan Pejabat

⁶² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008, hlm. 270

TUN mana yang termasuk dalam wilayah asas kebebasan bertindak (*Freies Ermessen*), dan perbuatan Pejabat TUN mana yang dianggap bertentangan dengan AAUPB.

b. Dasar Hukum Hakim Dalam perkara No:06/G/2013

Penggugat dalam gugatannya telah memohon untuk dinyatakan batal atau dinyatakan tidak sah Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat I berupa Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan No. SK. 48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Kementerian Kehutanan Republik Indonesia atasnama Menteri Kehutanan Republik Indonesia.

Sesuai dengan prinsip hukum administrasi, suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan/diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak boleh mengandung suatu cacat yuridis dari segi prosedural/ formal-materiil substansial dan wewenang serta tidak boleh melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Penggugat di dalam gugatannya memohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta agar Surat Keputusan Obyek Sengketa I dinyatakan batal atau tidak sah dengan alasan yang pada intinya yaitu bahwa Tergugat I dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara Obyek Sengketa I a quo telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku serta Asas- asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Tergugat I telah menyangkal dengan Jawabannya, yang pada intinya memberikan alasan, bahwa Tergugat I dalam menerbitkan Surat Keputusan Obyek Sengketa I telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta telah sesuai dengan Asas–Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Penggugat dalam mempertahankan dalil-dalil gugatannya telah mengajukan surat-surat bukti yang diberi tanda P – 1 sampai dengan P – 13 serta telah mengajukan 1 (satu) orang Saksi, sedangkan Tergugat I dalam menyangkal dalil-dalil gugatan Penggugat juga telah mengajukan surat-surat bukti yang diberi tanda T.I – 1 sampai dengan T.I – 24 serta telah mengajukan Januari 2013 yang ditandatangani oleh Kepala Biro Kepegawaian.

Dalam memutuskan suatu perkara, Badan TUN harus berdasarkan pada kewenangan, prosedur dan substansi permasalahan. Kewenangan, yaitu apakah Tergugat I mempunyai kewenangan atau tidak dalam menerbitkan keputusan SK. Dari segi prosedur, yaitu apakah prosedur penerbitan keputusan Obyek Sengketa I telah sesuai atau tidak dengan prosedur formal yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dari segi substansi, yaitu apakah secara substansi penerbitan keputusan Obyek Sengketa I telah sesuai atau tidak dengan Asas- Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Dalam temuan majelis hakim, Tergugat I telah mengeluarkan Surat Nomor S.02/Menhut- II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan No. SK. 48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013 yang ditandatangani oleh Kepala Biro Kepegawaian Kementerian Kehutanan Republik Indonesia atas nama Menteri Kehutanan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengujian yang dilakukan terhadap legalitas keputusan Obyek Sengketa I menurut penjelasan resmi Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha yang meliputi prosedur, administrasi dan substansi.

Berdasarkan pemeriksaan terhadap fakta-fakta maupun pertimbangan-pertimbangan hukum di atas maka dari segi prosedural formal maupun dari segi substansi materiil penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara Obyek Sengketa I, Majelis Hakim berpendapat tindakan Tergugat I tidak melanggar ketentuan-ketentuan sebagai berikut : Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.44/Menhut-II/2010 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Kementerian Kehutanan , Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.40/Menhut-II/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian dan Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : 55/Kpts-II/2003 tentang Kewenangan

Menetapkan dan Menandatangani Surat Keputusan, Surat, dan Usul Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Lingkup Departemen Kehutanan.

Tergugat I dalam menerbitkan Obyek Sengketa I sudah sesuai dengan kewenangan yang ada padanya dan secara formal prosedural maupun substansi materiil telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka Majelis Hakim berpendapat tidak terdapat Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang dilanggar oleh Tergugat I, sehingga gugatan Penggugat terhadap Tergugat I haruslah dinyatakan ditolak.

