

**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA
NEGARA GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN
KEPALA DESA (STUDI TERHADAP PUTUSAN NO :
14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO : 20/G/2021/PTUN.GTO)**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Qais Al Qadri
NIM : 21912081
BKU : HAN/HTN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA
NEGARA GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN
KEPALA DESA (STUDI TERHADAP PUTUSAN NO :
14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO : 20/G/2021/PTUN.GTO)**

TESIS



Oleh:

Nama Mahasiswa : Qais Al Qadri
NIM : 21912081
BKU : HAN/HTN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS


**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA
(STUDI TERHADAP PUTUSAN NO : 14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO :
20/G/2021/PTUN.GTO)**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Qais Al Qadri
NIM : 21912081
BKU : HAN/HTN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran dan dinyatakan lulus pada hari Jumat Tanggal 12 Januari 2024

Pembimbing,


Prof. Dr. Ridwan S.H., M.Hum.


Yogyakarta, 22 Januari 2024

Penguji I


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 22 Januari 2024

Anggota Penguji


Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 22 Januari 2024

Mengetahui,
Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indoensia



Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum

BUKTI SCREENSHOT ACC



HALAMAN MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

"Kehidupan itu laksana lautan, orang yang tiada berhati-hati dalam mengayuh perahu, memegang kemudi dan menjaga layar, maka karamlah Ia digulung oleh ombak dan gelombang. Hilang di tengah samudera yang luas. Tiada akan tercapai olehnya tanah tepi"

(Haji Abdul Malik Karim Amrullah)

"Beramallah untuk duniamu seolah-olah engkau hidup selamanya. Dan beramallah untuk akhiratmu seolah-olah engkau mati esok.

(Risalah Subul Al-Huda Fi Ibtol Hadits I'Mal Li Duniyaka)



Karya sederhana ini penulis persembahkan untuk :

- *Orangtua Penulis;**
- *Kakak Penulis;**
- *Keponakan Penulis;**
- *Keluarga Besar penulis;**
- *Guru & Dosen Penulis**
- *Keluarga Besar Almamater**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Qais Al Qadri
No.Mahasiswa : 21912081

Adalah benar mahasiswa Program Studi Magiste Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul **ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA (STUDI TERHADAP PUTUSAN NO : 14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO : 20/G/2021/PTUN.GTO).** Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa hasil penulisan tesis ini benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku;
2. Bahwa penulis memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini;
3. Bahwa jika dikemudian hari karya ini bukanlah karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan keadaan yang sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 22 Januari 2024



Qais Al Qadri

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Syukur alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga sampai pada titik ini penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul “ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA (STUDI TERHADAP PUTUSAN NO : 14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO : 20/G/2021/PTUN.GTO)”. Tidak lupa penulis hanturkan shalawat serta salam kepada Nabi besar Muhammad SAW, yang telah mendahului kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang terang-benderang seperti saat ini.

Karya sederhana ini disusun guna memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Magister pada Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Oleh karenanya, pada kesempatan kali ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT karena atas izin dan rahmat-Nya penulis diberikan kenikmatan iman dan islam untuk menyelesaikan tugas akhir berupa tesis dengan lancar;
2. Nabi Muhammad SAW sebagai tauladan dalam kehidupan penulis;
3. Orangtua tercinta, Ayahanda Syafruddin, serta Ibunda Suriati Tongkodu yang dengan penuh kesabaran dan ketulusan selalu memanjatkan doa, mendedikasikan pikiran serta tenaganya untuk putra yang tengah berjuang dalam menuntut ilmu dan mencapai cita-citanya;
4. Kakak tercinta Hijriah Maulani Nanda Syaputri, serta Keponakan tercinta Al-Ghazali Parani yang selalu memberikan support yang sangat luar biasa sehingga penulis semangat dalam menyelesaikan tugas akhir;

5. Prof. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis dalam penulisan tesis ini, terimakasih banyak penulis ucapkan karena beliau banyak membantu dalam mengarahkan, memperbaiki penulisan, memberikan wawasan, mendedikasikan waktu ditengah kesibukan beliau, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan tepat waktu;
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H., yang masing-masing selaku dosen penguji dalam ujian Seminar Proposal dan penguji dalam Pendadaran Tesis penulis. Terimakasih atas kritikan dan saran yang telah diberikan, serta terimakasih juga penulis ucapkan karena sudah meluangkan waktu untuk berkonsultasi terkait permasalahan yang sedang penulis teliti;
7. Prof. Dr. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., P.hD., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia beserta jajarannya;
8. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
9. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di Lingkungan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih karena telah ikhlas dalam memberikan ilmu, pengetahuan, teladan, serta pelayanan kepada penulis;
10. Seluruh sahabat saya, terimakasih penulis ucapkan karena selalu support kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini;

Yogyakarta, 22 Januari 2024

Penulis,



Qais Al Qadri

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iii |
| BUKTI SCREENSHOT ACC | iii |
| HALAMAN MOTTO & PERSEMBAHAN | iv |
| PERNYATAAN ORISINALITAS | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | viii |
| ABSTRAK | x |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 13 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 13 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 14 |
| E. Tinjauan Pustaka..... | 15 |
| F. Kerangka Teori..... | 21 |
| G. Metode Penelitian..... | 40 |
| H. Sistematika Penulisan | 45 |
| BAB II KAJIAN TEORETIS TENTANG PERADILAN DAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA SERTA PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA | |
| A. Peradilan Tata Usaha Negara..... | 47 |
| B. Keputusan Tata Usaha Negara..... | 64 |
| C. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota..... | 79 |
| D. Pemerintahan Desa | 85 |
| BAB III ANALISIS HUKUM PUTUSAN PTUN GORONTALO TENTANG SENGKETA PILKADES | |

| | | |
|----|--|-----|
| A. | Kasus Posisi Putusan PTUN Gorontalo Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO dan Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO | 92 |
| B. | Dasar Pertimbangan Hakim dan Analisis Yuridis Putusan PTUN Gorontalo Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO dan Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO | 95 |
| C. | Hubungan Hukum Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan .. | 126 |

BAB IV PENUTUP

| | | |
|----|------------------|-----|
| A. | Kesimpulan | 132 |
| B. | Saran | 133 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA | 135 |
|-----------------------------|-----|



**ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
GORONTALO TENTANG SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DESA
(STUDI TERHADAP PUTUSAN NO : 14/G/2021/PTUN.GTO. DAN NO :
20/G/2021/PTUN.GTO)**

ABSTRAK

Penulisan tesis ini bertujuan untuk menganalisis dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Gorontalo dengan perkara Nomor: 14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. dalam perkara SK Bupati Gorontalo dalam pemberhentian kepala desa dan penetapan pengesahan dan pengangkatan kepala desa serta menganalisis hubungan hukum antara keputusan Bupati yang dijadikan sebagai objek sengketa dengan keputusan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa pelanggaran pemilihan kepala desa. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *Pertama*, apa dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Gorontalo dengan perkara Nomor : 14/G/2021/PTUN.GTO dan 20/G/2021/PTUN.GTO. dalam perkara SK Bupati Gorontalo dalam pemberhentian kepala desa dan penetapan pengesahan dan pengangkatan kepala desa. *Kedua*, bagaimana hubungan hukum antara keputusan Bupati dalam pemberhentian kepala desa dan penetapan pengesahan dan pengangkatan kepala desa, dengan keputusan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa pelanggaran pemilihan kepala desa. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif, dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus berdasarkan objek penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *Pertama*, dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO, hampir secara keseluruhan penulis mempunyai persamaan perspektif dengan hakim, hanya saja hakim tidak memberikan penjelasan secara komprehensif terkait landasan hukum diperiksanya keputusan Komisi Pemilihan khususnya substansi pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan dalam sidang Komisi Pemilihan. Dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, hakim terlalu fokus pada keputusan Bupati yang dijadikan sebagai objek sengketa, sehingga hakim tidak memeriksa keputusan Komisi Pemilihan khususnya substansi pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan dalam sidang Komisi Pemilihan. *Kedua*, keputusan Bupati yang dijadikan sebagai objek sengketa dan keputusan Komisi Pemilihan, berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan khususnya Pasal 54 ayat (1) dan (2) dan teori atau doktrin yang berkembang dalam hukum administrasi yang dikenal dengan keputusan berantai (*kattend beschikking*), memiliki hubungan hukum yang sangat erat, sehingga hakim dalam menyelesaikan kedua perkara *a quo*, haruslah memeriksa terhadap keduanya guna menciptakan kepastian hukum dan tentunya putusan yang dihasilkan adalah putusan yang memegang teguh prinsip keadilan.

Kata-Kata Kunci: *Dasar Pertimbangan Hakim, Keputusan Bupati, Keputusan Komisi Pemilihan, Putusan PTUN Gorontalo*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan suatu perwujudan dari konsep-konsep serta alam pikiran bangsa yang pada umumnya disebut sebagai hukum dasar tertulis yang di dalamnya hanya mengatur terkait hal-hal yang prinsip serta garis-garis besar. Oleh karenanya dalam pembukaan serta batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketentuan terkait pernyataan bahwa Indonesia adalah Negara hukum tidak ditemukan atau tidak tertulis secara tegas. Pernyataan yang mengatur secara tegas bahwa Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) hanya ditemukan pada penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dilakukannya amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwasanya Indonesia adalah Negara hukum. Negara hukum disini memiliki arti yakni negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk juga dalam hal penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan atas hukum serta mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik guna meningkatkan kehidupan yang lebih demokratis, sejahtera, bertanggungjawab, dan berkeadilan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara (PTUN) jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, berbunyi : “Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat 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 hal pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), hal yang harus diperhatikan terlebih dahulu yaitu terkait dengan persyaratan pembuatannya sehingga keputusan yang dibuat tersebut sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum yang tetap (*rechtskracht*). Syarat-syarat terkait pembuatan keputusan tersebut harus memenuhi syarat materiil dan syarat formal. Keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah atau pejabat administrasi tersebut dituntut untuk mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta memperhatikan pula AAUPB. Oleh karenanya, apabila di dalam pembuatan suatu keputusan oleh pejabat pemerintah atau pejabat administrasi tidak memenuhi salah satu dari persyaratan yang telah diatur, maka keputusan tersebut mengandung kekurangan sehingga dapat digugat secara tertulis ke PTUN, yang sebelumnya harus menempuh upaya administratif terlebih dahulu yang telah disediakan oleh pihak internal di mana keputusan tersebut dikeluarkan.

Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dinyatakan sah dan berlaku, di mana keputusan tersebut telah memenuhi syarat formal dan materiil akan melahirkan yang namanya prinsip praduga *rechmatig* (*het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*) yang memiliki arti bahwasanya “setiap suatu keputusan yang telah dikeluarkan oleh pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara tersebut dianggap sah menurut hukum”. Artinya asas praduga *rechmatig* ini secara tegas menyatakan bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah atau pejabat administrasi tidak untuk dicabut kembali, terkecuali apabila ada putusan pengadilan yang di dalam putusannya menyatakan bahwasanya keputusan yang dikeluarkan tidak memenuhi persyaratan atau di dalam keputusan tersebut terbukti merugikan suatu pihak sehingga keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi harus dibatalkan (*vernietiging*).

Dampak lain terkait asas praduga *rechmatig* yakni keputusan yang telah dikeluarkan oleh pejabat pemerintah atau pejabat administrasi tersebut tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun keputusan tersebut masih dalam tahap proses di pengadilan yang diakibatkan karena adanya keberatan (*bezwaar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) oleh suatu pihak yang dibebankan keputusan tersebut.¹ Maka dari itu, majelis hakim di PTUN dalam hal memeriksa dan mengadili perkara tersebut dituntut untuk berpedoman pada Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang di dalam Undang-Undang tersebut mengatur pula terkait AAUPB.

¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Edisi Revisi, Rajawali Pers, 2020), 167.

Dalam AAUPB, terdapat prinsip-prinsip yang dijadikan sebagai acuan dalam membuat suatu keputusan, hal tersebut meliputi asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi dalam setiap keputusan, asas kesamaan dalam mengambil keputusan, asas tidak mencampurkan kewenangan, asas profesionalitas, asas keadilan/kewajaran, asas permainan yang layak (*fair play*), asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas tertib penyelenggaraan negara.

Ketentuan terkait asas-asas tersebut, masih sering tidak diindahkan baik oleh pemerintah maupun dari masyarakat itu sendiri. Seperti yang kita ketahui bersama, bahwasanya pemilihan kepala desa merupakan salah satu pesta demokrasi serta sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil guna untuk mewujudkan negara yang demokratis. Tapi tidak sedikit juga oknum-oknum baik calon kepala desa yang melakukan pelanggaran pemilihan maupun badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu keputusan tata usaha negara tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta AAUPB.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa dibagi menjadi dua tahapan yakni Pemilihan dan Pemilihan Antar Waktu, yang mana kedua tahapan tersebut memiliki prinsip pelaksanaan pemilihan yang berbeda. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, Kepala

Desa dipilih melalui pemilihan secara langsung oleh penduduk desa yang memenuhi syarat sebagai pemilih melalui Pemilihan sedangkan Pemilihan Antar Waktu dilakukan untuk mengisi jabatan Kepala Desa yang berhenti sebelum masa jabatan berakhir, dalam hal ini Bupati mengangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari Pemerintah Daerah sebagai Penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa melalui Pemilihan. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak dan bergelombang, pemilihan bergelombang yang dimaksud dilaksanakan sebanyak tiga kali dalam jangka waktu enam tahun dengan interval waktu selama dua tahun.

Pasca berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, secara otomatis berimplikasi pada model penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa yang berbeda dari sebelumnya. Perbedaan yang cukup signifikan yakni dengan dibentuknya Komisi Pemilihan yang tugas dan kewenangannya diatur dalam Pasal 12 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 antara lain :

1. Merencanakan, menetapkan, mengkoordinasikan, menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
2. Melakukan bimbingan teknis pelaksanaan pemilihan terhadap panitia pemilihan dan pengawas lapangan;
3. Menetapkan jumlah surat suara setiap desa, memvalidasi surat suara dan menyampaikan surat suara kepada panitia pemilihan;
4. Memfasilitasi pencetakan surat suara dan pembuatan/pengadaan kotak surat suara serta perlengkapan pemilihan lainnya;

5. Memfasilitasi penyelesaian permasalahan pemilihan;
6. Mengawasi pelaksanaan pemilihan;
7. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepada Bupati;
8. Mengangkat pengawas lapangan;
9. Membuat pedoman pelaksanaan pemilihan; dan
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, Komisi Pemilihan diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dengan masa tugas selama pelaksanaan pemilihan. Komisi Pemilihan dalam menyelenggarakan pemilihan juga harus bebas dari pengaruh mana pun yang berkaitan dengan pelaksana tugas dan wewenangnya. Hal ini merupakan terobosan baru yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Gorontalo, guna untuk mewujudkan demokrasi pada tingkat daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pasca berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, eksistensi dari Komisi Pemilihan sangat berperan penting dalam proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa dikarenakan setiap Keputusan Komisi Pemilihan akan ditindak lanjuti oleh Bupati melalui Keputusan

Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa.

Penelitian ini, membahas terkait sengketa Pemilihan Kepala Desa khususnya di Kabupaten Gorontalo pada tahun 2021. Sengketa Pemilihan Kepala Desa yang masuk dalam ranah PTUN Gorontalo yaitu Pemilihan Kepala Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo dan Pemilihan Kepala Desa Bongomeme, Kecamatan Dungaliyo, Kabupaten Gorontalo. Yang menjadi objek gugatan dalam permasalahan ini yaitu Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Gorontalo perihal Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa. Surat keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Gorontalo tersebut dianggap merugikan salah satu pihak yang mencalonkan diri sebagai calon Kepala Desa, sehingga keputusan tersebut digugat secara tertulis ke PTUN Gorontalo.

Perkara pertama dalam penelitian ini, yang menjadi objek gugatan yaitu Keputusan Bupati Gorontalo Nomor : 395/17/IV/2021 dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, bertanggal 27 April 2021 yang ditandatangani oleh Bupati Gorontalo Prof. Dr. Ir. H. Nelson Pomalingo, M.Pd. Yang menjadi Penggugat dalam perkara ini atas nama Tri Supardi Otaya dan yang menjadi Tergugat adalah Bupati Kabupaten Gorontalo atas nama Prof. Dr. Ir. H. Nelson Pomalingo, M.Pd. serta yang menjadi Tergugat II Intervensi atas nama Rustam H.S Pomalingo.

Kasus tersebut berawal di mana salah satu calon Kepala Desa Hutabohu atas nama Tri Supardi Oyata yang setelah hasil rekapitulasi perhitungan suara selesai, beliau memperoleh suara terbanyak pada Pemilihan Kepala Desa Hutabohu. Akan tetapi menurut salah satu calon Kepala Desa Hutabohu atas nama Rustam H.S Pomalingo, Tri Supardi Oyata bersama tim kampanyenya melakukan pelanggaran pemilihan berupa *money politic* pada saat menjelang hari pemilihan berlangsung, yang kemudian hal tersebut dilaporkan oleh Rustam H.S Pomalingo kepada Komisi Pemilihan. Pihak dari Komisi Pemilihan melakukan verifikasi terkait kasus yang dilaporkan tersebut melalui sidang Komisi Pemilihan. Yang dijadikan dasar pertimbangan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa Pilkades tersebut, dilakukan setelah membaca dan mendengarkan laporan dari pelapor, membaca dan mendengarkan jawaban dari terlapor, serta mengumpulkan bukti-bukti dan saksi-saksi baik dari pihak pelapor maupun terlapor.

Komisi Pemilihan di dalam putusannya mengabulkan laporan dari pelapor atas nama Rustam H.S Pomalingo. Karena setelah mencermati bukti-bukti dan saksi-saksi dalam persidangan, Komisi Pemilihan dalam dasar pertimbangannya menyatakan pihak dari terlapor atas nama Tri Supardi Oyata terbukti melakukan pelanggaran pemilihan berupa *money politic*. Putusan Komisi Pemilihan tersebut kemudian dilaporkan kepada Panitia Pemilihan sehingga yang menjadi Kepala Desa terpilih yaitu Rustam H.S Pomalingo dikarenakan beliau dalam Pilkades tersebut mendapatkan suara terbanyak berikutnya.

Berdasarkan Pasal 185 ayat (7) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020, menyatakan bahwasanya apabila calon Kepala Desa terpilih terbukti melakukan Pelanggaran Pemilihan, maka akan dilakukan sanksi pembatalan calon oleh Komisi Pemilihan yang kemudian calon yang memperoleh suara terbanyak berikutnya ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melalui Keputusan Panitia Pemilihan sebagai calon terpilih. Hasil keputusan tersebut kemudian ditindak lanjuti kembali oleh Bupati melalui Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo.

Akibat dari penerbitan Keputusan Bupati tersebut, calon Kepala Desa atas nama Tri Supardi Otaya merasa kepentingannya dirugikan karena keputusan yang dikeluarkan oleh Bupati Gorontalo dianggap tidak sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AAUPB) khususnya asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas profesionalitas, asas tertib penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, Tri Supardi Otaya melakukan upaya administratif dengan cara mengirimkan surat keberatan kepada Bupati Kabupaten Gorontalo. Akan tetapi, Bupati Kabupaten Gorontalo tidak menanggapi atau merespon surat keberatan tersebut dengan jangka waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang sehingga sudah sepatutnya Tri Supardi Otaya melakukan gugatan secara tertulis ke PTUN Gorontalo.

Perkara kedua dalam penelitian ini, yang menjadi objek gugatan adalah Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 296/17/IV/2021 dalam Pemberhentian

Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Bongomeme Kecamatan Dungaliyo Kabupaten Gorontalo, bertanggal 20 April 2021 yang ditandatangani oleh Bupati Gorontalo Prof. Dr. Ir. H. Nelson Pomalingo, M.Pd. Yang menjadi penggugat dalam perkara ini atas nama Hermanto A. Napu dan yang menjadi tergugat adalah Bupati Kabupaten Gorontalo atas nama Prof. Dr. Ir. H. Nelson Pomalingo, M.Pd. serta yang menjadi tergugat II intervensi atas nama Iwan Tamrin Bukoi.

Kasus ini berawal di mana salah satu calon Kepala Desa atas nama Iwan Tamrin Bukoi yang setelah hasil rekapitulasi perhitungan suara selesai, beliau memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan Kepala Desa Bongomeme. Kemenangan yang diperoleh tersebut menurut salah satu calon Kepala Desa atas nama Hermanto A. Napu terdapat pelanggaran pemilihan berupa *money politic* yang tidak hanya dilakukan oleh Iwan Tamrin Bukoi melainkan dilakukan juga oleh Wakil Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Bongomeme atas nama Ismet Sarda Ayuba dan salah satu warga pendukung Iwan Tamrin Bukoi atas nama Suri Saini. Hal tersebut kemudian dilaporkan oleh Hermanto A. Napu kepada Komisi Pemilihan. Pihak dari Komisi Pemilihan melakukan verifikasi terkait kasus tersebut melalui sidang Komisi Pemilihan yang di dalam sidang tersebut terdapat saksi-saksi dan bukti-bukti baik dari pihak pelapor maupun terlapor yang kesemuanya akan dijadikan sebagai dasar pertimbangan di dalam memutus sengketa ini.

Komisi Pemilihan di dalam putusannya menolak laporan pelapor atas nama Hermanto A. Napu. Walaupun di dalam pemeriksaan saksi-saksi dan

bukti-bukti dalam persidangan tersebut, Wakil Ketua BPD Bongomeme atas nama Ismet Sarda Ayuba dan salah satu pendukung Iwan Tamrin Bukoi atas nama Suri Saini terbukti membagi-bagikan uang yang tujuan utamanya adalah agar orang yang dibagikan uang tersebut untuk memilih calon Kepala Desa atas nama Iwan Tamrin Bukoi. Akan tetapi, keduanya bukan merupakan tim kampanye terdaftar dari peserta calon Kepala Desa ditambah lagi dengan tidak adanya bukti bahwasanya uang tersebut atas pemberian Iwan Tamrin Bukoi.

Oleh sebab itu, Komisi Pemilihan di dalam pertimbangannya menyatakan bahwasanya *money politic* yang dilakukan oleh Wakil Ketua BPD Bongomeme dan salah satu pendukung Iwan Tamrin Bukoi tidak ada sangkut-pautnya dengan Iwan Tamrin Bukoi sehingga laporan dari pelapor dinyatakan ditolak oleh Komisi Pemilihan. Akan tetapi Komisi Pemilihan di dalam putusannya merekomendasikan kepada Ketua/Pimpinan BPD Bongomeme dan pihak lain yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada saudara Ismet Sarda Ayuba berupa sanksi pemberhentian dari jabatan Wakil Ketua BPD karena terbukti melakukan pelanggaran atas larangan anggota BPD dalam Pilkades sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020.

Putusan Komisi Pemilihan tersebut dilaporkan kepada panitia pemilihan, yang kemudian hal tersebut ditindak lanjuti oleh Bupati melalui Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Bongomeme Kecamatan

Dungaliyo Kabupaten Gorontalo. Setelah keputusan tersebut resmi diterbitkan, Hermanto A. Napu merasa kepentingannya dirugikan karena Keputusan Bupati bertentangan atau tidak sesuai dengan AAUPB terlebih khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas profesionalitas.

Hermanto A. Napu menempuh upaya administratif dengan cara mengirimkan surat keberatan kepada Bupati Kabupaten Gorontalo. Keberatan yang diajukan tersebut tidak direspon atau tidak ditanggapi oleh Bupati Kabupaten Gorontalo, sehingga Hermanto A. Napu menempuh jalur hukum dengan cara menggugat secara tertulis Keputusan Bupati Nomor 296/17/IV/2021 dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Bongomeme Kecamatan Dungaliyo Kabupaten Gorontalo, kepada PTUN Gorontalo.

Dari kedua kasus di atas, penulis tertarik untuk mengkaji atau menganalisis putusan PTUN tersebut dikarenakan yang menjadi objek sengketa dalam kedua perkara ini adalah Keputusan Bupati dalam hal Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, yang keputusan tersebut merupakan tindak lanjut dari Keputusan Komisi Pemilihan. Selain itu, penulis juga tertarik untuk menganalisis putusan PTUN ini karena adanya perbedaan penafsiran oleh hakim dalam dasar pertimbangannya menyangkut kewenangan hakim dalam memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan khususnya substansi pengambilan putusan dalam sidang Komisi Pemilihan. Perbedaan penafsiran oleh hakim tersebut secara otomatis berdampak pada pengambilan putusan oleh hakim.

Dalam penelitian ini penulis akan menganalisis dasar pertimbangan hakim dalam menyelesaikan kedua perkara *a quo*, serta menganalisis hubungan hukum antara Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan yang tujuannya untuk mengetahui apakah ada keterkaitan hukum antara kedua Keputusan tersebut. Berdasarkan uraian di atas, penulis akan menganalisis putusan hakim dalam dua perkara tersebut dengan judul penelitian : “Analisis Yuridis Putusan PTUN Gorontalo tentang Sengketa Pemilihan Kepala Desa (Studi Terhadap Putusan No: 14/G/2021/PTUN.GTO. dan No :20/G/2021/PTUN.GTO).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Gorontalo dengan perkara Nomor : 14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. dalam perkara SK Bupati Gorontalo dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa?
2. Bagaimana hubungan hukum antara Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, dengan Keputusan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa pelanggaran pemilihan Kepala Desa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam putusan PTUN Gorontalo dengan perkara Nomor : 14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. dalam perkara SK Bupati Gorontalo dalam pemberhentian kepala desa dan penetapan pengesahan dan pengangkatan kepala desa.
2. Untuk mengetahui hubungan hukum Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, dan Keputusan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa pelanggaran pemilihan Kepala Desa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan terlebih khususnya dalam ilmu hukum administrasi negara. Hasil penelitian ini juga diharapkan untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat umum terkait proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dalam ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). serta dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti yang mempunyai kesamaan minat terhadap keajian ini.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber atau bahan masukan khususnya bagi pejabat Tata Usaha Negara (TUN) Kabupaten Gorontalo dalam menerbitkan atau mengeluarkan keputusan yang selanjutnya disebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tetap mengacu pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hasil penelitian ini juga diharapkan untuk memberikan pembelajaran kepada masyarakat yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala desa untuk tetap mengikuti peraturan hukum yang berlaku terkait dengan proses pemilihan sehingga tidak terjadinya pelanggaran pemilihan di dalamnya.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka untuk menghindari duplikasi terhadap karya tulis orang lain, maka penulis menunjukkan keaslian atau orisinalitas penelitian ini. Sepengetahuan penulis, belum pernah ada yang meneliti terkait masalah yang sama dengan penelitian ini. Penelitian ini fokus terhadap analisis yuridis putusan PTUN Gorontalo dalam perkara sengketa pemilihan kepala desa terlebih khususnya desa hutabohu dan desa bongomeme yang kedua desa tersebut berada di Kabupaten Gorontalo. Adapun hasil telaah yang telah dilakukan oleh penulis dalam rangka untuk menunjukkan bahwasanya penulis tidak melakukan duplikasi terhadap karya tulis atau penelitian orang lain yang dilakukan sebelumnya. Hasil telaah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ardiyansyah Yuditomo², penelitian tesis dengan judul “*Analisis Yuridis Putusan PTUN Yogyakarta tentang Sengketa Kepegawaian (Studi Komparasi Perkara Nomor : 10/G/2010/PTUN-YK Dalam Perkara Mutasi Guru Dengan Perkara Nomor : 06/G/2013/PTUN-YK Dalam Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan)*”, dalam penelitian ini terdapat tiga rumusan masalah yakni sebagai berikut :

- a. Bagaimana dasar hukum hakim dalam putusan PTUN Yogyakarta perkara Nomor : 10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara Nomor : 06/G/2013/PTUN-YK dalam perkara ralat SK Menteri Kehutanan?
- b. Apakah Keputusan Tata Usaha Negara dari tergugat sah atau tidak menurut peraturan perundang-undangan dan AAUPB?
- c. Mengapa terdapat perbedaan putusan hakim dalam perkara Nomor 10/G/2010/PTUN-YK dalam perkara mutasi guru dengan perkara Nomor : 06/G/2013/PTUN-YK dalam perkara ralat SK Menteri Kehutanan?

Dalam penelitian ini membahas terkait suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, yang mana PTUN yang dikeluarkan oleh suatu instansi tersebut digugat secara tertulis ke PTUN yang berada di wilayah hukum PTUN Yogyakarta perihal sengketa kepegawaian. Hal tersebut dikarenakan penggugat

² Ardiyansyah Yuditomo, “Analisis Yuridis Putusan PTUN Yogyakarta tentang Sengketa Kepegawaian (Studi Komparasi Perkara Nomor :10/G/2010/PTUN-YK Dalam Perkara Mutasi Guru Dengan Perkara Nomor :06/G/2013/PTUN-YK Dalam Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan” (Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016).

merasa kepentingannya merasa dirugikan akibat lahirnya KTUN yang dikeluarkan tersebut. Penelitian ini menyimpulkan bahwasanya Perbedaan antara putusan hakim dalam perkara nomor :10/G/2010PTLNYK dalam perkara mutasi guru dengan perkara No:06/G/2013/PTUN-YK perkara ralat SK Menteri Kehutanan disebabkan oleh adanya substansi permasalahan yang berbeda, terutama menyangkut kekeliruan dalam menerapkan AAUB di dalam mengeluarkan swat keputusan. Mengacu pada asas-asas yang diatur dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, pejabat TUN dalam menyelenggarakan pemerintahan harus bersandar pada asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas transparansi, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, asas profesionalitas.

2. Nurhalimah³, penelitian skripsi dengan judul “*Analisis Yuridis Pelaksanaan Putusan PTUN Medan Nomor 222/B/2020/PTUN-MDN tentang Pencabutan KTUN Bupati Aceh Singkil Terkait Pengangkatan Keuchik*”. Penelitian ini memiliki dua rumusan sebagai berikut :

a. Bagaimana pelaksanaan putusan PTUN nomor 222/B/2020/PTUN-MDN tentang Pencabutan KTUN Bupati Aceh Singkil?

³ Nurhalimah, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Putusan PTUN Medan Nomor 222/B/2020/PTUN-MDN tentang Pencabutan KTUN Bupati Aceh Singkil Terkait Pengangkatan Keuchik” (Skripsi, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2022).

- b. Bagaimana analisis yuridis atas pelaksanaan putusan PTUN Medan nomor 222/B/2020/PTUN-MDN tentang Pencabutan KTUN Bupati Aceh Singkil?

Dari penelitian tersebut disimpulkan bahwasanya PTUN yang dilakukan oleh Bupati Aceh Singkil selaku tergugat belum sesuai dengan ketentuan Dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terkait dengan masih dijalankannya KTUN Bupati Aceh Singkil juga tidak sesuai dengan ketentuan Dalam Pasal 7 Ayat (2) huruf k dan l Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan, dan juga Dalam Pasal 3 Ayat (2) huruf k dan l Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Pengenaan Sanksi Administratif yang pada pokoknya berisi terkait kewajiban pejabat pemerintahan untuk melaksanakan putusan pengadilan, dan mematuhi putusan pengadilan. Masih berlakunya KTUN Bupati Aceh Singkil Nomor 399 juga tidak sesuai dengan ketentuan Dalam Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan dengan tahapan yang dilakukan penggugat pada awalnya sudah sesuai dengan ketentuan Dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi dalam tahapan Pasal 116 Ayat (4) seharusnya penggugat dapat mengoptimalkan dengan mengajukan permohonan kepada atasan pejabat TUN dikarenakan tergugat tidak melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum

tetap dan bisa dikenakan sanksi administratif. Pada tahapan penerbitan di media massa cetak juga tidak sesuai dengan ketentuan, karena seharusnya penggugat sudah menerbitkan di media massa cetak, tetapi penggugat merasa berat atas biaya yang akan ditanggung. Terkait dengan sudah dilaksanakannya putusan pengadilan oleh Pejabat Bupati Aceh Singkil tentunya sudah sesuai dengan amar putusan pengadilan, tetapi secara garis besar proses pelaksanaan dari setelah salinan putusan diterima para pihak tidak sesuai dengan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Ahmadi Abdul Shomad FN⁴, dalam jurnalnya yang berjudul *“Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung”*. Dalam penelitian ini membahas terkait proses pelaksanaan pilkades mulai dari pra pemungutan suara, tahap pemungutan suara, sampai pasca pemilihan kepala desa. Dalam rangka pemilihan kepala desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung terdapat sengketa yang tentunya hal tersebut masuk dalam ranah PTUN. sengketa pemilihan Kepala Desa di Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung di karenakan adanya kekerasan meledak ketika kubu calon kades yang kalah melampiaskan kekecewaannya. Akibatnya adalah dendam pribadi yang terus dibawa, serta permusuhan

⁴ Ahmadi Abdul Shomad FN, “Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung,” *Jurnal Hukum* 8, no. 1 (2020).

antar pendukung yang sebenarnya mereka saling bertetangga. Warna lain yang mencolok dalam Pilkades adalah permainan politik uang (*money politic*) untuk membeli suara. Permainan politik uang dalam jangka pendek memang sangat menyenangkan bagi rakyat yang menerimanya, tetapi pasca Pilkades permainan itu harus ditebus dengan risiko politik yang mahal. Ketika berkuasa, kades yang menang karena uang cenderung mengejar pulihan (usaha untuk mengembalikan dana kampanye) dan mengorbankan prinsip akuntabilitas (amanah) dalam penyelenggaraan pemerintahan. langkah-langkah penyelesaian sengketa Pilkades di Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung adalah pertama, adanya penghitungan suara ulang dan berujung sampai pada pemilihan ulang. Kedua, agar muncul ketidakcurigaan BPD sebagai Badan Permusyawaratan Desa membentuk pihak ketiga sebagai mediator dan pengawas. Ketiga, adanya pengawalan ketat dari pihak aparat kepolisian pada seluruh tahapan pemilihan. Keempat, pelimpahan berkas gugatan ke PTUN Surabaya sebagai bentuk gugatan pencabutan SK Bupati Tulungagung dalam penetapan pemilihan Kepala Desa Wonorejo.

4. Eka Murtiningsih⁵, dalam jurnalnya yang berjudul "*Analisis Yuridis Surat Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor 188/785/404.1.3.2/2014 tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Sawotratap Sebagai*

⁵ Eka Murtiningsih, "Analisis Yuridis Surat Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor : 188/785/404.1.3.2/2014 tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Sawotratap Sebagai Wujud Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 243/G/2013/PTUN.SBY," *Jurnal Hukum* 3, no. 4 (2016).

Wujud Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 243/G/2013/PTUN.SBY". Dalam penelitian ini membahas terkait KTUN yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh Bupati Sidoarjo digugat oleh penggugat Sundahyati yang merupakan salah satu calon kepala desa. Penggugat merasa kepentingannya di rugikan akibat lahirnya atau terbitnya KTUN tersebut. Penelitian ini disimpulkan bahwasanya syarat sahnya suatu keputusan tercantum dalam Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan dalam penerbitan SK oleh Bupati Sidorajo tersebut menurut aturan yang berlaku tidak dapat dikatakan cacat yang membuat KTUN atau SK tersebut tidak sah. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya indikasi ketidakabsahan, baik dari segi wewenang, prosedur, substansi maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

F. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Pemikiran-pemikiran terkait negara hukum terus mengalami perkembangan seiring berjalannya waktu khususnya dikalangan para akademisi atau para sarjana. Memasuki pada abad ke-19 pemikiran terkait negara hukum dikenal dengan dua sistem atau konsep negara hukum yakni sistem Eropa Kontinental dengan istilah konsep *rechtsstaat* yang ditopang oleh *sistem civil law* dan *sistem Anglo-Saxon* dengan istilah konsep *rule of law* yang ditopang oleh sistem *common law*. Disamping kedua konsep negara hukum tersebut, dikenal pula

konsep negara hukum formal dan substansial, konsep negara hukum liberal, konsep negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*), dan konsep negara hukum pancasila yang dikembangkan oleh beberapa sarjana yang ada di Indonesia.⁶

Menurut F.J Sthall prinsip-prinsip dari negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut :

- a. Adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara;
- c. Pemerintah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Adanya peradilan administrasi.

Menurut A.V. Dicey terkait dengan konsep negara hukum (*rule of law*) terbagi menjadi tiga prinsip dasar yang meliputi :

- a. *The absolute supremacy or predominance of regular law* (supremasi aturan-aturan hukum);
- b. *Equality before the law, or the equal subjection of alls casses to the ordinary law of the lad administrated by ordinary law courts* (kedudukan yang sama dihadapan hukum);
- c. *A formula expressing the fact that with us the law constitution, the rules which in the foreignn countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the*

⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2008), 9.

right of individual as defined and enforced by the courts (adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia).

Dari kedua pendapat terkait konsep negara hukum baik yang dikemukakan oleh F.J Sthall (*rechtsstaat*) dan A.V. Dicey (*rule of law*) memiliki kesamaan dan tidak ada perbedaan yang mendasar antara kedua prinsip tersebut, karena kedua prinsip tersebut sama-sama mengatur terkait supremasi hukum serta adanya peradilan administrasi yang nantinya akan bertugas dalam menguji setiap tindakan pemerintah yang dalam pelaksanaan fungsinya harus bersifat independen dan tidak boleh dipengaruhi atau ada tekanan dari luar. Fungsi dari peradilan administrasi tersebut yaitu untuk menyeimbangi kedudukan antara pejabat administrasi atau pemerintah dan masyarakat setempat. Kedudukan dari pejabat administrasi atau pemerintah lebih di ungguli daripada masyarakat baik dari segi kedudukan, materi dan ilmu pengetahuan. Kehadiran dari peradilan administasi diharapkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat apabila ada kepentingannya yang merasa dirugikan akibat dari tindakan pemerintah. Begitu juga sebaliknya, oleh karenanya putusan dari hakim PTUN yang akan menentukan siapa yang berhak untuk diadili.

Berdasarkan penjelasan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwasanya Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Hal tersebut dapat dilihat setelah adanya amandemen ketiga UUD 1945

khususnya dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Selain daripada itu Indonesia juga dikenal dengan sebutan *welfare state* yang artinya Indonesia memfokuskan juga terhadap kesejahteraan negaranya. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan melihat khususnya pada alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang berbunyi “Memajukan Kesejahteraan Rakyat”. Selain daripada itu, di dalam UUD 1945 juga menyatakan bahwasanya Indonesia itu adalah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, “dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Oleh karenanya, berdasarkan penjelasan UUD 1945 negara Indonesia tetap bersih kukuh menyatakan bahwa dirinya merupakan negara yang berlandaskan atas hukum (*rechtsstaat*).⁷

Dalam konteks negara hukum yang modern, terdapat dua belas prinsip-prinsip negara hukum, baik negara yang menganut konsep *rechtsstaat* maupun negara yang menganut konsep *rule of law*. Prinsip-prinsip tersebut meliputi :

- a. Supremasi Hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan Dihadapan Hukum (*equality before the law*);
- c. Asas Legalitas (*due process of law*);
- d. Pembatasan Kekuasaan;

⁷ Mahela Soemarsono, “Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 37, no. 2 (2007): 102-113.

- e. Organ-Organ Eksekutif Independen;
 - f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
 - g. Peradilan Tata Usaha Negara;
 - h. Peradilan Tata Negara (*constitutuional court*);
 - i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
 - j. Bersifat Demokratis (*democratische rechtsstaat*);
 - k. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*welfare rechtsstaat*);
 - l. Transparansi dan Kontrol Sosial.
2. Teori Keputusan Tata Usaha Negara

Teori terkait Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sangat berhubungan erat dengan yang namanya konsep tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, oleh karenanya sebelum memahami teori Keputusan Tata Usaha Negara harus terlebih dahulu memahami terkait konsep tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Karena pada dasarnya Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu bentuk akibat dari tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara khususnya dibidang hukum publik. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam aline ke-IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang isinya untuk mengatur kehidupan masyarakat, untuk melakukan pengendalian, serta mengontrol terhadap aktivitas kehidupan

masyarakat sehingga melahirkan yang namanya ketertiban, keamanan, kedamaian, serta kesejahteraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penjelasan terkait konsep dari tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Van Wijk/Konijnenbelt sebagai berikut :

- a. Tindakan Nyata/Faktual;
- b. Tindakan Hukum (*rechtshandelingen*).

Tindakan hukum tersebut dibagi menjadi dua yaitu :

- a. Tindakan Hukum Intern (*interne rechtshandelingen*) yang artinya bersifat sepihak;
- b. Tindakan Hukum Ekstern (*externe rechtshandelingen*).