3. Perbedaan Putusan Hakim Dalam Perkara Nomor:10/G/2010/PTUN-YK dalam Perkara Mutasi Guru Dengan Perkara No:06/G/2013 Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan

Berdasarkan uraian di atas, timbul perbedaan dalam putusan pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus kedua perkara yang diajukan oleh dua penggugat. Dalam putusan perkara No:06/G/2013 yang menangani gugatan dalam sengketa antara pegawai dengan menteri kehutanan dan kepala balai pengelolaan daerah aliran sungai, majelis hakim mempertimbangkan bahwa tindakan tergugat selaku pejabat TUN telah sesuai dengan undang-undang baik materiil maupun formil, hanya saja dalam pertimbangan putusan

tersebut dianggap kurang cermat, sehingga putusan tersebut menjadi objek sengketa.

Dasar hukum yang mestinya digunakan oleh tergugat II dalam meralat SK Kemenhut semestinya bersandar pada Pasal 32 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Pendayahunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor:16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya. Hal tersebut ditetapkan dalam putusan majelis hakim PTUN sebagaimana tercantum di bawah ini:

- a. Menolak gugatan Penggugat terhadap Keputusan Tergugat I yaitu Surat Nomor S.02/Menhut-II/Peg/Rhs/2013, perihal Ralat SK. Menteri Kehutanan No. SK. 48/Menhut-II/Rhs/2012, tertanggal 4 Januari 2013.
- b. Menyatakan gugatan Penggugat terhadap Keputusan Tergugat II yaitu Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Nomor : SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkup Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Serayu Opak Progo Tahun 2013 tertanggal 2 Januari 2013 tidak diterima,
- c. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 226.000,- (dua ratus dua puluh enam ribu rupiah)

Sedangkan dalam putusan perkara Nomor 10/G/2010/PTUN.YK, majelis hakim PTUN Yogyakarta memutuskan sebagai berikut:

- a. Mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian

- b. Menyatakan tindakan tergugat mengeluarkan Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal JAWaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi secara formal melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan (zorgvuldigheid) dan asas motivasi
- c. Menyatakan batal surat Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal JAWaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi
- d. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No: KW.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 tanggal 19 Juni 2010 Hal JAWaban Permohonan Mutasi Guru atas nama Sdr Drs. Hasan Zubaidi dan mewajibkan kepada Tergugat untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru dengan substansi yang sama, dengan perbaikan dasar hokum yang digunakan menjadi Pasal 32 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Pendayahunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor:16 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Guru dan Angka Kreditnya.

Putusan di atas didasarkan pada pemeriksaan terhadap prosedur, administrasi serta substansi masalah pada dua sengketa di atas. Dalam

memutus suatu sengketa TUN, berdasarkan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat ke PTUN adalah:

- a. KTUN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. KTUN bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kedua hal tersebut juga dijadikan oleh hakim sebagai alat untuk menguji KTUN yang digugat itu sah atau tidak. Hakim akan menilai suatu KTUN itu sah atau tidak didasarkan dua hal seperti tersebut di atas.

Menurut hemat penulis, timbulnya perbedaan pada putusan hakim PTUN dalam memutus kedua perkara tersebut disebabkan oleh penilaian hakim terhadap legal standing dan alasan dikeluarkannya SK oleh tergugat. Pada sengketa pertama, pertimbangan hukum yang digunakan oleh tergugat (pejabat TUN) dalam membuat SK. Dalam sengketa pertama, yaitu gugatan terhadap SK Menteri Kehutanan No. SK/48/Menhut-II/Ths/2012 dan Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Nomor: SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkungan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, tergugat I dan II secara hukum ketika mengeluarkan SK adalah bertindak dan berposisi sebagai pejabat tata usaha Negara (Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai), sehingga tindakannya dalam mengeluarkan Keputusan Kepala Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Nomor: SK.01/BPDASSOP/2013 tentang Penetapan Personil Dalam Jabatan Non Struktural dan Jabatan Fungsional Lingkungan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai adalah sah menurut Undang-Undang TUN. Demikian juga

keputusannya merupakan keputusan TUN yang memiliki dampak hukum. Apabila keputusan tersebut memiliki cacat hukum baik substansi maupun materiil, maka dapat digugat.