Berdasarkan penjelasan konsep dari tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di atas tersebut, jika dikaitkan dengan konsep Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut hukum positif (*ius constitutum*) ada pada tindakan hukum publik yang bersifat individual konkrit. Skema-skema tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang lebih sederhana dikemukakan oleh Van Poelje dkk adalah sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Fakta (*feitelijke handeling*);
- b. Berdasarkan Hukum (*rechtshandeling*), dalam skema ini terbagi menjadi dua jenis :
 - 1) Hukum Privat yang berarti sepihak;

2) Hukum Publik yang berarti berbagai pihak.⁸

Menurut Lawrence M. Friedman definisi dari tindakan hukum (*legal act*) merupakan suatu perilaku apapun yang dilakukan oleh siapapun yang memiliki otoritas, yang tindakannya tersebut berkaitan dengan sistem hukum. Tindakan hukum (*legal act*) terbagi menjadi dua jenis, yaitu :

- a. Tindakan hukum berupa kata-kata (*verbal*), tindakan hukum ini merupakan perintah umum kepada anggota publik yang dapat berupa :
 - 1) Keputusan;
 - 2) Perintah atau Instruksi;
 - 3) Peraturan.
- b. Tindakan hukum berupa perilaku (*non verbal*), tindakan hukum ini diperuntukkan untuk mereka yang kebal akan kata-kata.⁹

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) apabila dikaitkan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman dapat digolongkan kedalam kelompok tindakan hukum yang berupa kata-kata (*verbal*) terlebih khususnya pada bagian nomor satu yaitu keputusan dan nomor 2 yaitu perintah atau instruksi. Untuk tindakan hukum yang berupa perilaku (*non verbal*) dapat diartikan sebagai sikap diamnya

⁸ Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1981), 8-9.

⁹ Lawrence M. Friedman, 2009, Terjemahan M Khozim (*Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*) (Bandung: Nusa Media, 2009), 33-35.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana hal tersebut sudah tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Berdasarkan uraian di atas terkait penjelasan tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, selanjutnya yaitu membahas terkait definisi dari keputusan (*beschikking*) menurut para ahli hukum administrasi yang selanjutnya sudah dikompilasi oleh Koentjoro Purbopranoto secara jelas adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Prins, *beschikking* merupakan suatu tindakan hukum yang sepihak khususnya dalam bidang pemerintahan, yang tindakan hukum tersebut dilakukan oleh alat penguasa berdasarkan penguasaan khusus.
- b. Menurut E. Utrecht, *beschikking* atau ketetapan merupakan suatu perbuatan yang didasarkan pada hukum publik yang bersegi satu, yang tindakan tersebut dilakukan oleh alat-alat penguasa penguasa yang memiliki kekuasaan yang istimewa.
- c. Menurut Van Der Pot, *beschikking* adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah di dalam menyelenggarakan suatu hal yang bersifat khusus, yang tujuannya untuk membuat perubahan dalam lapangan hubungan hukum. Definisi yang dikemukakan oleh Van Der Pot ini terkait *beschikking* ini hanya dipandang dalam arti sempit, yang artinya hanya terbatas pada “ketetapan” yang dilakukan oleh alat

pemerintah (*bestuursorgaan*) saja dan dalam lapangan hukum publik.

- d. Menurut Van Vollenhoven, *beschikking* adalah suatu penetapan atau keputusan yang bersifat legislatif yang mempunyai arti yang berlainan. Artinya menghadapkan karakter terhadap suatu peraturan atau penetapan (*van legislatief karakter*).
- e. Menurut A.M Donner di dalam disertasinya, *beschikking* merupakan suatu perbuatan hukum dalam hal istimewa yang dilakukan oleh alat-alat pemerintah yang didasarkan pada ketentuan yang mengikat serta berlaku umum. Perbuatan hukum tersebut bertujuan untuk menentukan hak dan kewajiban mereka yang patuh terhadap hukum.
- f. Menurut St. Ellinga, *beschikking* merupakan keputusan yang dilakukan oleh alat pemerintahan (dalam arti luas) yang isinya tersebut tidak terletak di dalam lapangan pembuatan peraturan, kepolisian maupun peradilan.¹⁰

3. Teori Penafsiran

Penafsiran hukum merupakan metode penemuan hukum yang tujuannya untuk memberikan penjelasan mengenai makna dari teks Undang-Undang yang kemudian hal tersebut dapat dijadikan sebagai acuan untuk diterapkan kepada peristiwanya. Penafsiran hukum

¹⁰ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni Bandung, 1978), 46-48.

biasanya terjadi apabila adanya suatu peraturan, tetapi peraturan tersebut tidak jelas untuk diterapkan pada peristiwanya. Begitu pula dengan hal tidak adanya suatu peraturan yang mengatur secara khusus peristiwanya, maka dari itu untuk mengisi kekosongan tersebut hakim wajib melakukan penafsiran berupa penemuan hukum.

Eksistensi dari penafsiran hukum oleh hakim sangat penting dalam sistem hukum yang berlaku. Hal tersebut dikarenakan metode penafsiran yang digunakan berfungsi untuk memahami makna yang terkandung dalam peraturan hukum guna untuk menyelesaikan kasus-kasus yang tidak jelas atau bahkan tidak ada peraturan di dalamnya. Dikarenakan eksistensi dari teori penafsiran hukum sangat penting, maka dalam setiap buku teks ilmu hukum lazim diuraikan adanya teori terkait penafsiran.

Penjelasan terkait teori penafsiran khususnya penafsiran Undang-Undang menurut Utrecht adalah sebagai berikut :

- a. Penafsiran menurut arti kata atau istilah (*taalkundige interpretasi*)

Menurut Utrecht cara yang paling fundamental dalam melakukan penafsiran adalah hakim mencari tahu arti dari kata dalam Undang-Undang dengan cara membuka kamus bahasa atau

meminta keterangan ahli bahasa untuk menjelaskan secara detail terkait bahasa yang terkandung dalam Undang-Undang.¹¹

b. Penafsiran Historis (*historis interpretatie*)

Dalam penafsiran ini, cara yang dilakukan yaitu dengan menafsirkan menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*) dan menafsirkan sesuai dengan sejarah penetapan suatu ketentuan (*wetshistorische interpretatie*).

c. Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis dapat diartikan sebagai penafsiran menurut sistem yang ada dalam rumusan hukum itu sendiri (*systematische interpretative*).¹²

d. Penafsiran Sosiologis

Setiap penafsiran Undang-Undang harus diakhiri dengan penafsiran sosiologis, hal tersebut bertujuan agar keputusan atau dasar pertimbangan hakim dibuat secara sungguh-sungguh sesuai dengan keadaan yang ada dalam masyarakat.

e. Penafsiran Otentik (*authentieke/officiele interpretatie*)

Dalam penafsiran ini dapat diartikan sebagai penafsiran yang resmi, artinya sesuai dengan tafsir yang dinyatakan oleh pembuat Undang-Undang (*legislator*) dalam Undang-Undang itu sendiri.¹³

¹¹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur dan direvisi oleh Moh. Saleh Djindang (Jakarta: Ichtiar Baru, 1983), 208.

¹² *Ibid*, hlm. 212-213.

¹³ *Ibid*, hlm. 217.

Sementara itu, menurut Visser't Hoft ada 7 (tujuh) model penafsiran hukum, yakni¹⁴ :

a. Penafsiran Gramatikal atau Interpretasi Bahasa

Penafsiran ini menekankan pada makna dari teks yang di dalamnya meliputi kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertolak dari makna menurut penggunaan bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang dianggap sudah baku.

b. Penafsiran Sistematis

Sebuah sistem hukum yang menitikberatkan pada kodifikasi, selalu berpedoman pada sistem undang-undang ataupun kitab undang-undang. Hal tersebut dikarenakan perundang-undangan merupakan sebuah sistem yang berisi suatu peraturan, ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut saling berhubungan dan keterhubungan itulah yang akan melahirkan atau menentukan suatu makna.¹⁵

c. Penafsiran Sejarah Undang-Undang

Visser't Hoft menjelaskan secara singkat bahwasanya dalam penafsiran ini, merujuk pada sejarah penyusunannya, membaca risalah, catatan pembahasan oleh komisi-komisi dan naskah-naskah lain yang berhubungan dengan pembahasan

¹⁴ Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta (Bandung: Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, 2001), 25.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 27-28

termasuk surat menyurat yang berhubungan dengan penyusunan suatu undang-undang.¹⁶

d. Penafsiran Sejarah Hukum

Penafsiran ini dilakukan dengan cara menentukan arti dari suatu rumusan yang terdapat dalam suatu norma hukum dengan memperhitungkan sejarah dari isi norma tersebut atau pengertian hukum dengan cara mencari adanya keterkaitan dengan pendapat penulis-penulis, atau konteks kemasyarakatan pada masa lalu.¹⁷

e. Penafsiran Teleologis

Penafsiran ini dilakukan dengan mengacu kepada formulasi norma hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Yang menjadi titik fokus ketika melakukan penafsiran adalah fakta bahwa pada norma hukum tersebut mengandung asas atau tujuan yang menjadi suatu dasar sekaligus mempengaruhi interpretasi.

f. Penafsiran Antisipatif

Metode penafsiran yang dilakukan dalam penafsiran ini yaitu dengan cara merujuk pada Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sudah disiapkan untuk dilakukannya pembahasan ataupun sedang dibahas dalam parlemen. Dalam penafsiran ini, sebenarnya hakim melihat ke masa yang akan datang (*forward looking*), artinya hakim dapat melakukan suatu penafsiran

¹⁶ *Ibid*, hlm. 29

¹⁷ *Ibid*, hlm. 30.

terhadap norma hukum atas dasar penelahaan dari sudut pandang hukum baru.

g. Penafsiran Evolutif-Dinamis

Penafsiran ini dilakukan karena adanya suatu perubahan stigma masyarakat dan situasi kemasyarakatan. Makna yang diberikan terhadap suatu norma tersebut bersifat mendobrak perkembangan setelah diberlakukannya suatu hukum tertentu. Salah satu ciri khas dalam penafsiran ini adalah bentuk pengabaian terhadap pembentuk undang-undang. Makna yang terkandung secara obyektif maupun subyektif dari suatu norma sama sekali tidak berperan lagi.

4. Pemerintahan Daerah

Dalam konteks bahasa Indonesia, pemerintah atau *government* merujuk pada pengarah, administrasi, dan kekuasaan yang memiliki wewenang atas kegiatan masyarakat di tingkat negara, negara bagian, kota, dan sebagainya. Istilah ini juga dapat mengacu pada lembaga atau badan yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan di tingkat tersebut. Menurut W.S Sayre, pemerintah adalah organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Sementara itu, menurut David Apter, pemerintah adalah suatu anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk

mempertahankan sistem monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.¹⁸

Daerah merupakan lingkungan pemerintahan, dapat diartikan sebagai bagian wilayah tempat kerja pemerintah, atau tempat-tempat yang dipakai untuk tujuan khusus. Daerah juga bisa merujuk pada wilayah atau tempat sekitar dalam lingkungan suatu kota, atau bahkan bagian permukaan tubuh yang terkena peristiwa yang sama.¹⁹ Menurut C.F Strong, pemerintah daerah adalah organisasi di mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.²⁰

Menurut Harson, pemerintah daerah memiliki eksistensi sebagai²¹ :

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi pemerintah lokal daerah tentunya berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dengan menganut pada asas otonomi daerah, pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang dalam

¹⁸ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: Refika Aditama, 2010), 11.

¹⁹ G. Setya Nugraha, R. Maulina, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* (Surabaya: Karima, 2000), 145.

²⁰ Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah* (Bandung: Nusamedia, 2012), 28.

²¹ Aditia Restianda, "Pelaksanaan Asas Pembagian Habis Tugas Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pada Pemerintahan Jawa Barat" (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2018), 37-38.

menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan. Tugas ini bertujuan untuk turut serta dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan seperti ini disebabkan oleh sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Para pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hirarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengalami sejumlah perubahan signifikan dalam pengaturan

pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut dimulai dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang terbaru ini, yang telah menggantikan undang-undang sebelumnya, memberikan landasan hukum bagi pemerintahan daerah di Indonesia.

Menurut Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) berdasarkan asas otonomi serta tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Prinsip otonomi ini harus sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, undang-undang ini menegaskan konsep otonomi daerah, di mana pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengurus urusan pemerintahannya. Namun, kewenangan tersebut harus tetap sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak boleh merusak kesatuan negara. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini menjadi landasan bagi tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia saat ini.

5. Pemerintahan Desa

Secara etimologi, kata Desa berasal dari bahasa sansekerta yaitu Deshi, yang artinya “Tanah Kelahiran” atau “Tanah Tumpah Darah”. Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa desa tidak lagi

merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah. Desa kini dianggap sebagai daerah yang istimewa dan mandiri, berada dalam wilayah Kabupaten. Setiap warga desa memiliki hak untuk berbicara mengenai kepentingan mereka sendiri sesuai dengan kondisi sosial budaya di lingkungan masyarakatnya.

Dalam bukunya yang berjudul "Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa," Dra. Sumber Saparin menjelaskan bahwa Pemerintah Desa adalah simbol formal dari kesatuan masyarakat desa. Pemerintah Desa diorganisir di bawah kepemimpinan seorang Kepala Desa beserta para pembantunya, yang disebut Perangkat Desa. Mereka bertindak sebagai perwakilan masyarakat desa untuk menjalankan fungsi pemerintahan baik dalam hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan. Pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa, yang menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Secara terminologis, konsep desa sebagai entitas sosial memiliki beragam makna, tergantung pada maksud dan sudut pandang yang digunakan. Desa dapat diartikan sebagai suatu konsep tanpa makna politik, tetapi juga dapat menunjukkan posisi politik dan kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain. Dengan kata lain, pengertian desa dapat bervariasi tergantung pada konteks dan perspektif yang

digunakan, mencakup dimensi politik dan hubungannya dengan pihak atau kekuatan lain.

Secara sosiologis, desa dijelaskan sebagai sebuah entitas masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal bersama dalam suatu lingkungan yang saling mengenal. Kehidupan mereka cenderung homogen dan sangat tergantung pada kondisi alam sekitar. Desa memiliki karakteristik sederhana dengan ikatan sosial yang kuat, serta norma-norma adat dan tradisi yang mendalam.

Secara yuridis dan politis, terdapat dua konsep desa di Indonesia, yakni Desa yang diakui (Masyarakat Hukum Adat/MHA) dan Desa yang dibentuk (diakui oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang). Desa yang diakui mencakup masyarakat dengan hukum adat lokal dan identitas setempat, sementara Desa yang dibentuk adalah desa yang diakui oleh pemerintah dan memiliki entitas hukum formal. Ini menunjukkan bahwa desa dianggap sebagai pemerintahan terendah atau kesatuan masyarakat hukum adat dengan otoritas pemerintahan sendiri.

Dalam perspektif historis, desa di Indonesia dianggap sebagai embrio terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan. Sebelum negara-bangsa modern ada, entitas sosial seperti desa atau masyarakat adat telah menjadi institusi sosial penting. Desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia telah lama menjadi basis penghidupan masyarakat

setempat, dengan otonomi dalam mengelola tata kuasa, tata kelola penduduk, pranata lokal, dan sumber daya ekonomi.

Secara keseluruhan, dapat diartikan bahwa desa merupakan bentuk pemerintahan yang nyata, demokratis, otonom, dan didasarkan pada tradisi, adat-istiadat, serta hukum sendiri yang memiliki akar yang kuat. Desa juga cenderung mandiri dan relatif terbebas dari campur tangan entitas kekuasaan eksternal. Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang fokus pada pengelolaan pedesaan. Ini melibatkan kolaborasi antara masyarakat desa dan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk setempat. Tujuannya adalah mengintegrasikan upaya masyarakat desa dengan kebijakan pemerintah guna meningkatkan taraf hidup masyarakat.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian doktrinal, artinya hukum kerap dijadikan sebagai konsep yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).²² Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara mengkaji atau meneliti bahan pustaka yang merupakan data primer yang selanjutnya disebut penelitian hukum kepustakaan.²³ Menurut Peter Mahmud

²² Amiruddin dan H Zainal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 118.

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), 13.

Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan suatu proses yang tujuan utamanya yaitu untuk menemukan prinsip-prinsip hukum, aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum oleh para pakar atau ahli hukum guna menjawab isu yang akan dihadapi.²⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka sudah ditentukan bahwasanya penelitian dalam tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif. Hal tersebut dikarenakan dalam penelitian ini yang dijadikan dasar penelitian yaitu bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis kasus, karena penelitian ini tidak melakukan penelitian lapangan. Dalam penelitian ini menggunakan bahan pustaka atau penelitian hukum kepustakaan yang merujuk kepada : penelitian terhadap sejarah hukum, penelitian terhadap pertimbangan hakim, penelitian terhadap asas-asas hukum, dan penelitian terhadap tindakan badan atau pejabat tata usaha negara.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penulisan ini yang pertama, analisis yuridis putusan PTUN dengan nomor perkara :14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. Kedua, terkait dengan hubungan hukum antara Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, dengan Keputusan Komisi Pemilihan tentang Penyelesaian Sengketa Pelanggaran Pemilihan Kepala Desa.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007), 35.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu pendekatan yang menggunakan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Dengan merujuk pada ketentuan-ketentuan yang mengatur terkait penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditinjau dari segi prosedur maupun substansi, dan kewenangan pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan suatu keputusan dalam pemilihan kepala desa Gorontalo.

Pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kasus yang berkaitan dengan isu-isu yang sedang dihadapi. Yang dijadikan sebagai objek penelitian yang selanjutnya isu tersebut sudah berubah menjadi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap. Dalam hal ini, kasus yang dimaksud ialah putusan perkara nomor : 14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. Yang kedua perkara tersebut merupakan perkara yang sama yaitu terkait sengketa pemilihan kepala desa akan tetapi memiliki amar putusan yang berbeda.

4. Data Penelitian

Dalam metode penelitian hukum normatif hanya dikenal dengan data sekunder saja, di mana data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas yang meliputi peraturan

perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti.²⁵ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan ialah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Undang-Undang Nomor Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa;

²⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta; Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, 2010), 156.

- i. Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan kepala Desa.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan atau sebagai penunjang terhadap bahan hukum primer antara lain :

- a. Jurnal hukum;
- b. Pendapat para sarjana (doktrin);
- c. Kasus-kasus hukum;
- d. Tesis dan disertasi hukum yang berkaitan dengan penelitian.

Bahan hukum tersier merupakan yang dapat menjelaskan atau sebagai penunjang terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain :

- a. Ensiklopedia;
- b. Kamus hukum;
- c. Majalah hukum;

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) atau dikenal juga dengan studi dokumen yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Studi kepustakaan yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu dengan cara mempelajari atau memahami serta menganalisis secara sistematis bahan-bahan yang utamanya berkaitan dengan putusan hakim PTUN Gorontalo dalam sengketa pemilihan kepala desa,

termasuk juga bahan-bahan lain yang tentunya berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Menurut Patton, analisis data merupakan suatu proses dalam mengatur urusan data, kemudian mengorganisasikannya dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.²⁶ Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, hal tersebut dikarenakan dalam penelitian ini tidak menggunakan rumusan yang berhubungan dengan statistik.

H. Sistematika Penulisan

Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang berisi atau menjelaskan gambaran secara umum terkait masalah yang menjadi pembahasan dalam penelitian, serta alasan mengapa penulis tertarik untuk meneliti terlebih khususnya menganalisis perkara yang berada dalam wilayah hukum PTUN Gorontalo tentang sengketa pemilihan kepala desa. Dalam bab ini terdiri dari : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab kedua, Kajian Teoretis Tentang Peradilan dan Keputusan Tata Usaha Negara Serta Pemerintahan Daerah dan Desa. Pada Bab ini,

²⁶ Lexy J. Moeleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991), 103.

menguraikan tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintahan Desa.

Bab ketiga, menjelaskan secara singkat kasus posisi (kaspos) dalam putusan Nomor :14/G/2021/PTUN.GTO. dan 20/G/2021/PTUN.GTO. Penjelasan tersebut berupa identitas para pihak serta putusan hakim. Inti dalam bab ini, yaitu menjabarkan pertimbangan hakim dalam kedua putusan yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini, serta melakukan analisis terhadap kedua putusan tersebut. Untuk menjawab rumusan masalah kedua, yaitu dengan menjelaskan secara komprehensif dengan berdasar pada undang-undang yang berlaku serta teori atau doktrin dalam Hukum Administrasi Negara mengenai hubungan hukum antara Keputusan Bupati yang menjadi objek sengketa dan Keputusan Komisi Pemilihan.

Bab keempat, menguraikan apa yang menjadi kesimpulan dari pembahasan atau hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh penulis serta memberikan saran guna untuk pembaharuan ilmu hukum terlebih khususnya untuk badan atau pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan KTUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan AAUPB serta pengetahuan terkait dengan penyelesaian sengketa yang berada dalam ruang lingkup PTUN.

BAB II

KAJIAN TEORETIS TENTANG PERADILAN DAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA SERTA PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA

A. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Negara Hukum dan Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), sebelum dilakukannya amandemen tidak ditemukan ketentuan yang secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Ketentuan yang menyatakan Indonesia merupakan negara hukum, tepat setelah dilakukannya amandemen ketiga terhadap UUD Tahun 1945.

Negara hukum yang dimaksud dalam penjelasan UUD Tahun 1945, bukan merupakan negara hukum dalam arti formal atau dikenal dengan istilah negara penjaga malam, melainkan yang dimaksud tersebut adalah negara hukum dalam arti yang luas yakni dalam arti material. Hal tersebut dikarenakan alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, menyatakan bahwa negara bukan hanya sekedar melindungi segenap bangsa Indonesia tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Negara hukum yang maksud dalam penjelasan UUD Tahun 1945 harus selaras dengan negara demokrasi, sehingga kedua hal tersebut bisa dijadikan sebagai dua pilar yang tegak lurus dan saling menopang. Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai

pemegang kedaulatan rakyat harus benar-benar tercermin, dalam artian mampu dijadikan sebagai penerjemah bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga sifat demoratis dalam suatu negara benar-benar terjamin.

Pasca dilakukannya amandemen kedua UUD Tahun 1945, diatur ketentuan terkait jaminan terhadap kedudukan warga negara dan penduduk serta hak asasi manusia semakin luas dan berkembang, hal tersebut telah tercantum dalam Pasal 26,27, dan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD Tahun 1945. Kedudukan warga negara dan hak-hak warga negara yang dijamin oleh UUD Tahun 1945 tersebut, harus dikaitkan dalam satu kesatuan UUD Tahun 1945 sehingga tidak dapat dipisahkan. Karena pada dasarnya, kedudukan dan hak-hak warga negara tersebut merupakan suatu bentuk dari asas demokrasi yang terkait dengan pokok pikiran kedua yang menyatakan bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Yang dimaksud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, didasarkan pada kesadaran bahwa warga negara indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan bermasyarakat. Begitu pula dengan pokok pikiran pertama yang menyatakan bahwa negara, penyelenggara negara, dan setiap warga negara berkewajiban untuk mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan, sebagai wujud dari sila ketiga Pancasila yaitu Persatuan Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, sangat jelas bahwa tujuan dari negara hukum sebagaimana yang dimaksud dalam UUD Tahun 1945 yaitu agar adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban setiap warga negara, yang tujuan utamanya adalah menciptakan atau melahirkan asas kerukunan. Karena asas kerukunan itulah yang akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan warga negara. Walaupun demikian, bukan berarti sama sekali tidak mungkin terjadinya sengketa antara pemerintah dan warga negara. Apabila terjadi sengketa antara pemerintah dan warga negara, maka prinsip yang pertama kali atau prinsip yang diutamakan adalah prinsip musyawarah, dan apabila tidak ditemukan titik tengah melalui musyawarah, peradilan administrasi merupakan sarana terakhir dalam menyelesaikan sengketa tersebut.

Secara filosofis, peradilan administrasi dibangun atas dasar falsafah negara pancasila, yang berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara pemerintah dengan warga negara. Pada dasarnya, pemerintah memiliki keunggulan daripada warga negara baik dari segi materi, pengetahuan, maupun kekuasaan. Oleh karena itu, hakim dalam peradilan administrasi di berikan kewenangan berupa hakim yang sifatnya aktif dan pembuktian bebas. Dengan adanya peradilan administrasi, diharapkan dapat menciptakan keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dengan warga negara, bukan semata-mata berfungsi untuk melindungi kepentingan individu atau perseorangan.

2. Pertimbangan Hakim

Di negara Indonesia sendiri dikenal dengan yang namanya asas kebebasan hakim, di mana asas kebebasan hakim ini dilindungi sepenuhnya oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Menurut Undang-Undang tersebut kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan yang tujuan utamanya adalah menegakkan hukum dan keadilan. Dalam memutuskan suatu perkara yang diadili oleh hakim, asas kebebasan hakim merupakan sumber hukum dalam merumuskan pertimbangan hukum hakim yang dikenal dengan *legal reasoning*. Asas kebebasan hakim dikenal memiliki 3 (tiga) esensi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, yaitu :

- a. Hakim hanya tunduk pada hukum dan keadilan;
- b. Putusan yang dilakukan oleh hakim tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun termasuk para penguasa dalam hal ini pemerintah;
- c. Tidak adanya konsekuensi terhadap pribadi hakim dalam menjalankan tugas dan fungsi yudisialnya selama tidak melanggar kode etik hakim.

Pertimbangan hukum hakim menurut Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman adalah pemikiran-pemikiran atau interpretasi oleh hakim di dalam menjatuhkan atau memvonis suatu putusan dengan mempertimbangkan hal-hal yang dapat meringankan maupun

memberatkan pelaku. Oleh karena itu, dalam setiap putusannya hakim wajib menyampaikan pertimbangannya secara tertulis terhadap sengketa yang sedang berperkara, karena hal tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan di dalam memutus suatu perkara. Di dalam membuat putusan suatu sengketa hakim dituntut selain memiliki kemampuan yang berintelektual juga harus memiliki integritas yang tinggi yang tujuannya agar dapat mencerminkan yang namanya rasa keadilan, menjamin kepastian hukum, dan bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat.

Undang-undang Kekuasaan Kehakiman terlebih khususnya Pasal 53 yang berbunyi :

- a. Dalam memeriksa dan memutus suatu perkara, hakim harus bertanggung jawab atas penetapan dan putusan yang telah dibuat;
- b. Penetapan dan putusan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) harus memuat pertimbangan hukum hakim berdasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar.

Hal inilah yang menjadi sumber hukum atau dasar hukum hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara yang ditanganinya. Artinya, dalam memutus suatu perkara haruslah berdasarkan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua pihak serta tidak menyimpang dari norma-norma hukum yang berlaku yang selanjutnya dikenal dengan sebutan pertimbangan hukum (*legal reasoning*).

Perumusan pertimbangan hukum tersebut harus dilakukan secara cermat serta menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar. Pertimbangan hukum oleh hakim tersebut haruslah didasari pada fakta peristiwa, fakta hukum, penerapan norma hukum baik hukum positif, hukum kebiasaan, serta yurisprudensi. Dalam hal ini hakim bahkan diberikan keleluasaan di dalam memutus suatu perkara melalui penafsiran atau penemuan hukum selama hal tersebut sesuai dengan argumentasi atau alasan yang menjadi dasar hukum dalam putusan hakim tersebut.

Peranan hakim dalam hukum acara PTUN berbeda dengan hakim yang bertugas dalam hukum acara perdata. Hal tersebut dapat dilihat dari sifat kedua hakim yang bertugas, di mana dalam hukum acara PTUN peranan hakim bersifat aktif (*nie lijdelijkheid van de rechter*) sedangkan peranan hakim dalam hukum acara perdata bersifat pasif (*lijdelijk*). Yang menjadi suatu pertimbangan timbulnya hakim aktif dalam hukum acara PTUN karena yang kerap dijadikan sebagai objek sengketa dalam PTUN ialah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) serta tindakan faktual pejabat tata usaha negara karena hal tersebut merupakan bagian dari hukum positif yang ketentuannya harus sesuai dengan pedoman atau tertib hukum yang berlaku.²⁷

²⁷ Aju Putrijanti, "Prinsip Hakim Aktif (Domini Litis Principle) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 3 (2013): 40-52.

Tujuan diberikannya asas hakim aktif dalam hukum acara PTUN yaitu untuk mencari serta menemukan yang namanya kebenaran materiil, selain daripada itu tujuannya untuk menyeimbangi antara tergugat dalam hal ini pemerintah dan penggugat dalam hal ini yaitu masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dari tindakan dari badan atau pejabat tata usaha negara, di mana kedudukan dari tergugat jauh lebih unggul dibandingkan dengan penggugat baik dari aspek pengetahuan, fasilitas, maupun materi atau finansial.²⁸

Berdasarkan ketentuan dalam hukum acara PTUN, hakim diberikan kewenangan dalam melakukan pembuktian bebas, hal tersebut merupakan konsekuensi dari peranan hakim aktif. Ketentuan norma terkait pembuktian bebas ditemukan dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang berbunyi : “hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim.”

3. Dasar Pengujian

Sengketa administrasi memerlukan suatu parameter yang secara transparan dapat digunakan semua pihak untuk menguji keabsahan atau ketidakabsahan suatu keputusan (*beschikking*) yang sedang disengketakan, yang kemudian parameter tersebut dijadikan sebagai

²⁸ Anajeng Esri Edhi Mahani, “Pemetaan Normatif Logika Pengecualian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara,” *Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum* 3, no. 1 (2021): 29-37.

dasar pengujian. Dalam negara hukum, dasar pengujian haruslah bersifat *rechmatig*, artinya harus tetap menggunakan parameter-parameter yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pengujian tersebut harus berdasarkan parameter dari segi yuridis dan bukan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*).

Dasar pengujian yang dapat dilakukan terhadap suatu keputusan yang disengketakan adalah :

- a. Aspek-aspek umum pengujian :
 - 1) Pengujian oleh instansi atasan, pengujian tersebut dilakukan secara lengkap, baik dari segi hukum maupun dari segi kebijaksanaan;
 - 2) Pengujian secara lengkap dilakukan dalam prosedur keberatan oleh instansi yang menerbitkan keputusan semula maupun oleh instansi banding administratif;
 - 3) Pengujian oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara bersifat khusus dari segi hukumnya saja.
- b. Ruang lingkup pengujian dari segi hukum dalam PTUN meliputi²⁹ :

²⁹ Yodi Martono Wahyuandi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peradilan* 5, no. 1 (2016): 80-87.

- 1) Pengujian terkait dengan kewenangan atau berwenangnya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan keputusan yang dijadikan sebagai objek sengketa;
- 2) Pengujian yang bersifat formal, artinya berkaitan dengan apakah pembentukan keputusan yang dijadikan sebagai objek sengketa telah sesuai prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) Pengujian secara substansi, artinya apakah isi keputusan yang dijadikan sebagai objek sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis. Tidak tertulis disini yaitu, Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik.

c. Dasar-dasar pengujian

- 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan sebagai objek sengketa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan sebagai objek sengketa bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Dari penjelasan tentang dasar pengujian di atas, terdapat sebuah perbedaan terkait pengujian terhadap suatu keputusan pada saat melakukan upaya administratif atau keberatan, dan pada saat keputusan tersebut diuji di Peradilan Tata Usaha Negara oleh hakim. Pengujian

keputusan pada saat upaya administratif dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan atau instansi atasan, dan dasar pengujiannya diuji dari segi hukum dan segi kebijaksanaan. Untuk pengujian keputusan oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara, dasar pengujiannya hanya dari segi hukum saja.³⁰

Maka dari itu, ketika keputusan tersebut dijadikan objek sengketa oleh pihak yang merasa dirugikan, dasar pengujian yang dilakukan oleh hakim yaitu dengan melihat apakah penerbitan objek sengketa diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Kemudian apakah penerbitan objek sengketa tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik secara prosedur maupun substansi, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Jika dalam pengujian tersebut ditemukan adanya hal-hal yang tidak sesuai dengan penjelasan di atas, maka keputusan tersebut dianggap tidak sah atau batal demi hukum dan hakim dalam putusannya berhak untuk membatalkan ataupun mencabut keputusan yang dijadikan sebagai objek sengketa tersebut.

4. Putusan Pengadilan

Putusan pengadilan menurut HIR dikenal dengan 2 (dua) macam putusan yaitu putusan akhir (*lind vonnis*) dan bukan putusan akhir (*sela/schorsing*). Yang dimaksud dengan putusan akhir adalah untuk

³⁰ E.D. Safitri dan N. Sa'adah, "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no. 1 (2021): 34-45.

mengakhiri suatu sengketa dalam tingkat tertentu. Putusan akhir ini terbagi menjadi 3 (tiga) macam putusan yaitu putusan yang bersifat menghukum (*condemnatior*), putusan yang bersifat menciptakan (*constitutif*), dan putusan yang bersifat menerangkan (*declarative*).

Bukan putusan akhir (*sela/schorsing*) adalah putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebelum memutus putusan akhir, hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mempermudah hakim di dalam memeriksa suatu perkara sebagai tindak lanjut dalam memberikan atau mengeluarkan putusan akhir. Putusan sela atau bukan putusan akhir terbagi menjadi 2 (dua) macam putusan yaitu putusan *praeparatoir* dan putusan *interlocutoir*. Putusan *praeparatoir* adalah putusan yang tujuannya untuk menggabungkan yang awalnya dua perkara menjadi satu atau menentukan tenggang di mana para pihak harus bertindak. Putusan *interlocutoir* merupakan suatu putusan yang isinya memuat instruksi kepada pihak yang ditunjuk hakim untuk membuktikan sesuatu hal.

Berdasarkan ketentuan dalam hukum acara PTUN, macam-macam putusan sama seperti pada uraian di atas, di mana hal tersebut mencakup putusan akhir dan bukan putusan akhir. Terkait dengan putusan hakim yang bukan putusan akhir (*sela/schorsing*) bukan merupakan putusan yang bersifat tunggal atau tersendiri walaupun putusan tersebut diucapkan di dalam persidangan. Karena pada dasarnya putusan hakim yang bukan putusan akhir ini hanya

dicantumkan di dalam berita acara persidangan akan tetapi apabila para pihak memerlukan hal tersebut, pengadilan menyediakan salinan resmi putusan tersebut yang kemudian dikenakan biaya salinan.

Salinan putusan harus tertera penjelasan yang menyatakan secara tegas bahwasanya putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Karena pada dasarnya, hanyalah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Hal ini bertentangan dengan ketentuan apabila ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dari timbulnya keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk ditunda pelaksanaan keputusannya selama keputusan tersebut masih dalam proses persidangan yang selanjutnya dijadikan sebagai objek dari gugatan. Karena hal tersebut di dasari atas pernyataan yang menyatakan bahwa putusan sela belum memperoleh kekuatan hukum yang tetap, sehingga hal tersebut dijadikan sebagai alasan untuk tidak menunda pelaksanaan keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang sebelumnya telah digugat oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan berupa permohonan penundaan pelaksanaan keputusan yang dalam hal ini dijadikan sebagai objek sengketa.³¹

³¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, Cetakan ke-empat (revisi), 2021), 391-392.

Kewenangan hakim dalam memutus suatu perkara atau sengketa PTUN, hakim memiliki kewenangan untuk mengeluarkan putusan antara lain :

a. Putusan yang dikeluarkan oleh ketua pengadilan tata usaha negara sebelum pokok perkara tersebut diperiksa. Putusan tersebut diputuskan pada saat rapat permusyawaratan yang isinya memuat terkait suatu gugatan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar dikarenakan :

- 1) Pokok gugatan yang diajukan penggugat bukan merupakan kewenangan atau wewenang hakim PTUN, baik kompetensi relatif maupun kompetensi absolut;
- 2) Syarat-syarat gugatan yang diajukan penggugat tidak memenuhi prosedur yang telah diatur meskipun hal tersebut sebelumnya sudah diberitahukan dan diperingatkan;
- 3) Gugatan yang diajukan penggugat tidak berdasarkan atau tidak sesuai dengan alasan-alasan yang layak;
- 4) Gugatan yang diajukan oleh penggugat sebenarnya telah terpenuhi dalam keputusan tata usaha negara yang selanjutnya disebut objek sengketa.
- 5) Gugatan yang diajukan oleh penggugat ke PTUN sebelum waktunya atau waktunya telah daluwarsa (lewat batas waktu).

- 6) Adanya permohonan penggugat untuk beracara dengan cuma-Cuma. Putusan ini berlaku untuk tingkat pertama dan terakhir yang artinya berlaku pula pada tingkat banding dan kasasi.
- b. Putusan yang dikeluarkan oleh hakim PTUN sebelum pokok perkara diperiksa. Putusan atau penetapan tersebut dilakukan pada saat acara pemeriksaan persiapan.
- c. Putusan yang dikeluarkan pada saat pemeriksaan pokok perkara dan putusan tersebut merupakan putusan akhir. Setelah putusan akhir tersebut diputuskan yang isinya berupa gugatan gugur, gugatan tidak dapat diterima, gugatan ditolak serta gugatan dikabulkan.

Putusan PTUN dapat dikatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum apabila tidak terpenuhinya suatu ketentuan. Ketentuan tersebut adalah apabila di dalam pembacaan putusan oleh hakim salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak menyempatkan hadir dalam persidangan yang kemudian hakim ketua tidak menginstruksikan agar salinan putusan tersebut disampaikan dengan surat yang tercatat kepada para pihak yang bersengketa dalam hal ini ditujukan untuk pihak yang tidak hadir.

Karena pada dasarnya, putusan tersebut disebut sebagai mahkota hakim yang tentunya harus dipertanggung-jawabkan bukan hanya sekedar untuk para pihak yang bersengketa melainkan kepada

masyarakat juga. Karena seperti yang kita ketahui bersama bahwasanya putusan hakim bersifat erga omnes, di mana putusan yang dikeluarkan oleh hakim tersebut tidak hanya untuk para pihak yang bersengketa saja (*inter partes*) melainkan mengikat secara publik (*erga omnes*). Oleh karenanya putusan tersebut harus tersusun secara sistematis dan lengkap sehingga dapat mendeskripsikan berbagai aspek yang meliputi antara lain yaitu dalil gugatan, jawaban (esksepsi, replik, duplik, serta alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa).³²

Maka dari itu, putusan tersebut harus diformulasikan sesuai dengan prosedur sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Konsekuensi yang diterima apabila putusan tersebut tidak diformulasikan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka putusan tersebut batal demi hukum. Ketentuan-ketentuan terkait formulasi putusan oleh hakim diatur dalam Pasal 184 ayat (1) HIR atau Pasal 195 RBG serta Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, ketentuan ini terakhir kali diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004. Menurut Pasal 184 ayat (1) HIR ketentuan terkait formulasi putusan harus memuat :

- a. Isi gugatan harus diuraikan secara singkat dan jelas;
- b. Jawaban tergugat atas gugatan;

³² Farida Azzahra, "Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Binamulia Hukum* 9, no. 2 (2020): 102-112.

- c. Alasan-alasan putusan;
- d. Jika putusan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka harus disebutkan peraturan yang mana;
- e. Keterangan terkait absensi atau kehadiran dari para pihak;
- f. Tanda tangan hakim beserta panitera.

Berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana aturan ini merupakan aturan yang sekarang dipakai di dalam ketentuan mengenai formulasi putusan oleh hakim, dalam aturan ini putusan tersebut harus memuat :

- a. Alasan dan dasar putusan;
- b. Pasal yang ada dalam peraturan perundang-undangan atau sumber hukum tidak tertulis;
- c. Tanda tangan ketua hakim yang memutus persidangan beserta panitera turut ikut dalam proses persidangan;
- d. Penetapan, acara rapat permusyawaratan, dan berita acara pemeriksaan sidang ditanda tangani oleh hakim yang memutus persidangan beserta panitera yang ikut serta dalam proses persidangan.

Berdasarkan uraian di atas, apabila salah satu unsur dari formulasi putusan oleh hakim tersebut tidak dipenuhi maka konsekuensinya adalah batalnya putusan. Selain daripada itu apabila putusan oleh hakim tidak menguraikan serta tidak mempertimbangkan alat-alat bukti beserta kekuatan pembuktian, maka hal tersebut bertentangan dengan

Pasal 178 ayat (1) HIR, Pasal 189 RBG dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan peraturan yang sekarang dipakai terkait pengaturan formulasi putusan oleh hakim yaitu Pasal 19 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004.

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Yahya Harahap putusan kerap kali dikatakan atau mengandung cacat dikarenakan tidak cukup pertimbangan. Terlebih khususnya putusan tersebut di dalam pertimbangannya tidak secara seksama mempertimbangkan fakta-fakta dan pembuktian sehingga disebut putusan tidak cukup pertimbangan (*niet voldoende gemotiveerd*). Oleh karena itu putusan tersebut harus dibatalkan.³³ Pada dasarnya, bagian yang paling penting dari putusan yaitu terletak pada pertimbangan hukumnya, karena pertimbangan hukum ini merupakan isi atau substansi suatu putusan.