Sementara itu, dalam sengketa kedua, dimana tergugat ketika menolak usulan mutasi dari tergugat dengan mengeluarkan Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta No: Kw.12.1/2/KP.07.5/1724/2010 sehingga keputusan tergugat dengan mengeluarkan SK tersebut dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi tergugat dinilai oleh hakim tidak cermat dalam memberikan pertimbangan hukum dengan tidak mendasarkan pada peraturan yang benar dan berlaku ketika itu. Sehingga dalam keputusannya, hakim menerima gugatan penggugat sebagian dan menolak sebagian yang menyangkut substansi pembatalan terhadap SK.

Mengacu pada asas-asas yang diatur dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, pejabat TUN dalam menyelenggarakan pemerintahan harus bersandar pada asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas transparansi, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, asas profesionalitas. Namun penyebutan kepada asas-asas tersebut tidak secara limitatif. Hakim bisa menggunakan AAUPB di luar yang diatur dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, yaitu AAUPB yang berkembang di dalam praktek penyelenggaraan negara. AAUPB yang berkembang di dalam praktek penyelenggara negara bersifat dinamis dan

berubah sesuai kebutuhan di dalam masyarakat. Hakim PTUN memang seharusnya juga tidak kaku dalam menggunakan AAUPB dalam pengujian KTUN yang digugat. Hakim seharusnya bisa menggunakan asas-asas yang muncul kemudian sejalan perkembangan dan kebutuhan yang ada di dalam masyarakat.

Pada sengketa Nomor : 06/G/2013/PTUN-YK, putusan hakim menganggap KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat TUN telah sesuai dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yang berlaku, AAUPB serta legalitas keputusan Objek sengketa I. Hal tersebut mengacu pada pendapat Philipus M. Hadjon yang mengatakan bahwa prasyarat keabsahan suatu tindakan pemerintah harus memenuhi syarat yaitu wewenang, prosedur dan substansi.⁶³ Aspek wewenang dalam hal ini artinya bahwa pejabat yang mengeluarkan ketetapan tersebut memang mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk itu. Aspek prosedur, berarti bahwa ketetapan atau keputusan tersebut dikeluarkan sesuai dengan tatacara yang disyaratkan dan bertumpu kepada asas keterbukaan pemerintah. Aspek substansi, artinya menyangkut obyek ketetapan atau keputusan tidak ada “*Error in re*”. Pada pertimbangan hakim pun mencantumkan mengenai penjelasan resmi Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Pengertian dasar tentang tindak Pemerintahan, Copy-Perc&stensil* Jumali, Surabaya, 1985, hal. 25.

Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan gugatan pada Objek sengketa II dinyatakan tidak diterima karena bukan merupakan KTUN sedangkan menurut hasil wawancara di PTUN Yogyakarta, Objek sengketa yang berupa KTUN adalah syarat formil gugatan yang merupakan langkah pertama yang harus dipenuhi karena menyangkut PTUN berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya atau tidak.

Berdasarkan norma wewenang pemerintah, tindakan pemerintahan bersumber dari atribusi, delegasi maupun mandat.⁶⁴ Wewenang atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut disebut dengan asas legalitas. Sementara wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Wewenang mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang pemerintah yang diperoleh secara atribusi adalah wewenang pemerintah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu segala tindakan hukum pemerintah harus selalu berdasarkan pada peraturanan perundang-undangan yang berlaku/berpedoman pada norma wewenang yang ada dalam peraturan perundang-undangan

⁶⁴ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan, Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra, 2007, hal. 34

dimaksud dan tidak boleh bertentangan dengan norma wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