Pertimbangan hukum memuat antara lain adalah analisis, argumentasi, pendapat, serta kesimpulan hukum yang dilakukan oleh hakim yang memeriksa perkara yang akan diputuskan tersebut. Hal-hal yang harus diperhatikan di dalam menganalisis pertimbangan yaitu terkait alat-alat bukti yang diajukan oleh pihak yang berperkara dalam hal ini penggugat dan tergugat apakah sudah sesuai atau memenuhi syarat formil dan materiil atau tidak, kemudian disusul dengan apakah

³³ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Ke-delapan, 2007), 811.

alat-alat bukti yang telah diajukan tersebut sudah sesuai atau mencapai dari batas minimal pembuktian atau belum, kemudian perlu adanya pembuktian terkait dalil penggugat dan dalil bantahan dari tergugat, dan yang terakhir yaitu nilai kekuatan pembuktian yang dimiliki oleh para pihak yang bersengketa.³⁴

B. Keputusan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara dikenal dengan peristilahan *beschikking* oleh Van Vollenhoven dan C.W. Van Der Pot. Beberapa penulis seperti A.M. Donner, H.D. Van Wijk, dan lain-lain menganggap bahwa keduanya merupakan bapak dari konsep *beschikking* yang modern (*moderne beschikkingsbegrip*). Di Indonesia sendiri, peristilahan *beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh WF. Prins. Peristilahan dari *beschikking* memiliki terjemahan yang berbeda-beda, E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran, dan lain-lain menganggap bahwa *beschikking* terjemahan dari ketetapan. WF. Prins, Philipus M. Hadjon, SF. Marbun, dan lain-lain menganggap bahwa *beschikking* terjemahan dari keputusan.³⁵

³⁴ L. Kusmawardi, S. Suteki, dan A. Ristyawati, "Penerapan Sanksi Administratif Dalam Putusan Perkara Tata Usaha Negara Di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang," *Journal Law Reform* 14, no. 1 (2018): 104-114.

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo, Cet. Ke-12, 2016), 139-140.

Definisi terkait *beschikking* memiliki perbedaan penafsiran khususnya oleh kalangan para sarjana, berikut adalah beberapa definisi tentang *beschikking*³⁶ :

- a. Keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan (*beschikking een wilsverklaring naar aanleiding van een ingediend verzoekschrift, of althans een gebleken wensch of behoefte*).
- b. Definisi keputusan merupakan suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret (*eenvoudig geworden een definitie van het begrip beschikking te geven: een eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan gericht op een concreet geval*)
- c. *Beschikking* merupakan suatu keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual. Keputusan tersebut berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada suatu kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban terhadap organisasi atau seseorang dan memberikan kewenangan atau hak kepada mereka (*een beschikking is een individuele of concrete*

³⁶ *Ibid*, hlm. 141-143.

publiekrechtelijke recht-beslissing een beslissing van een bestuursorgaan, gebaseerd op een publiek-rechtelijke bevoegdheid. Geschapen voor eend of meer individuen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. Die beslissing verplicht mensen of organisaties tot iets, geeft ze bevoegdheden of geeft ze aanspraken).

- d. Definisi *beschikking* secara umum dapat diartikan sebagai keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang tujuannya untuk menimbulkan akibat hukum (*onder beschikking kan zijn algemeenheid worden verstaan een besluit afkomstig van een bestuursorgaan, dat gericht is op rechtsgevolg*).

2. Unsur-Unsur Keputusan

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Belanda (AwB), Keputusan merupakan pernyataan kehendak yang tertulis secara sepihak oleh organ pemerintahan pusat. Yang diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang tujuannya untuk suatu penentuan, penghapusan, atau pengakhiran suatu hubungan hukum yang sudah ada, menciptakan hubungan hukum yang baru, yang memuat penolakan sehingga terjadinya penetapan, perubahan, penghapusan, dan atau penciptaan.³⁷

³⁷ *Ibid*, hlm. 144.

Berdasarkan definisi di atas, terdapat ada enam unsur keputusan yakni sebagai berikut :³⁸

- a. Suatu pernyataan kehendak tertulis (*een naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring*);
- b. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi (*gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting*);
- c. Bersifat sepihak (*eenzijdig*);
- d. Dengan mengecualikan keputusan yang sifatnya umum (*met zondering van algemene strekking*);
- e. Dimaksudkan khusus untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum yang baru, yang memuat suatu penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan (*gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen*);
- f. Berasal dari organ pemerintahan (*afkomstig van een administratief orgaan*).

³⁸ *Ibid*, hlm. 145-146.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Keputusan merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat 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. Dari definisi tersebut, terdapat sesuatu yang dapat dijadikan sebagai unsur-unsur keputusan, antara lain :³⁹

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum;
- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Berikut adalah penjelasan terkait unsur-unsur keputusan di atas secara teoritik serta berdasarkan hukum positif :

- a. Pernyataan Kehendak Sepihak Secara Tertulis

Berbicara terkait hubungan hukum publik selalu bersifat sepihak atau bersegi satu, hal tersebut dikarenakan tindakan hukum administrasi merupakan tindakan hukum yang sepihak (*administratiefrechtelijke rechtshandelingen zijn enzijdige rechtshandelingen*). Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa hubungan hukum publik berbeda dengan hubungan hukum dalam

³⁹ *Ibid*, hlm. 147-148.

bidang perdata yang notabeneanya selalu bersifat dua pihak (*tweejizdige*). Karena di dalam hukum perdata selain adanya suatu kesamaan kedudukan juga ada yang namanya asas otonomi yaitu kebebasan pihak yang bersangkutan dalam mengadakan adanya hubungan hukum atau sebaliknya, serta menentukan apa isi dari hubungan hukum tersebut.

Apabila pemerintah mendapatkan suatu peristiwa yang konkret, di mana pemerintah memiliki keinginan untuk menyelesaikan peristiwa tersebut, pemerintah diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menyelesaikan peristiwa tersebut melalui tindakan hukum secara sepihak yang kemudian dituangkan dalam bentuk keputusan. Artinya keputusan tersebut merupakan hasil dari tindakan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis, sebagai wujud dari motivasi dan keinginan pemerintah dalam menyelesaikan suatu peristiwa yang konkret.

b. Dikeluarkan Oleh Pemerintah

Penerbitan suatu keputusan dikenal dengan keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ pemerintahan seperti Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Presiden, Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Hakim (*rechterlijke beschikking*), dan lain-lain. Akan tetapi dalam hal ini, keputusan yang dimaksud adalah suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah selaku administrasi negara. Pada

dasarnya, keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ kenegaraan tidak termasuk dalam pengertian *beschikking* berdasarkan Hukum Administrasi Negara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa tata usaha negara merupakan administrasi yang melaksanakan fungsi dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Yang dimaksud dalam hal urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, artinya kata pemerintahan diartikan sebagai kekuasaan eksekutif. Pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, selain organ dan fungsi dari pembuat undang-undang dan peradilan. Maka dari itu, pemerintahan umum dapat diartikan sebagai keseluruhan dari aktivitas pemerintah, yang tidak termasuk sebagai pembuat undang-undang maupun peradilan. Pengertian dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara memiliki arti yang sangat luas, artinya pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan keputusan juga luas.

c. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, bahwa keputusan merupakan hasil dari suatu tindakan hukum pemerintahan. Dalam negara hukum, diatur bahwasanya setiap tindakan hukum pemerintah harus didasari pada asas legalitas, artinya pemerintah

harus tunduk pada undang-undang yang berlaku. Artinya, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas sebagaimana yang telah dirumuskan dalam prinsip negara hukum melalui prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang (*dat het bestuur aan de wet is onderworpen. In the werking ten aanzien van het bestuur wordt het legaliteitsbeginsel wel als afzonderlijk geformuleerd rechtsstaatsbeginsel tot uitdrukking gebracht het beginsel van wetmatigheid van bestuur*).

Hakikat dari asas legalitas adalah wewenang, artinya kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan pemerintah dalam hal ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif sehingga dapat melahirkan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Penerbitan suatu keputusan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus berdasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketika pemerintah mengeluarkan keputusan yang bukan wewenangnya, maka keputusan tersebut menjadi tidak sah. Karena pada dasarnya, keputusan tersebut nantinya akan menimbulkan hukum bagi pihak yang dikenai keputusan, oleh karena itu penerbitannya haruslah didasarkan pada pemerintah yang memiliki wewenang

yang secara sah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Organ pemerintahan dapat memperoleh otoritas untuk menerbitkan keputusan melalui delegasi, mandat dan atribusi.

d. Bersifat Konkret, Individual, dan Final

Dalam Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara, keputusan bersifat individual-konkret dari rangkaian norma hukum yang bersifat umum-abstrak. Dalam menuangkan hal-hal yang bersifat umum dan abstrak ke dalam peristiwa yang bersifat konkret, maka diterbitkanlah keputusan yang akan membawa peristiwa umum itu sehingga dapat dilaksanakan. Keputusan Tata Usaha Negara bersifat individual, artinya keputusan tersebut tidak untuk umum, akan tetapi berdasarkan apa yang dituju oleh keputusan itu. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret memiliki arti bahwa keputusan tersebut tidak bersifat umum atau tidak abstrak objeknya, sehingga waktu dan tempatnya terbatas. Keputusan bersifat final, artinya keputusan tersebut sudah definitif dan oleh karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Suatu keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan ataupun instansi lainnya, dapat dikatakan bahwa keputusan tersebut belum bersifat final. Oleh karena itu, keputusan tersebut tidak menimbulkan akibat hukum sehingga seseorang yang dikenai keputusan itu tidak dibebani kewajiban untuk melaksanakan.

e. Menimbulkan Akibat Hukum

Keputusan merupakan suatu wujud konkret dari tindakan hukum pemerintahan (*bestuursrechthandelingen*). Tindakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan pada sifatnya yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu serta tindakan hukum yang nantinya akan melahirkan hak dan kewajiban terhadap seseorang atau badan hukum perdata. Maka dari itu dapat dikatakan, tindakan hukum pemerintahan merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu, terlebih khususnya dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara.

f. Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Berdasarkan ketentuan dalam hukum perdata, dikenal istilah subjek hukum, yang artinya pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*). Istilah dari subjek hukum terbagi menjadi dua, yaitu manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Dalam menentukan kualifikasi terkait subjek hukum dilihat dari mampu (*bekwaam*) atau tidak mempunya (*onbekwaam*) untuk mendukung hak dan kewajiban hukum. Berdasarkan hukum keperdataan, seseorang atau badan hukum yang dikategorikan tidak mampu, sebagai contoh orang yang masih berada dalam

pengampunan atau suatu perusahaan yang telah dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasikan sebagai subjek hukum. Karena pada dasarnya, keputusan merupakan wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada subjek hukum berupa seseorang atau badan hukum yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.

3. Macam-Macam Keputusan

a. Keputusan Deklaratoir

Berdasarkan Pasal 54 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan bahwa keputusan meliputi keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif.

Keputusan deklaratif atau deklaratif merupakan keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, akan tetapi hanya sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut (*rechtsvaststellende beschikking*). Suatu keputusan yang bersifat deklaratif, dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau mengakui suatu hak yang sudah ada. Dengan kata lain, keputusan deklaratif artinya keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif.

Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan yang bersifat konstitutif. Sebagai contoh, Keputusan yang bersifat deklaratif adalah Surat Keputusan Bupati Gorontalo tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo, Tanggal 21 April 2021. Hal tersebut dikategorikan sebagai keputusan yang bersifat deklaratif karena keputusan Bupati tersebut hanyalah keputusan yang bersifat mengesahkan setelah adanya pembahasan terlebih dahulu di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan keputusan konstitutif.

b. Keputusan Konstitutif

Keputusan Konstitutif merupakan keputusan yang menciptakan hubungan hukum yang baru yang sebelumnya tidak ada, begitupun sebaliknya yaitu memutus hubungan hukum yang sudah ada. Dengan kata lain, keputusan konstitutif yaitu keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintah, yang kemudian ditindaklanjuti oleh keputusan yang bersifat deklaratif baik secara horizontal maupun vertikal. Contoh keputusan yang bersifat konstitutif yaitu, keputusan Komisi Pemilihan tentang Penetapan Calon Terpilih Kepala Desa Hutabohu atas nama Tri Supardi Otaya. Keputusan tersebut ditujukan kepada Bupati Gorontalo, karena memang sebelumnya

Bupati mengeluarkan Surat Keputusan (SK) terkait pendelegasian Komisi Pemilihan dalam hal menyelenggarakan seluruh tahapan proses Pilkadaes di Kabupaten Gorontalo.

Menurut Indroharto, keputusan konstitutif terdiri atas⁴⁰ :

- 1) Perintah berbuat sesuatu, tidak berbuat sesuatu, atau membiarkan sesuatu;
- 2) Pemberian suatu status;
- 3) Merupakan subsidi atau bantuan pemerintah;
- 4) Pemberian izin-izin;
- 5) Pemberian persetujuan, penundaan, pembatalan.

Selain dari pada itu, keputusan yang bersifat konstitutif dapat berupa hal-hal sebagai berikut⁴¹ :

- 1) Keputusan-Keputusan yang memberikan status pada seseorang, lembaga, ataupun perusahaan, yang oleh karenanya seseorang ataupun perusahaan tersebut dapat menerapkan aturan hukum tertentu (*beschikkingen welke aan een persoon, een instelling of een zaak een status verlenen, worden*);
- 2) Keputusan-Keputusan yang menyetujui ataupun membatalkan berlakunya suatu keputusan organ yang lebih rendah (*beschikkingen welke aan beschikkingen van lagere*

⁴⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), 181-182.

⁴¹ Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 157.

organen werking varlenen of bestaande werking ontnemen);

3) Keputusan-Keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan (*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*).

c. Keputusan Berantai (*kattend beschikking*)

Berdasarkan teori atau doktrin yang berkembang dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal yang namanya Keputusan Berantai (*kattend beschikking*). Definisi dari Keputusan Berantai adalah suatu keputusan yang masih dalam satu rangkaian sehingga keputusan tersebut tidak dapat dipisahkan. Keputusan ini memiliki keterkaitan dengan macam-macam keputusan yang sudah dijelaskan sebelumnya, yakni keputusan deklaratior dan keputusan konstitutif. Sebagai contoh, ketika Komisi Pemilihan mengeluarkan suatu keputusan (keputusan konstitutif) yang kemudian keputusan tersebut ditindaklanjuti oleh Bupati (keputusan deklaratior), maka kedua keputusan tersebut tidak dapat dipisahkan apabila kedepannya terjadi suatu permasalahan hukum. Karena pada dasarnya, keputusan yang bersifat konstitutif telah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang menerbitkan keputusan deklaratior, maka hal tersebut telah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

4. Syarat-Syarat Pembuatan Keputusan

Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara memiliki beberapa persyaratan yang harus diperhatikan, agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Berikut adalah syarat-syarat penerbitan keputusan⁴² :

a. Syarat-syarat materiil :

- 1) Organ Pemerintahan atau Pejabat Pemerintah yang menerbitkan keputusan harus yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Dikarenakan keputusan merupakan suatu pernyataan kehendak, oleh karenanya keputusan tidak boleh mengandung cacat yuridis, seperti paksaan (*dwang*), suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*);
- 3) Keputusan haruslah berdasarkan pada suatu keadaan atau situasi tertentu;
- 4) Keputusan harus dilaksanakan tanpa melanggar peraturan yang lainnya, serta isi dan tujuan dari keputusan tersebut haruslah sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

b. Syarat-syarat formal :

⁴² *Ibid*, hlm. 162.

- 1) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan persiapan dibuatnya keputusan serta berkaitan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- 2) Keputusan yang diterbitkan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) Syarat-syarat yang terkait dengan pelaksanaan keputusan harus terpenuhi;
- 4) Memperhatikan jangka waktu terkait dengan diterbitkannya keputusan dan di umulkannya keputusan.

Apabila penerbitan keputusan sudah sesuai dengan syarat materiil dan syarat formal, maka keputusan tersebut dapat dikatakan sebagai keputusan yang sah menurut hukum (*rechtsgeldig*). Akan tetapi, apabila dalam penerbitan suatu keputusan tersebut ada beberapa persyaratan yang tidak terpenuhi, maka keputusan tersebut mengandung cacat sehingga menjadi tidak sah. Contohnya semisal, keputusan yang dibuat oleh organ atau pejabat yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), mengandung cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat kehendak (*wilsgebreken*), dan cacat isi (*inhoudsgebreken*).⁴³

C. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

1. Pengertian Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

⁴³ Akhmad Nikhrawi Hamdie, "Ukuran Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 4, no. 1 (2019): 30-40.

Pemerintah daerah Kabupaten/Kota adalah instansi pemerintahan tingkat lokal di Indonesia, yang mencakup wilayah kabupaten dan kota. Pemerintah daerah ini diberikan kewenangan untuk mengelola dan mengatur urusan pemerintahan di tingkat lokal, sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku.

Pemerintahan Kabupaten/Kota merupakan gabungan dari beberapa wilayah kecamatan. Mayoritas dari Kabupaten wilayahnya mencakup pedesaan, sedangkan untuk Kota terdiri dari beberapa wilayah perkotaan. Meskipun pemerintahan di tingkat Kabupaten dan Kota dianggap setingkat dan memiliki kewenangan yang sama, akan tetapi terdapat beberapa hal yang membedakannya. Hal tersebut dapat dilihat dari segi wilayah, yang mana wilayah untuk Kabupaten lebih luas dibanding Kota. Satu Kabupaten terdiri dari minimal lima Kecamatan, sedangkan untuk Kota minimal empat Kecamatan. Dari segi sektor perekonomian, wilayah Kabupaten berasal dari pertanian, sedangkan untuk wilayah Kota lebih mengandalkan industri.

Organ pemerintahan daerah Kabupaten/Kota mengacu pada struktur pemerintahan yang ada di tingkat lokal di Indonesia. Sistem pemerintahan daerah ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berikut adalah beberapa organ pemerintahan daerah kabupaten/kota:

a. Bupati/Walikota

Bupati/Walikota merupakan kepala pemerintahan daerah Kabupaten/Kota yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Bupati/Walikota dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari :

1) Sekretaris Daerah

Sekretaris Daerah memiliki fungsi untuk menyediakan dukungan administratif dan teknis kepada Bupati/Walikota.

2) Dinas-Dinas

Dinas-dinas ini merupakan perpanjangan tangan oleh Bupati/Walikota dalam hal melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dinas-dinas terdiri dari Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, dan dinas-dinas lainnya, yang bertanggung jawab sesuai dengan tupoksi masing-masing kedinasan.

3) Badan-Badan

Badan-badan ini membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Badan-badan terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), serta badan-

badan lainnya yang bertanggung jawab sesuai dengan tugas yang di embannya.

4) Inspektorat

Inspektorat merupakan lembaga yang berperan dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.

5) Kecamatan

Kecamatan memiliki peran yang signifikan dalam perangkat daerah. Peran yang di miliki oleh kecamatan yaitu sebagai pelaksana kebijakan pemerintahan daerah, penyelenggara pelayanan admnisitratif, pembinaan dan pengawsan Desa/Kelurahan, serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap program kerja di masing-masing wilayah kecamatan.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota

DPRD merupakan lembaga legislatif yang keanggotannya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. DPRD memiliki kewenangan untuk membuat perturan daerah, mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, dan berperan dalam proses penganggaran. Yang kesemuanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat.

2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah di tingkat kabupaten atau kota. Peraturan ini umumnya mengatur aspek-aspek terkait otonomi daerah dan kebutuhan lokal. Meskipun demikian, isi Peraturan Daerah dapat berbeda secara signifikan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota melibatkan serangkaian langkah, termasuk diskusi di DPRD, penyusunan naskah peraturan daerah, pembahasan lebih lanjut, dan akhirnya persetujuan dari Kepala Daerah setempat. Selain itu, terdapat Peraturan Bupati/Walikota (Perbup/Perwali) yang diterbitkan oleh Kepala Daerah setempat untuk menjalankan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Perbup/Perwali cenderung lebih terperinci dan berfokus pada aspek-aspek teknis dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengelolaan administrasi pemerintahan di tingkat daerah, diberikan kewenangan otonomi yang sebesar-besarnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh undang-undang sebagai tanggung jawab Pemerintah Pusat. Dalam upaya menjalankan otonomi yang luas di daerah, pemerintahan daerah memiliki hak untuk membuat peraturan daerah dan peraturan lainnya sebagai bagian dari pelaksanaan tugas otonomi dan pembantuan.

3. Otonomi Daerah

Pada dasarnya, daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Akan

tetapi, terdapat pembatasan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, yakni sepanjang tidak mengatur urusan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari konstruksi Indonesia sebagai negara kesatuan, yang pada prinsipnya hanya terdapat satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam lapangan pemerintahan.

Meskipun demikian, sebagaimana tercermin dalam Pasal-Pasal mengenai pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Indonesia tidak menganut konsep negara kesatuan secara penuh, melainkan konsep negara kesatuan yang terdesentralisasi, di mana terdapat tugas-tugas tertentu yang diatur dan diurus sendiri oleh daerah. Maka dari itu, pemerintahan daerah dikonstruksikan sebagai unsur dari pemerintahan nasional, bukan merupakan bagian-bagian wilayah yang bersifat independent.

Hal tersebut bila dikaitkan dengan konsep desentralisasi, dikenal salah satu bentuk desentralisasi yakni desentralisasi administratif. Desentralisasi administratif dapat dimaknai sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada perlengkapan atau organ pemerintahan sendiri di daerah untuk dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan kewenangan mengatur di daerah, maka melalui adanya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat tersebut, dapat dimaknai pula terdapat kewenangan untuk melakukan pengaturan

dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Hal ini dikaitkan dengan pengambilan keputusan yang dilakukan, di mana dalam konsep desentralisasi, daerah pada level yang lebih rendah dapat melakukan pengambilan keputusan, serta menentukan isu yang langsung mereka perhatikan atau tangani.⁴⁴

Dalam konteks pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sumber kewenangan menjadi salah satu poin yang penting, mengingat pada prinsipnya daerah dalam konstruksi negara kesatuan, pelaksanaan pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan pemerintah pusat. Lebih lanjut, dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, sumber kewenangan pemerintahan tersebut harus berdasarkan pada ketentuan hukum, yang secara kontekstual berasal dari peraturan perundang-undangan, baik melalui atribusi, delegasi, atau pun mandat.⁴⁵

D. Pemerintahan Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa adalah sebuah sistem administrasi yang beroperasi pada tingkat terendah dalam struktur pemerintahan suatu negara, terutama dalam konteks Indonesia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pemerintahan Desa adalah bentuk pemerintahan yang berada

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI : Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus* (Bandung: Nusa Media, 2014), 38.

⁴⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Kencana, 2014), 111.

di tingkat terendah secara langsung di bawah Kepala Desa atau Lurah. Pemerintahan Desa ini bertanggung jawab atas pengaturan urusan internal dan rumah tangga desa, dan terdiri dari dua unsur utama yakni Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 23, disebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah tanggung jawab Pemerintahan Desa itu sendiri. Pasal 1 ayat 3 dalam undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah suatu entitas yang dipimpin oleh Kepala Desa atau dapat dikenal dengan nama lain, yang dibantu oleh perangkat Desa sebagai bagian integral dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Oleh karena itu, Pemerintahan Desa merujuk pada struktur organisasi yang bertugas dalam menjalankan fungsi pemerintahan di tingkat Desa.

Organ Pemerintahan Desa di Indonesia diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berikut ini adalah organ-organ Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 :

a. Pemerintah Desa (Kepala Desa)

Kepala Desa merupakan pemimpin eksekutif di tingkat desa. Kepala Desa memiliki tugas dan wewenang untuk mengelola administrasi pemerintahan desa, mengoordinasikan pembangunan desa, dan melaksanakan kebijakan desa. Dalam

melaksanakan urusan Pemerintahan Desa, Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri dari :

1) Sekretaris Desa

Sekretaris Desa merupakan Perangkat Desa yang bertugas untuk membantu Kepala Desa dalam hal melaksanakan pengelolaan administrasi desa serta mempersiapkan bahan penyusunan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

2) Pelaksana Kewilayahan

Pelaksana Kewilayahan di pimpin oleh Kepala Dusun yang tugasnya untuk membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban pada wilayah kerja yang telah ditentukan berdasarkan ketentuan yang sudah ditetapkan.

3) Pelaksana Teknis

Pelaksana Teknis merupakan unsur pembantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai pelaksana tugas operasional.

b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD adalah lembaga perwakilan masyarakat desa yang dipilih oleh warga desa. BPD memiliki tugas untuk memberikan masukan, mengawasi pelaksanaan program pembangunan desa, dan menjadi mitra kerja Kepala Desa.

c. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD)

LPMD adalah lembaga yang bertugas mengelola dana desa, merencanakan program pembangunan, dan mengawasi pelaksanaan program-program tersebut.

d. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

BUMDes adalah lembaga ekonomi yang dimiliki oleh desa. BUMDes bertugas untuk mengelola usaha ekonomi desa dan mengembangkan potensi ekonomi masyarakat desa.

e. Lembaga Kemasyarakatan Desa

Termasuk dalam lembaga ini adalah RT/RW (Rukun Tetangga/Rukun Warga), Karang Taruna, dan lembaga kemasyarakatan lainnya yang berfungsi untuk memajukan kehidupan sosial dan budaya masyarakat desa.

f. Lembaga Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (LKKM)

LKKM adalah lembaga yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban di desa. LKKM ini dapat mencakup Satuan Perlindungan Masyarakat (Satlinmas), Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP), dan lembaga sejenis.

g. Lembaga Adat

Beberapa desa memiliki lembaga adat yang berfungsi menjaga dan melestarikan adat istiadat serta sistem hukum adat di desa tersebut.

2. Peraturan Desa

Peraturan Desa merupakan regulasi hukum yang dikeluarkan oleh Kepala Desa setelah melalui proses pembahasan dan persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa. Regulasi tersebut dibentuk dengan tujuan untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan di tingkat desa. Oleh karena itu, eksistensi dari peraturan ini memiliki signifikansi yang besar sebagai mekanisme penyeimbang (*check balance*) antara Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan desa memiliki peranan yang sangat penting dalam proses penyusunannya, yaitu harus perlu mempertimbangkan kebutuhan dan kondisi khusus yang ada di desa tersebut. Proses penyusunan ini harus mengacu pada peraturan perundang-undangan desa yang berlaku, serta tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang memiliki tingkat hierarki lebih tinggi. Selain itu, peraturan desa juga harus memastikan bahwa tidak ada dampak merugikan terhadap kepentingan umum.

3. Hak dan Kewajiban Desa serta Masyarakat Desa

a. Desa berhak :

- 1) Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, nilai sosial budaya masyarakat desa, dan adat istiadat;
- 2) Menetapkan dan mengelola kelembagaan desa; dan
- 3) Memperoleh sumber pendapatan.

b. Desa berkewajiban :

- 1) Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- 2) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 3) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa;
- 4) Mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa; dan
- 5) Memberikan serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

c. Masyarakat desa berhak :

- 1) Meminta dan mendapatkan informasi dari pemerintah desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 2) Memperoleh pelayanan yang adil dan merata;
- 3) Menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat baik lisan maupun tulisan secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 4) Memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi Kepala Desa, Perangkat Desa, Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan Anggota Lembaga Kemasyarakatan Desa.

5) Mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban desa.

d. Masyarakat desa berkewajiban :

- 1) Membangun diri dan memelihara lingkungan desa;
- 2) Mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa yang baik;
- 3) Mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di desa;
- 4) Memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotong-royongan di desa; dan
- 5) Ikut berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di desa.

BAB III

ANALISIS HUKUM PUTUSAN PTUN GORONTALO TENTANG SENGKETA PILKADES

A. Kasus Posisi Putusan PTUN Gorontalo Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO dan Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO

1. Kasus Posisi Putusan PTUN Gorontalo Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO

a. Identitas Para Pihak

Tri Supardi Otaya, Kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal Jalan Melati Dusun III, Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo, Pekerjaan Wiraswasta; selanjutnya disebut sebagai Terbanding/Penggugat; melawan Bupati Gorontalo, tempat kedudukan Jalan Rauf Mo'o No. 357, Kecamatan Limboto, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo; selanjutnya disebut sebagai Pembanding/Tergugat; dan melawan Rustam H.S Pomalingo, Kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo, Pekerjaan Kepala Desa Hutabohu; selanjutnya disebut sebagai Terbanding/Tergugat II Intervensi.⁴⁶

Objek gugatan dalam sengketa ini adalah Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian

⁴⁶ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo pada Tingkat Pertama dalam *Tri Supardi Otaya v. Bupati Kabupaten Gorontalo*, Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO, hlm 1.

Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021.

b. Putusan

Putusan hakim dalam perkara di atas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Keputusan Bupati Gorontalo Nomor : 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021;
- 3) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Gorontalo Nomor : 395/17/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu, Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021;
- 4) Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 448.800,- (Empat Ratus Empat Puluh Delapan Ribu Delapan Ratus Rupiah).⁴⁷

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 59.

2. Kasus Posisi Putusan PTUN Gorontalo Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO

a. Identitas Para Pihak

Hermanto A. Napu, Kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal Lingkungan II, Kelurahan Dutulanaa, Kecamatan Limboto, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo, Pekerjaan Wiraswasta; selanjutnya disebut sebagai Pembanding/Penggugat; melawan Bupati Gorontalo, tempat kedudukan Jalan Rauf Mo'o No. 357, Kecamatan Limboto, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo; selanjutnya disebut sebagai Terbanding/Tergugat; dan melawan Iwan Tamrin Bukoi, Kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal Lingkungan IV Perum Kayu Merah Residence Blok C11, Kelurahan Kayu Merah, Kecamatan Limboto, Kabupaten Gorontalo, Provinsi Gorontalo, Pekerjaan Kepala Desa Bongomeme; selanjutnya disebut sebagai Terbanding/Tergugat II Intervensi.⁴⁸

Objek gugatan dalam sengketa ini adalah Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 296/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Bongomeme, Kecamatan Dungaliyo, Kabupaten Gorontalo, Tanggal 20 April 2021.

b. Putusan

⁴⁸ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo pada Tingkat Pertama dalam *Hermanto A. Napu v. Bupati Kabupaten Gorontalo*, Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, hlm 1.

Putusan hakim dalam perkara di atas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.369.000,- (Tiga Ratus Enam Puluh Sembilan Ribu Rupiah).⁴⁹

B. Dasar Pertimbangan Hakim dan Analisis Yuridis Putusan PTUN Gorontalo Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO dan Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO

1. Dasar Pertimbangan Hakim dalam Perkara Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO

Maksud dan tujuan gugatan dari Penggugat adalah memohon kepada PTUN Gorontalo agar menyatakan batal atau tidak sah serta mencabut Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo tanggal 27 April 2021. Penggugat meyakini bahwa keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Di sisi lain, Tergugat membantahnya dengan menyatakan bahwa sebelum menerbitkan objek sengketa *a quo* tersebut, Tergugat telah memenuhi ketentuan-ketentuan

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 61.

yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan AAUPB.

Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa, berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan bahwasanya alasan-alasan yang dapat diajukan dalam mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan dan KTUN yang digugat tersebut bertentangan dengan AAUPB. KTUN dapat dikatakan sebagai produk hukum yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku apabila KTUN tersebut diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang atau KTUN yang diterbitkan tersebut bertentangan dengan ketentuan yang bersifat prosedural maupun substansial serta bertentangan dengan AAUPB.⁵⁰

Maka dari itu, dalam menyelesaikan perkara ini hakim akan menilai apakah KTUN tersebut diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, dan apakah KTUN tersebut diterbitkan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan baik dari segi prosedur maupun substansi, serta apakah KTUN tersebut sudah sesuai dengan AAUPB atau tidak. Berdasarkan dalil gugatan, Replik, Duplik, bukti-bukti

⁵⁰ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo pada Tingkat Pertama dalam *Tri Supardi Otaya v. Bupati Kabupaten Gorontalo*, Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO, hlm. 49.

tertulis dan keterangan para saksi di persidangan, majelis hakim menyusun fakta hukum sebagai berikut :

- a. Bahwa telah terjadi Pemilihan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo sesuai dengan Keputusan Komisi Pemilihan Nomor 1 Tahun 2021, Tanggal 13 Januari 2021 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Jadwal Pelaksanaan Tahapan dan Pelaksanaan Kegiatan dalam Setiap Tahapan Pemilihan Kepala Desa Tahun 2021 (bukti T-7);
- b. Bahwa Panitia Pemilihan telah menerbitkan Keputusan Panitia Pemilihan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penetapan Calon Terpilih Pada Pemilihan Kepala Desa Hutabohu Tahun 2021, Tanggal 25 Maret 2021 (bukti P-8);
- c. Bahwa Tergugat II Intervensi telah mengajukan Surat Laporan Pelanggaran Pemilihan Calon Kepala Desa Hutabohu, Tanggal 1 Maret 2021, yang ditujukan kepada Komisi Pemilihan Kepala Desa Serentak Kabupaten Gorontalo (bukti T-4)
- d. Bahwa telah terbit Putusan Komisi Pemilihan Kepala Desa Serentak Kabupaten Gorontalo Nomor : 21/PTS/KP-PILKADES/IV/2021, Tanggal 15 April 2021 (bukti P-10=T-2=T.II.Int-3);
- e. Bahwa Tergugat telah menerbitkan Objek Sengketa berupa Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 395/17/IV/2021 tentang

Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021 (P-1=T-3=T.II.Int-1);

- f. Bahwa Penggugat telah mengajukan Surat Keberatan atas diterbitkannya Surat Keputusan dengan Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021, Kepada Bupati Gorontalo, Tanggal 24 Mei 2021 (bukti P-2).

Alat uji yang digunakan oleh hakim dalam menilai kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dalam hal penerbitan objek sengketa *a quo* tunduk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa jo Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa. Berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berbunyi : “ Bupati/Walikota mengesahkan calon kepala desa terpilih menjadi kepala desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan kepala desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota”.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berbunyi : “calon kepala desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau Pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah

penerbitan keputusan Bupati/Walikota”. Berdasarkan Pasal 88 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, berbunyi : “Bupati menetapkan pengesahan dan pengangkatan kepala desa dengan keputusan Bupati paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Bupati menerima surat keputusan tentang penetapan calon terpilih dari BPD atau Komisi Pemilihan”.

Dari beberapa ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwasanya Tergugat merupakan Pejabat yang berwenang di dalam menerbitkan objek sengketa *a quo*. Berdasarkan fakta persidangan, bahwa Tergugat sebelum menerbitkan objek sengketa *a quo*, telah terjadi sengketa Pemilihan Kepala Desa sebelumnya. Sengketa tersebut timbul akibat adanya laporan oleh Tergugat II Intervensi Kepada Komisi Pemilihan terkait dugaan Pelanggaran Pemilihan berupa *money politic* yang dilakukan oleh Penggugat. Tergugat II Intervensi menduga bahwa perolehan suara yang diperoleh Penggugat dilakukan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 182 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, Berbunyi : “Dalam hal laporan pelanggaran pemilihan atau laporan perselisihan hasil pemilihan ditindak lanjuti oleh komisi pemilihan melalui verifikasi dengan cara meminta keterangan tentang materi laporan dari pelapor, meminta keterangan dari terlapor, meminta keterangan dari para pihak yang terkait lainnya, pemeriksaan alat bukti,

meminta keterangan saksi, dan melakukan kunjungan kepada lembaga atau instansi terkait untuk meminta keterangan”.

Hasil dari verifikasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan, selanjutnya Komisi Pemilihan menerbitkan Keputusan berupa menyebutkan terbukti telah terjadi Pelanggaran Pemilihan dan/atau terbukti telah terjadi Perselisihan Hasil Pemilihan, dan/atau menyebutkan tidak terjadi Pelanggaran Pemilihan, dan/atau tidak terbukti terjadi Peerselisihan Hasil Pemilihan. Oleh karena hasil pemeriksaan atau klarifikasi yang dilakukan Komisi Pemilihan, di mana Penggugat terbukti melakukan pelanggaran pemilihan, sehingga Komisi Pemilihan mengeluarkan atau menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Nomor : 21/PTS/KP-PILKADES/IV/2021, Tanggal 15 April 2021. Isi dari Keputusan tersebut pada intinya melakukan pembatalan calon atas nama Tri Supardi Otaya (Penggugat) karena telah terbukti melakukan Pelanggaran Pemilihan berupa *money politic*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 185 ayat (7) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, berbunyi : “Dalam hal Keputusan Komisi Pemilihan berupa pembatalan calon terpilih, calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak berikutnya ditetapkan oleh BPD sebagai calon kepala desa terpilih.”

Keputusan Komisi Pemilihan tersebut kemudian disampaikan kepada BPD, sehingga BPD menginstruksikan kepada panitia

pemilihan untuk menetapkan calon Kepala Desa atas nama Rustam H.S Pomalingo yang selanjutnya disebut Tergugat II Intervensi sebagai calon Kepala Desa terpilih. BPD menyampaikan hasil penetapan calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati melalui Komisi Pemilihan, yang kemudian hal tersebut ditindaklanjuti oleh Tergugat Bupati Kabupaten Gorontalo melalui Keputusan Bupati Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April.

Karena dasar penerbitan objek sengketa *a quo* adalah Keputusan Komisi Pemilihan, maka hakim dalam dasar pertimbangannya akan memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan. Berdasarkan pertimbangan hakim, Komisi Pemilihan telah melakukan verifikasi sesuai dengan ketentuan Pasal 182 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, artinya penerbitan objek sengketa *a quo* sudah sesuai dengan prosedur berdasarkan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, dalam penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan tersebut menurut hakim masih banyak terdapat hal-hal yang keliru khususnya dari segi substansi pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan.

Komisi Pemilihan dalam putusannya menyatakan bahwasanya laporan yang diajukan oleh Tergugat II Intervensi terkait dugaan Pelanggaran Pemilihan yang dilakukan oleh Penggugat, terbukti setelah

adanya pemeriksaan saksi yang dihadirkan oleh Tergugat II Intervensi atas nama Anton Bahuwa dan Anisa Zulkarnain. Keterangan saksi Anton Bahuwa dalam sidang Komisi Pemilihan menerangkan bahwasanya telah menerima sembako beserta uang yang dibagi-bagikan oleh Penggugat, akan tetapi tidak menyebutkan secara pasti pada tanggal berapa penyerahan sembako beserta uang tersebut dibagikan melainkan saksi hanya menyatakan setelah magrib.

Berdasarkan keterangan saksi di atas, terdapat perbedaan keterangan saksi atas nama Anisa Zulkarnain dalam sidang Komisi Pemilihan dan dalam persidangan di PTUN. Dalam sidang Komisi Pemilihan keterangan saksi Anisa Zulkarnain menyatakan penyerahan sembako beserta uang yang dilakukan oleh Penggugat, diserahkan pada Tanggal 8 jam 17.30 Wita. Akan tetapi, dalam persidangan di PTUN saksi menyatakan dengan jelas bahwasanya pemberian sembako beserta uang tersebut dilakukan pada Tanggal 8 Januari 2021.

Pertimbangan hakim terkait keterangan saksi di atas menyatakan bahwasanya, seharusnya Komisi Pemilihan dalam pemeriksaan saksi harus mempertimbangkan keterangan yang didukung oleh informasi yang tepat dan bukti yang kuat. Oleh karena pengambilan putusan Komisi Pemilihan masih banyak hal-hal yang tidak bersesuaian, mulai dari Tanggal, Bulan, dan Tahun yang tidak jelas saat mengambil keterangan saksi yang di hadirkan dalam sidang Komisi Pemilihan, begitu pula di dalam pertimbangan hukum yang kurang data dan

informasi, sehingga hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwasanya Komisi Pemilihan dalam menerbitkan Keputusan cacat secara substansi.⁵¹

Oleh karena dasar penerbitan objek sengketa *a quo* adalah Keputusan Komisi Pemilihan, dan Keputusan Komisi Pemilihan setelah dilakukan pemeriksaan terdapat kecacatan yuridis dari segi substansi, maka secara mutatis mutandis penerbitan objek sengketa *a quo* juga ikut cacat secara hukum. Oleh karena itu, Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa *a quo* terbukti bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan dan juga AAUPB sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf (a) dan (b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, putusan hakim dengan nomor perkara 14/G/2021/PTUN.GTO adalah :

- a. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- b. Menyatakan batal Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten Gorontalo, Tanggal 27 April 2021;
- c. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 395/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan

⁵¹ *Ibid*, hlm. 58

Kepala Desa Hutabohu Kecamatan Limboto Barat Kabupaten
Gorontalo, Tanggal 27 April 2021;

- d. Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 448.800 (Empat Ratus Empat Puluh Delapan Ribu Delapan Ratus Rupiah).

2. Analisis Yuridis Putusan PTUN Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO

Langkah yang diambil oleh Penggugat untuk mengajukan gugatan terhadap Keputusan Bupati terkait Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Hutabohu di Kecamatan Limboto Barat, Kabupaten Gorontalo, pada tanggal 21 April 2021, dianggap tepat. Hal ini dikarenakan oleh sifat definitif atau unsur final dari Keputusan Bupati, artinya keputusan tersebut telah menimbulkan konsekuensi hukum bagi individu atau badan hukum perdata. Oleh karena itu, Keputusan Bupati masuk dalam kategori Keputusan Tata Usaha Negara, dan PTUN memiliki yurisdiksi mutlak untuk menangani permasalahan ini.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi : “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”.

Penggugat dengan tegas menyatakan dalam posita atau dalil gugatannya bahwa terdapat beberapa ketidaksesuaian dalam proses pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa Pelanggaran Pemilihan. Meskipun yang menjadi objek sengketa adalah Keputusan Bupati, namun Keputusan Bupati tersebut didasarkan pada Keputusan Komisi Pemilihan.

Berdasarkan Pasal 188 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, berbunyi :“ Keputusan Komisi Pemilihan disampaikan kepada panitia pemilihan dan BPD, kepada Bupati dan Dinas serta pihak lainnya yang dianggap perlu paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan dibacakan”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, Berbunyi : “Bupati menetapkan pengesahan dan pengangkatan Kepala Desa dengan keputusan Bupati paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Bupati menerima surat keputusan tentang penetapan calon terpilih dari BPD atau dari Komisi Pemilihan”.

Dengan memperhatikan ketentuan di atas, maka penulis sependapat dengan apa yang dinyatakan oleh Penggugat, di mana terdapat keterkaitan antara Keputusan Komisi Pemilihan dan

Keputusan Bupati. Oleh sebab itu, hakim dalam menyelesaikan perkara *a quo*, juga harus ikut memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan baik dari segi prosedur maupun substansi.

Dalam konteks kasus ini, penulis sepemikiran dengan pertimbangan hakim yang mengindikasikan perlunya dilakukan pemeriksaan terhadap apakah penerbitan objek sengketa dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Selain itu, perlu juga dilakukan pemeriksaan terhadap apakah penerbitan objek sengketa tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku, baik dari segi prosedur maupun substansi, serta sesuai dengan AAUPB. Dengan demikian, diharapkan dapat diidentifikasi apakah terdapat adanya pelanggaran terhadap aturan hukum yang berlaku dalam konteks penerbitan objek sengketa tersebut.

Pandangan penulis sejalan dengan argumen yang disampaikan oleh hakim mengenai kewenangan Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa tersebut. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Tergugat diakui sebagai Pejabat yang memiliki wewenang untuk menerbitkan objek sengketa tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan perspektif yuridis, tidak terdapat kecacatan khususnya dari segi kewenangan Pejabat yang menerbitkan objek sengketa tersebut.

Dalam pertimbangan hakim terkait prosedur penerbitan objek sengketa oleh Tergugat, terlihat adanya konsistensi pandangan antara penulis dan hakim terhadap permasalahan ini. Hal ini buktikan oleh

fakta bahwa penerbitan objek sengketa tersebut bersumber dari Keputusan Komisi Pemilihan. Pemahaman bersama ini menunjukkan bahwa adanya koherensi analitis dalam mengidentifikasi prosedur yang mendasari tindakan tersebut. Oleh karena itu, walaupun yang di jadikan sebagai objek sengketa adalah Keputusan Bupati, akan tetapi hakim juga melakukan pemeriksaan terkait prosedur penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan.

Penulis sebelumnya telah melakukan analisis terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020, khususnya terkait prosedur Komisi Pemilihan dalam menerbitkan keputusan terkait penyelesaian sengketa pelanggaran pemilihan. Pandangan penulis sejalan dengan pemikiran hakim yang menegaskan bahwa prosedur penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, dapat disimpulkan dengan logika atau cara berpikir yang sama bahwa penerbitan objek sengketa secara mutatis mutandis dianggap prosedural.

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, Komisi Pemilihan memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa Pilkadaes apabila terjadi pelanggaran pemilihan atau perselisihan hasil suara. Maka dari itu, dalam hal substansi penerbitan objek sengketa, penulis mendukung pernyataan hakim dalam dasar pertimbangannya mengenai susbtansi penerbitan objek sengketa. Hakim menyatakan bahwa karena objek sengketa didasari oleh Keputusan Komisi Pemilihan, maka dalam hal

ini, hakim akan melakukan verifikasi secara komprehensif terhadap Keputusan Komisi Pemilihan dari segi substansi, khususnya dalam proses pengambilan putusan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan selama persidangan.

Berdasarkan fakta dari hasil verifikasi, hakim menemukan beberapa ketidaksesuaian, termasuk ketidakjelasan dalam hal hari, tanggal, dan tahun. Oleh karena itu, hakim dalam pertimbangannya menyimpulkan bahwa karena Keputusan Komisi Pemilihan memiliki cacat secara substansi, maka secara mutatis mutandis penerbitan objek sengketa juga cacat substansial. Sebagai hasilnya, dalam putusan ini hakim mengabulkan gugatan yang diajukan oleh Penggugat.

Analisis penulis terkait putusan Komisi Pemilihan Nomor 21/PTS/KP-PILKADES/IV/2021 tentang penyelesaian sengketa Pelanggaran Pemilihan Desa Hutabohu, memang benar apa yang ditafsirkan oleh hakim terkait adanya hal-hal yang tidak bersesuaian mulai dari hari, tanggal, dan tahun. Dalam putusan Komisi Pemilihan, khususnya pada saat pemeriksaan keterangan saksi dari pihak pelapor atas nama Anton Bahuwa, tidak ditemukan kejelasan terkait hari, tanggal, dan tahun. Hal ini tentunya melanggar AAUPB khususnya pada asas kecermatan.

Seharusnya Komisi Pemilihan dalam memutuskan penyelesaian sengketa Pelanggaran Pemilihan, haruslah berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta AAUPB, mengingat putusan

ini akan menentukan nasib seseorang untuk menjadi Kepala Desa terpilih. Maka dari itu, penafsiran yang dilakukan oleh hakim terhadap putusan Komisi Pemilihan sudah tepat.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan oleh hakim dalam menyelesaikan perkara ini. Hasil putusan tersebut, diketahui bahwa hakim telah melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap Keputusan Komisi Pemilihan baik dari segi prosedur maupun substansi. Meskipun demikian, terdapat kekurangan dalam penjelasan hakim, yaitu tidak dijelaskannya secara rinci alasan mengapa Keputusan Komisi Pemilihan tersebut diperiksa, padahal dalam perkara *a quo* yang dijadikan sebagai objek sengketa adalah Keputusan Bupati.

Idealnya, hakim seharusnya menyertakan dalam dasar pertimbangannya penjelasan yang lebih mendalam mengenai asal-usul hubungan hukum antara kedua keputusan tersebut dan memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai alasan hakim memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan. Mengingat eksistensi Keputusan Komisi Pemilihan memiliki dampak signifikan, terutama terkait dengan kehilangan hak terpilihnya seseorang sebagai Kepala Desa.

Hal ini dapat dicapai dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mengacu pada teori-teori yang relevan dengan kasus yang berkembang dalam hukum. Penjelasan ini bertujuan agar terciptanya kepastian hukum dan menghindari terjadinya

ambiguitas atau kesan bahwa hakim bersikap tidak netral terhadap Tergugat dalam menyelesaikan perkara *a quo*.

3. Dasar Pertimbangan Hakim dalam Perkara Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO

Putusan Nomor : 20/G/2021/PTUN.GTO, maksud dan tujuan dari Penggugat adalah memohon kepada PTUN Gorontalo untuk melakukan pembatalan dan pencabutan terhadap objek sengketa *a quo*. Hal itu dikarenakan penerbitan objek sengketa *a quo* tersebut bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan melanggar AAUPB. Akan tetapi, pihak dari Tergugat membantahnya dengan menyatakan bahwa sebelum menerbitkan objek sengketa *a quo* Tergugat telah memenuhi ketentuan yang diatur di dalam peraturan Perundang-Undangan dan AAUPB.

Berdasarkan fakta persidangan, jawab menjawab dan alat bukti yang diajukan oleh para pihak, ditemukan fakta hukum sebagai berikut⁵² :

- a. Bahwa telah terbit Keputusan Panitia Pemilihan Nomor 02/KPP-BMG/PCT/III/2021 Tahun 2021 tentang Penetapan Calon Terpilih Pada Pemilihan Kepala Desa Bongomeme Tahun 2021 (vide bukti T-9= T.II.Int 2);

⁵² Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo pada Tingkat Pertama dalam *Hermanto A. Napu v. Bupati Kabupaten Gorontalo*, Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, hlm 50.

- b. Bahwa telah terbit catatan Rekapitulasi Perolehan Suara TPS Pemilihan Kepala Desa Bongomeme Tahun 2021 (vide bukti T.II.Int 8);
- c. Bahwa berita acara pelaksanaan rekapitulasi perolehan suara TPS (vide bukti T.II.Int 7);
- d. Bahwa telah terbit berita acara penetapan calon terpilih (vide bukti T-4);
- e. Bahwa telah terbit Putusan Komisi Pemilihan Nomor: 27/Pts/KP-PILKADES/IV/2021 tanggal 14 April 2021 (vide bukti P-8=T-6);
- f. Bahwa telah terbit Keputusan Bupati Gorontalo Nomor 296/17/IV/2021 tentang Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa Bongomeme Kecamatan Dungaliyo Kabupaten Gorontalo, Tanggal 20 April 2021 (vide bukti P-1=T-5=T.II. Int 5);
- g. Bahwa Penggugat telah mengajukan surat keberatan administrasi kepada Tergugat pada Tanggal 10 Mei 2021 (vide bukti P-2);
- h. Bahwa Tergugat telah menerima surat keberatan dari Penggugat pada Tanggal 10 Mei 2021 berdasarkan tanda terima surat (vide bukti P-3).

Hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa dalam menyelesaikan perkara *a quo*, perlu diketahui terlebih dahulu apakah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini Tergugat Bupati,

merupakan Pejabat yang berwenang dalam menerbitkan objek sengketa *a quo*, kemudian apakah objek sengketa *a quo* yang diterbitkan oleh Tergugat, bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku baik secara prosedur maupun substansi, serta apakah penerbitan objek sengketa *a quo* bertentangan dengan AAUPB.

Penerbitan objek sengketa *a quo* jika dilihat dari segi kewenangan, hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berbunyi : “Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota”.

Ketentuan Pasal 41 ayat (5) huruf (c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berbunyi : “Bupati/Walikota menerbitkan keputusan mengenai pengesahan dan pengangkatan Kepala Desa paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan dan Badan Permusyawaratan Desa”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, berbunyi :“Bupati menetapkan pengesahan dan pengangkatan

Kepala Desa dengan keputusan Bupati paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Bupati menerima surat keputusan tentang penetapan calon terpilih dari BPD atau dari Komisi Pemilihan”.

Dapat disimpulkan bahwa, Bupati Kabupaten Gorontalo atau Tergugat merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang mempunyai dasar untuk melakukan perbuatan atau tindakan hukum publik yang diperoleh berdasarkan wewenang yang dimilikinya berdasarkan peraturan Perundang-Undangan, oleh karenanya keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat tersebut telah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Tergugat.

Penerbitan objek sengketa *a quo* oleh Tergugat menurut pertimbangan hakim telah sesuai dengan prosedur yang ada. Hal tersebut dikarenakan berdasarkan ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu :

- 1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak;
- 2) Panitia Pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih;
- 3) Panitia Pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2);

- 4) Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota;
- 5) Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi Kepala Desa Paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota;
- 6) Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Ketentuan terkait prosedur penerbitan objek sengketa *a quo* diatur dalam Pasal 41 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menguraikan beberapa hal sebagai berikut :

- 1) Laporan panitia pemilihan mengenai calon terpilih kepada Badan Permusyawaratan Desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah pemungutan suara;
- 2) Laporan Badan Permusyawaratan Desa mengenai calon terpilih kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia;

- 3) Bupati/Walikota menerbitkan keputusan mengenai pengesahan dan pengangkatan Kepala Desa paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan dari Badan Permusyawaratan Desa; dan
- 4) Bupati/Walikota atau pejabat lain yang ditunjuk melantik calon Kepala Desa terpilih paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkan keputusan pengesahan dan pengangkatan Kepala Desa dengan tata cara sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.

Prosedur penerbitan objek sengketa *a quo* berdasarkan fakta persidangan, bahwa sebelum Tergugat menerbitkan objek sengketa *a quo* telah terbit Keputusan Panitia Pemilihan tentang penetapan calon terpilih pada pemilihan Kepala Desa Bongomeme tahun 2021 berdasarkan hasil catatan rekapitulasi perolehan suara TPS dan berita acara penetapan calon terpilih yang dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan. Dalam penerbitan Keputusan Panitia tersebut terdapat suatu permasalahan hukum, di mana menurut salah satu calon Kepala Desa atas nama Hermanto A. Napu atau Penggugat, calon Kepala Desa atas nama Iwan Tamrin Bukoi atau tergugat II Intervensi melakukan Pelanggaran Pemilihan berupa *money politic*, yang kemudian hal tersebut dilaporkan oleh Penggugat ke Komisi Pemilihan.

Berdasarkan hasil verifikasi, terbukti bahwa laporan yang diajukan oleh Penggugat terkait dugaan Pelanggaran Pemilihan yang

dilakukan oleh Tergugat II Intervensi tidak memiliki bukti yang kuat. Oleh karena itu, Komisi Pemilihan dalam putusannya mengesahkan kembali apa yang sudah menjadi Keputusan Panitia Pemilihan sebelumnya tentang penetapan calon Kepala Desa terpilih atas nama Iwan Tamrin Bukoi (Tergugat II Intervensi).

Seluruh mekanisme yang berkaitan dengan pengesahan dan pengangkatan Kepala Desa yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan telah dilaksanakan oleh Tergugat. Maka dari itu, hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa karena Tergugat telah melakukan seluruh proses atau mekanisme yang telah ditetapkan oleh peraturan Perundang-Undangan sebelum menerbitkan objek sengketa *a quo*, sehingga penerbitan objek sengketa *a quo* harus dinyatakan telah prosedural.

Hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa Penerbitan objek sengketa *a quo* jika dilihat dari segi substansi sudah sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan dan AAUPB. Hal tersebut dikarenakan penerbitan objek sengketa *a quo* merupakan hasil akhir dari penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan Kepala Desa Bongomeme tahun 2021 yang setelah dilakukannya rekapitulasi perolehan suara TPS oleh Panitia Pemilihan yang diperoleh hasil bahwa Tergugat II Intervensi sebagai calon Kepala Desa terpilih yang kemudian hasil tersebut disampaikan kepada Tergugat melalui Komisi Pemilihan.

Penggugat menyatakan dalam dalil gugatannya, bahwa Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa *a quo* didasari oleh Keputusan Komisi Pemilihan atas dasar laporan dari Penggugat karena adanya dugaan Pelanggaran Pemilihan yang dilakukan oleh Tergugat II Intervensi. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa yang berbunyi : “Komisi Pemilihan adalah panitia pemilihan yang dibentuk oleh Bupati pada tingkat Kabupaten dalam mendukung pelaksanaan pemilihan.” Berdasarkan Pasal 172 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020, berbunyi : “Komisi Pemilihan berkewajiban memutus permasalahan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan.”

Laporan yang diajukan oleh Penggugat kepada Komisi Pemilihan terkait dugaan Pelanggaran Pemilihan yang dilakukan oleh Tergugat II Intervensi, berdasarkan fakta persidangan bahwa Komisi Pemilihan dalam hal menyelesaikan sengketa tersebut telah melaksanakan seluruh tahapan proses klarifikasi berupa membaca dan mendengarkan laporan terlapor, membaca dan mendengarkan jawaban terlapor, pemeriksaan saksi dan bukti-bukti yang diajukan oleh pelapor (Penggugat) dan terlapor (Tergugat II Intervensi). Putusan dari Komisi Pemilihan tersebut menyatakan bahwa laporan yang diajukan oleh Penggugat ditolak karena tidak beralasan hukum, sehingga Komisi Pemilihan menyatakan bahwa Keputusan Panitia Pemilihan Kepala Desa

Bongomeme Nomor 2 Tahun 2021 tentang penetapan calon Kepala Desa terpilih atas nama Iwan Tamrin Bukoi dalam hal ini Tergugat II Intervensi sah secara hukum.

Hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa terhadap penilaian laporan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa Bongomeme yang diajukan oleh pelapor dalam hal ini Penggugat, merupakan ranah penilaian dari Komisi Pemilihan yang berdasarkan peraturan Perundang-Undangan telah diberikan kewenangan delegatif oleh Bupati Gorontalo dalam hal ini Tergugat untuk memutus permasalahan jika terjadi dugaan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan. Berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran pemilihan berupa pemberian uang atau materi lainnya kepada pemilih yang dilakukan oleh Tergugat II Intervensi, baru dapat dibuktikan setelah adanya putusan pidana terhadapnya atau telah ada Keputusan Komisi Pemilihan yang menyatakan bahwa benar telah terjadi pelanggaran pemilihan.⁵³

Oleh karena itu, hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa Tergugat dalam mengeluarkan atau menerbitkan objek sengketa *a quo* telah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku baik dari segi kewenangan, prosedur, dan substansi serta tidak pula bertentangan dengan AAUPB, sehingga

⁵³ *Ibid*, hlm. 57.

gugatan dari Penggugat haruslah ditolak untuk seluruhnya. Putusan hakim dengan nomor perkara 20/G/2021/PTUN.GTO adalah :

- a. Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- b. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.369.000,- (Tigas Ratus Enam Puluh Sembilan Ribu Rupiah).

4. Analisis Yuridis Putusan PTUN Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO

Putusan PTUN Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, Penggugat secara tegas menyatakan dalam dalil gugatannya bahwa penerbitan objek sengketa *a quo*, telah merugikan pihak Penggugat dalam upaya untuk terpilih sebagai Kepala Desa dalam pemilihan Kepala Desa Bongomeme. Penggugat juga dengan tegas menyampaikan kepada Komisi Pemilihan bahwa Tergugat II Intervensi dalam pemilihan Kepala Desa Bongomeme Tahun 2021, diduga telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, khususnya melibatkan pelanggaran pemilihan berupa *money politic*. Seharusnya hal ini dipertimbangkan oleh hakim dalam menyelesaikan perkara *a quo*.

Hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa akan memeriksa apakah Tergugat merupakan Pejabat yang berwenang dalam menerbitkan objek sengketa *a quo*, dan apakah Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa *a quo* sudah sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku serta AAUPB ditinjau baik dari segi prosedur maupun substansi.

Dalam konteks kewenangan Tergugat terkait dengan penerbitan objek sengketa yang menjadi pokok perkara, penulis sependapat dengan pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa Tergugat memiliki wewenang sebagai pejabat yang berhak menerbitkan objek sengketa *a quo* sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Hakim dalam dasar pertimbangannya menyatakan bahwa prosedur penerbitan objek sengketa yang dilakukan oleh Tergugat telah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-perundangan yang berlaku. Penulis memiliki pandangan yang sama dalam hal ini, karena hakim tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap prosedur penerbitan objek sengketa, melainkan memeriksa juga terkait prosedur penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh hakim terkait prosedur penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan, menambah validitas atas kesesuaian Tergugat dalam menerbitkan objek sengketa, mengingat penerbitan objek sengketa didasari oleh Keputusan Komisi Pemilihan.

Pertimbangan hakim terkait substansi penerbitan objek sengketa *a quo* yang menyatakan bahwa, substansi penerbitan objek sengketa

sudah sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, merupakan hal yang keliru, karena dalam hal ini hakim tidak melakukan pemeriksaan secara komprehensif terhadap substansi penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan. Seharusnya, untuk menentukan apakah substansi penerbitan objek sengketa *a quo* tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, hakim dalam hal ini harus memeriksa pula substansi penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 54 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa keputusan meliputi keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan dikategorikan sebagai keputusan yang bersifat konstitutif, sementara Keputusan Bupati (objek sengketa) dianggap sebagai keputusan yang bersifat deklaratif. Oleh karena itu, dalam penyelesaian perkara *a quo*, hakim seharusnya melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap kedua keputusan tersebut. Hal ini perlu dilakukan karena terdapat hubungan hukum antara keduanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, Pemeriksaan yang seharusnya dilakukan oleh hakim yaitu dengan cara melakukan analisis menyeluruh terhadap seluruh rangkaian proses persidangan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa Pelanggaran Pemilihan. Hakim harus memastikan bahwa proses persidangan tersebut mencakup peninjauan secara komprehensif terhadap argumen yang diajukan oleh kedua belah pihak pada saat sidang tersebut berlangsung. Hal ini bertujuan untuk menilai kesesuaian hukum dan peraturan yang berlaku agar dipastikan bahwa proses persidangan tersebut sesuai dengan prinsip keadilan.

Dalam konteks penilaian terhadap laporan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil suara dalam Pilkadaes, hakim mengemukakan dalam pertimbangannya bahwa hal tersebut merupakan ranah penilaian dari Komisi Pemilihan. Oleh karena itu, terkait dengan adanya dugaan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil suara yang dilakukan oleh Tergugat II Intervensi baru dapat dibuktikan apabila telah ada putusan pidana terhadapnya atau telah ada Keputusan Komisi Pemilihan yang menyatakan benar bahwasanya Tergugat II Intervensi melakukan Pelanggaran Pemilihan berupa *money politic*.

Pernyataan hakim di atas secara tidak langsung menyiratkan bahwa PTUN tidak memiliki yurisdiksi untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Keputusan Komisi Pemilihan khususnya dalam proses pengambilan putusan dalam sidang Komisi Pemilihan. Bila

merujuk pada ketentuan yang berlaku, di mana Keputusan Bupati (objek sengketa) dan Keputusan Komisi Pemilihan memiliki hubungan hukum, maka dalam hal menguji keabsahan (*rechmatigheid*) atau ketidakabsahan (*onrechmatigheid*) Keputusan Komisi Pemilihan, merupakan langkah yang tidak dapat dihindari oleh hakim PTUN.

Dengan bersandar pada asas hakim aktif (*dominus litis principle*) dan ajaran pembuktian bebas, sesungguhnya hakim PTUN itu memiliki diskresi dalam menentukan keputusan-keputusan mana yang dapat ditarik untuk diuji keabsahannya yang berhubungan langsung dengan legitimasi keputusan yang dijadikan objek sengketa.⁵⁴ Hakim PTUN memiliki keleluasan untuk memeriksa berbagai peraturan perundang-undangan, keputusan, dan dokumen lain yang terkait dengan perkara *a quo*.⁵⁵

Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa dalam melakukan analisis terhadap putusan *a quo*, terdapat kecenderungan bahwa putusan tersebut berpotensi menimbulkan keadaan yang multitafsir. Keadaan multitafsir yang dimaksud muncul karena hakim dalam putusan *a quo* secara keseluruhan hanya fokus pada Keputusan Bupati yang menjadi objek sengketa, dan sebagai konsekuensinya Keputusan Komisi Pemilihan diabaikan. Diabaikannya Keputusan Komisi Pemilihan dapat

⁵⁴ Umar Dani, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN* (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), 357.

⁵⁵ Anjas Yanasmoro Aji, "Kajian Hukum Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* 2, no. 2 (2018): 60-70.

dianggap sebagai kelemahan dalam proses pengambilan putusan, karena mengesampingkan aspek penting dari argumen Penguat yang dituangkan dalam posita atau dalil gugatannya.

Penggugat secara eksplisit menyatakan dalam positanya bahwa ada hal-hal yang tidak bersesuaian dalam proses pengambilan putusan di persidangan Komisi Pemilihan, sehingga hal tersebut secara langsung berpengaruh terhadap penerbitan objek sengketa. Hal ini menjadi relevan mengingat finalisasi Keputusan Komisi Pemilihan terletak pada Keputusan Bupati.

Dengan demikian, seharusnya hakim mempertimbangkan hal ini dengan melakukan investigasi atau pendalaman terkait hubungan hukum antara kedua keputusan tersebut, sehingga dalam menyelesaikan perkara *a quo*, hakim tidak hanya fokus terhadap problematika objek sengketa akan tetapi mempertimbangkan juga penerbitan Keputusan Komisi Pemilihan baik dari segi prosedur maupun substansi, sebagai bagian integral dari landasan hukum yang harus dinilai.

Terkait hasil putusan Komisi Pemilihan Nomor 27/PTS/KP-PILKADES/IV/2021 tentang penyelesaian sengketa Pelanggaran Pemilihan Desa Bongomeme, berdasarkan analisis penulis bahwa apa yang telah diputuskan oleh Komisi Pemilihan sudah tepat dan benar berdasarkan ketentuan yang berlaku. *Money politic* dalam Pemilihan Kepala Desa Bongomeme, menurut penulis memang benar adanya. Akan tetapi, *money politic* tersebut tidak dilakukan oleh Calon Kepala

Desa (Terlapor) dan Tim Kampanye terdaftar dari pihak Terlapor. Berdasarkan keterangan saksi dalam sidang Komisi Pemilihan, menunjukkan bahwa yang melakukan *money politic* adalah pendukung dari pihak Terlapor termasuk Wakil Ketua BPD Bongomeme.

Pendukung dan Wakil Ketua BPD Bongomeme tersebut, bukan merupakan Tim Kampanye Terdaftar dari pihak Terlapor. Tidak terdapat satupun bukti yang menguatkan bahwa pemberian uang yang dilakukan oleh pendukung dan Wakil Ketua BPD memiliki kaitan dengan pihak Terlapor. Laporan Pelapor terkait Pelanggaran Pemilihan yang dilakukan oleh Pihak Terlapor, tidak memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020. Oleh sebab itu, penulis sepakat bahwa pihak dari Terlapor tidak dapat dikenakan sanksi pembatalan Calon Kepala Desa Terpilih sesuai dengan tuntutan Pelapor.

Berhubung dalam kasus ini bersinggungan dengan *money politic*, maka hal tersebut sebenarnya merupakan salah satu jenis tindak pidana. Jenis tindak pidana *money politic* merupakan delik aduan, artinya dapat ditindaklanjuti apabila ada pengaduan dari pihak yang merasa dirugikan. Akan tetapi, dalam konteks kasus ini pihak yang merasa dirugikan (Penggugat), tidak melaporkan kepada pejabat penyidik (Kepolisian), maka kasus ini tidak dapat ditindaklanjuti melalui ranah pidana.

Menurut pandangan penulis, hal ini dikarenakan keputusan Komisi Pemilihan telah ditindaklanjuti oleh Bupati Gorontalo melalui Keputusannya tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kepala Desa, dan Keputusan tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, maka sudah sepatutnya pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan secara tertulis ke PTUN. Mengingat yang menjadi pokok permasalahannya terletak pada pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan, dan hakim PTUN memiliki yurisdiksi untuk melakukan peninjauan kembali terhadap putusan tersebut, maka apa yang menjadi keputusan dari pihak yang merasa dirugikan, dengan mengajukan gugatan ke PTUN sudah tepat.

C. Hubungan Hukum Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan

Berdasarkan doktrin dalam hukum administrasi, dikenal yang namanya *kattend beschikking* atau yang sering disebut dengan Keputusan Berantai. Peristilahan Keputusan Berantai tersebut diartikan sebagai suatu keputusan yang masih dalam satu rangkaian, sehingga keputusan tersebut tidak dapat dipisahkan.⁵⁶ Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 54 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan bahwa keputusan meliputi keputusan yang bersifat konstitutif dan deklaratif. Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif.

⁵⁶ Hasil Penggalan Data dengan Ahli dalam Perkara Pemberhentian Dengan Tidak Dengan Hormat Anggota Komisi Pemilihan Umum Masa Jabatan Tahun 2017-2022 Oleh Ridwan H.R, *Pendapat Hukum tentang Keputusan Pemberhentian Evi Novida Ginting Manik*, (Yogyakarta, 15 Juni 2020), hlm. 3.

Keputusan konstitutif adalah keputusan yang menciptakan hubungan hukum yang baru yang sebelumnya tidak ada, begitupun sebaliknya yaitu memutus hubungan hukum yang sudah ada. Dengan kata lain, keputusan konstitutif yaitu keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintah, yang kemudian ditindaklanjuti oleh keputusan yang bersifat deklaratif baik secara horizontal maupun vertikal. Menurut Van Der Pot, keputusan konstitutif terdiri atas :

1. Perintah berbuat sesuatu, tidak berbuat sesuatu, atau membiarkan sesuatu;
2. Pemberian suatu status;
3. Merupakan subsidi atau bantuan pemerintah;
4. Pemberian izin-izin;
5. Pemberian persetujuan, penundaan, pembatalan.

Keputusan deklaratif atau deklaratif merupakan keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, akan tetapi hanya sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut (*rechtsvaststellende beschikking*). Keputusan yang bersifat deklaratif, dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau mengakui suatu hak yang sudah ada. Dengan kata lain, keputusan deklaratif artinya keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif.

Dari definisi di atas, jika dikaitkan dengan pembahasan dalam penelitian ini, maka Keputusan Bupati tentang Pemberhentian Kepala Desa

dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, dapat digolongkan kedalam keputusan yang bersifat deklaratif. Karena Keputusan Bupati dalam hal ini, hanya sekedar keputusan yang bersifat formal atau bersifat mengesahkan setelah adanya pembahasan terlebih dahulu di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan keputusan konstitutif.

Keputusan Komisi Pemilihan, dapat digolongkan kedalam keputusan yang bersifat konstitutif. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Der Pot terkait keputusan konstitutif, yaitu adanya pemberian status dan adanya perintah berbuat sesuatu. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Desa, menyatakan bahwa Komisi Pemilihan adalah panitia pemilihan yang dibentuk oleh Bupati pada tingkat Kabupaten dalam mendukung pelaksanaan pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 172 Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020, menyatakan bahwa Komisi Pemilihan berkewajiban memutus permasalahan pelanggaran pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan. Berdasarkan ketentuan di atas, dapat dikatakan bahwa adanya pemberian status dan perintah berbuat sesuatu oleh Bupati kepada Komisi Pemilihan, sehingga penulis berkesimpulan bahwa Keputusan Komisi Pemilihan merupakan Keputusan yang bersifat Konstitutif. Oleh karena Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan memiliki hubungan hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka kedua keputusan tersebut merupakan keputusan berantai (*kattend*

beschikking), artinya keputusan yang masih dalam satu rangkaian sehingga tidak dapat dipisahkan.

Dari penjelasan yang telah dikemukakan di atas, jika dikaitkan dengan pembahasan dalam penelitian, walaupun yang dijadikan sebagai objek sengketa adalah Keputusan Bupati, akan tetapi berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan teori atau doktrin yang berkembang dalam Hukum Administrasi Negara tentang *kattend beschikking*, dapat dikatakan bahwa Keputusan Bupati merupakan *kattend beschikking* dari Keputusan Komisi Pemilihan. Dalam hal ini, Keputusan Komisi Pemilihan belum memenuhi unsur final tanpa adanya Keputusan Bupati, artinya belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat atau belum memiliki akibat hukum bagi pihak yang terkena keputusan. Begitupun sebaliknya, Keputusan Bupati tersebut tidak dapat diterbitkan tanpa adanya Keputusan Komisi Pemilihan.

Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa kedua keputusan tersebut memiliki keterkaitan hukum yang sangat erat. Hakim dalam menyelesaikan perkara *a quo*, harus melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap keduanya baik dari segi prosedur maupun substansi penerbitan keputusan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa penyelesaian perkara *a quo* dilakukan secara teliti dan adil sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Hal ini merupakan langkah yang sangat penting dalam menjaga integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan.

Dengan demikian, ketika hakim PTUN menilai keabsahan (*rechmatigheid*) atau ketidakabsahan (*onrechtmatigheid*) Keputusan Komisi

Pemilihan, hal tersebut tentunya tidak dalam arti mengintervensi Komisi Pemilihan. Akan tetapi hanya sebatas untuk menemukan korelasi dan konsistensi normatif antar kedua keputusan tersebut guna dijadikan sebagai dasar pertimbangan hukum dalam rangka menguji Keputusan Bupati, sehingga memungkinkan terwujudnya objektivitas dan akurasi putusan yang akan dikeluarkan atau diputuskan oleh majelis hakim PTUN Gorontalo.

Penting bagi hakim PTUN Gorontalo untuk memahami hubungan hukum antara Keputusan Bupati (objek sengketa) dan Keputusan Komisi Pemilihan dalam konteks Pemilihan Kepala Desa. Keterlibatan Keputusan Komisi Pemilihan memiliki dampak signifikan terhadap hak calon Kepala Desa untuk menjadi calon terpilih. Oleh karena itu, penelusuran serta pemahaman yang cermat terhadap esensi keputusan tersebut sangat penting dalam menyelesaikan perkara ini.

Penggugat secara tegas menyatakan bahwa akar permasalahan terletak pada substansi pengambilan putusan oleh Komisi Pemilihan selama persidangan. Oleh karena itu, hakim seharusnya mempertimbangkan argumen tersebut dengan seksama. Selain itu, hakim juga diharapkan untuk memberikan penjelasan yang rinci mengenai asal-usul hubungan hukum antara kedua keputusan tersebut. Langkah-langkah yang perlu diambil oleh hakim dalam menjelaskan hubungan hukum ini, antara lain mencakup :

1. Pemahaman terhadap Keputusan Komisi Pemilihan, artinya mendalami Keputusan Komisi Pemilihan baik dari segi prosedur maupun substansi serta menyelidiki proses pengambilan putusan dalam sidang Komisi

Pemilihan, karena hal tersebut menjadi inti yang dipermasalahkan oleh Penggugat.

2. Mengidentifikasi hubungan hukum, artinya mengidentifikasi titik-titik kritis dalam Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan dan mengidentifikasi bagaimana kedua keputusan tersebut saling terkait dalam konteks pemilihan Kepala Desa.
3. Pertimbangan terhadap dalil gugatan Penggugat, artinya mempertimbangkan argumen yang disampaikan oleh Penggugat dalam posisinya mengenai substansi pengambilan putusan dalam sidang Komisi Pemilihan, dan memeriksa apakah argumen yang disampaikan tersebut memiliki dasar yang kuat dan relevan.
4. Pengklarifikasian hubungan hukum, artinya menyusun penjelasan yang detail mengenai hubungan hukum antara Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan serta menguraikan dampak kedua keputusan tersebut terhadap hak calon Kepala Desa menjadi calon terpilih.

Dengan adanya langkah-langkah ini, hakim PTUN Gorontalo diharapkan dapat memberikan putusan yang adil dan merinci mengenai hubungan hukum antara Keputusan Bupati (objek sengketa) dan Keputusan Komisi Pemilihan, serta mempertimbangkan substansi pengambilan putusan dalam sidang Komisi Pemilihan sebagai elemen kunci dalam kasus ini.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hakim dalam menyelesaikan perkara Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO, tetap memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan walaupun yang dijadikan sebagai objek sengketa adalah Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa. Meskipun demikian, hakim dalam menyelesaikan perkara *a quo*, tidak menjelaskan secara komprehensif hubungan hukum antara Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan. Hal ini tentunya, menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga terkesan bahwa hakim bersikap tidak netral terhadap Tergugat dalam menyelesaikan perkara *a quo*. Putusan PTUN Gorontalo Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, masih dalam keadaan yang multitafsir. Hal ini disebabkan karena hakim terlalu fokus pada objek sengketa sehingga mengesampingkan pemeriksaan terhadap Keputusan Komisi Pemilihan khususnya substansi dalam pengambilan putusan pada sidang Komisi Pemilihan.
2. Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa, dengan Keputusan Komisi Pemilihan dalam Menyelesaikan Sengketa Pelanggaran Pemilihan, memiliki hubungan hukum dengan berdasar pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,

dan juga berdasar pada teori atau doktrin yang berkembang dalam Hukum Administrasi Negara tentang Keputusan Berantai (*kattend Beschikking*). Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Keputusan bersifat konstitutif dan deklaratif. Keputusan Komisi Pemilihan tergolong dalam keputusan konstitutif dan Keputusan Bupati tergolong dalam keputusan deklartif. Penjelasan selanjutnya, penerbitan keputusan deklaratif menjadi tanggungjawab Pejabat Pemerintah yang menetapkan keputusan konstitutif. Dengan demikian, kedua keputusan tersebut masih dalam satu rangkaian yang tentunya tidak dapat dipisahkan, sehingga hakim dalam menyelesaikan perkara *a quo* harus memeriksa keduanya.

B. Saran

1. Dalam putusan PTUN Nomor 14/G/2021/PTUN.GTO, seharusnya hakim menjelaskan secara komprehensif dengan berdasar pada sumber hukum yang berlaku, alasan kenapa hakim memeriksa Keputusan Komisi Pemilihan padahal yang dijadikan sebagai objek sengketa adalah Keputusan Bupati. Penjelasan tersebut bertujuan agar putusan yang nantinya dikeluarkan oleh hakim, akan memberikan kepastian hukum serta memiliki dasar hukum yang kuat.
2. Putusan PTUN Gorontalo Nomor 20/G/2021/PTUN.GTO, seharusnya hakim mempertimbangkan pernyataan Penggugat dalam dalil gugatannya yaitu adanya ketidakcermatan Komisi Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa Pelanggaran Pemilihan, karena hal tersebut

yang mempengaruhi pengambilan Keputusan Bupati dalam Pemberhentian Kepala Desa dan Penetapan Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Desa. Hakim dalam hal ini, seharusnya mencari tahu terlebih dahulu apa hubungan hukum antara Keputusan Bupati dan Keputusan Komisi Pemilihan, sehingga memungkinkan terwujudnya objektivitas dan akurasi putusan yang akan dikeluarkan atau diputuskan oleh majelis hakim PTUN Gorontalo.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan H Zainal Hasikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Asmuni. *Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara*. Malang: Setara Press, 2017.
- Dani, Umar, *Rekonstruksi Sistem Hukum Acara PTUN*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- Fajar, Mukti dan Yulianto, Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, 2010.
- Harahap, Yahya. *Hukum Acara Perdata, Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Ketujuh, 2007.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI : Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Lawrence M. Friedman. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perpective)*. Bandung: Nusa Media, Penerjemah M Khozim, 2009.
- Lexy J. Moeleong. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007.
- Ph. Visser't Hoft. *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*. Bandung: Laboratorium Hukum FH Univ. Parahiayangan, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, 2001.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni Bandung, 1978.

- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Jakarta: Binacipta, 1981.
- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2008.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo, Cetakan ke-12, 2016.
- _____. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Rajawali Pers, Edisi Revisi, 2020.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, Cetakan ke-empat (revisi), 2021.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, disadur dan direvisi oleh Moh. Saleh Djindang, 1983.

Jurnal

- Ahmadi Abdul Shomad FN. "Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Desa Wonorejo Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung." *Jurnal Hukum* 8, no. 1 (2020).
- Aju Putrijanti. "Prinsip Hakim Aktif (Domini Litis Principle) Dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 3 (2013).
- Akhmad Nikhrawi Hamdie. "Ukuran Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 4, no. 1 (2019).
- Anajeng Esri Edhi Mahani. "Pemetaan Normatif Logika Pengecualian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum* 3, no. 1 (2021).
- Anjas Yanasmoro Aji. "Kajian Hukum Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* 2, no. 2 (2018).

E.D. Safitri dan N. Sa'adah. "Penerapan Upaya Administratif Dalam Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no. 1 (2021).

Eka Murtiningsih. "Analisis Yuridis Surat Keputusan Bupati Sidoarjo Nomor : 188/785/404.1.3.2/2014 tentang Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Sawotratap Sebagai Wujud Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 243/G/2013/PTUN.SBY," *Jurnal Hukum* 3, no. 4 (2016).

Farida Azzahra. "Pemberlakuan Sanksi Administratif : Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Binamulia Hukum* 9, no. 2 (2020).

L. Kusmawardi, S. Suteki, dan A. Ristyawati. "Penerapan Sanksi Administratif Dalam Putusan Perkara Tata Usaha Negara Di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang." *Journal Law Reform* 14, no. 1 (2018).

Maleha Soemarsono. "Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 37, no. 2 (2007).

Yodi Martono Wahyuandi. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Peradilan* 5, no. 1 (2016).

Skripsi, Tesis

Aditia Restianda. "Pelaksanaan Asas Pembagian Habis Tugas Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pada Pemerintahan Jawa Barat" (Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2018).

Ardiyansyah Yuditomo. "Analisis Yuridis Putusan PTUN Yogyakarta tentang Sengketa Kepegawaian (Studi Komparasi Perkara Nomor :10/G/2010/PTUN-YK Dalam Perkara Mutasi Guru Dengan Perkara Nomor :06/G/2013/PTUN-YK Dalam Perkara Ralat SK Menteri Kehutanan)" (Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2016).

Nurhalimah. "Analisis Yuridis Pelaksanaan Putusan PTUN Medan Nomor 222/B/2020/PTUN-MDN tentang Pencabutan KTUN Bupati Aceh Singkil Terkait Pengangkatan Keuchik" (Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry 2022).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemilihan kepala Desa.