

BAB I

POSISI KASUS, GUGATAN PENGUGAT, PERTIMBANGAN HAKIM DAN ISU HUKUM

1.1 Posisi Kasus

Putusan nomor Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 2021, bermula dari surat gugatannya tanggal 17 Maret 2021 yang didaftarkan secara elektronik melalui Sistem Informasi Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada tanggal 24 Maret 2021.¹ Dengan kronologi perkara berawal dari

Pada tanggal 06 Desember 2019 terbit surat Keputusan Bupati Bangkalan Nomor: 188.45/168/BPD/433.110/2019 tentang Peresmian Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Merandung, Kecamatan Klampis, Kabupaten Bangkalan Periode 2019-2025, dan surat keputusan tersebut juga telah ditindak lanjuti oleh Camat Klampis berdasarkan Surat Nomor: 141.25/BPD/433.307/2019 tertanggal 30 Desember 2019 tentang Pengesahan Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Merandung Nomor : 188.45/168/BPD/433.110/2019 Tentang Susunan, adapun Anggota Badan Permusyawaratan Desa (selanjutnya disebut dengan BPD) yang telah disahkan, diantaranya dengan susunan sebagai berikut:

1. H. Maksum sebagai ketua BPD;
2. Muhaimin sebagai wakil ketua BPD;

¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "PUTUSAN Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby" (2021), diakses November 6, 2024, putusan.mahkamahagung.go.id.

3. Syamsul Arifin sebagai sekretaris;
4. Rosidah sebagai ketua bidang penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembinaan kemasyarakatan;
5. H. Ali Aman sebagai ketua bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat, Muhammad Tobi sebagai anggota, dan Munaji sebagai anggota.

Setelah tersusunnya anggota BPD Merandung Kecamatan Klampis Kabupaten Bangkalan, pada tanggal 30 Desember 2019 BPD Merandung Kecamatan Klampis Kabupaten Bangkalan membentuk Tim Penetapan Panitia Pemilihan Kepala Desa (selanjutnya disebut dengan P2KD). Pembentukan P2KD dilakukan dengan melibatkan aspirasi masyarakat desa. Dimana Sebelum membentuk P2KD, BPD meminta persetujuan dari masyarakat dan tokoh masyarakat setempat, memastikan keterlibatan warga dalam proses pemilihan. Warga Desa Merandung mengadakan rapat untuk menetapkan susunan P2KD, dihadiri oleh tokoh masyarakat, sebagai bagian dari partisipasi masyarakat. Pada tahapan pembentukan P2KD, tidak ada keberatan dari masyarakat atau teguran dari pihak lain, termasuk Bupati Bangkalan atau memerintahkan sebelumnya agar pelaksanaan Penetapan Panitia Pemilihan Kepala Desa (P2KD) desa Mrandung tertanggal 31 Januari 2021 tersebut supaya dibatalkan atau tidak dilanjutkan.² Semua proses dilakukan dengan persetujuan masyarakat, sebagaimana tercantum dalam Berita Acara Nomor 141/BPD/001/2021 tentang Penetapan Panitia

² Ibid.

Pemilihan Kepada Desa Merandung Tertanggal 31 Januari 2021 telah ditetapkan Susunan penetapan P2KD, sebagai berikut:

No.	Nama	Jabatan	Alamat
1.	Safari	Ketua	Dusun Merandung
2.	Yulianto	Wakil Ketua	Dusun Gintongan
3.	M. Fausi Herman E.	Sekretaris	Dusun Rampak
4.	Ali Makki	Bendahara	Dusun Gintongan
5.	Subaidi	Anggota	Dusun Rampak

Pembentukan P2KD tersebut memenuhi syarat yang diatur dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa.³ Setelah susunan P2KD ditetapkan, terbit Pedoman Penyusunan Jadwal dan Tahapan Pemilihan Kepala Desa Serentak tahun 2021 tertanggal 05 Februari 2021, yang disusun oleh Tim Fasilitasi Pemilihan Kepala Desa. P2KD berjalan sesuai dengan jadwal dan tahapan yang telah ditentukan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam Peraturan Daerah. Hingga tanggal 19 Februari 2021 Muhaimin selaku wakil ketua BPD, menerima Surat Perintah Bupati Bangkalan Nomor 141/302/433.110/2021, yang isi yang intinya sebagai berikut :

³ Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan, "Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa" Pasal 6 ayat (3) "Panitia Pemilihan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri dari unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat yang memenuhi persyaratan : a. warga Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa; c. memegang teguh Pancasila dan peraturan perundangundangan; d. bisa membaca dan menulis; e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun; f. terdaftar sebagai penduduk Desa yang bersangkutan paling kurang 1 (satu) tahun sebelum penetapan; g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih."

“menindaklanjuti laporan masyarakat dan pantauan hasil situasi dilapangan pada tahap pembentukan P2KD Desa Merandung Kecamatan Klampis, serta untuk menjaga netralisasi dan menjaga kondusifitas dalam pemilihan kepala desa serentak tahun 2021 dengan ini saya memerintahkan :

- 1. Kepada BPD untuk segera mengganti Ketua Panitia P2KD Desa Merandung (tanpa kehilangan status ke anggotanya) dengan anggota panitia lainnya dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sejak surat perintah ini diterbitkan.*
- 2. Kepada camat agar melibatkan muspika untuk memfasilitasi pelaksanaan musyawarah BPD sebagai mana angka 1 (satu) dan segera melaporkan hasilnya kepada saya.”⁴*

Berdasarkan Keputusan Bupati tersebut Muhaimin merasa dirugikan, Muhaimin dalam hal ini adalah Penggugat merupakan pihak yang sangat berkepentingan secara hukum, dimana kepentingan Penggugat sangat dirugikan secara langsung atas diterbitkannya objek sengketa oleh Bupati dalam hal ini sTergugat, serta akibat perbuatan Tergugat dalam menerbitkan Objek Sengketa, maka Penggugat sangat dirugikan baik materiil maupun imateriil yaitu dengan pihak Muhaimin sebagai BPD harus mengkoordinasikan kembali pemilihan P2KD dan memerlukan biaya untuk menyelenggarakan hal tersebut dan menyita waktu, serta mengganggu kinerja fungsi tugas, wewenang dan kewajiban anggota BPD desa Mrandung, Kecamatan Klampis, Kabupaten Bangkalan. Selain itu bagi Muahaimin hal

⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, “PUTUSAN Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby.”

ini menimbulkan kerugian atas kepentingan penggugat, dimana selain tidak memiliki pekerjaan, juga sejak dikeluarkannya surat perintah oleh Bupati tersebut, Muhaimin tidak menerima tunjangan. Oleh karena Muhaimin sejak diterbitkannya obyek sengketa tersebut selain tidak memiliki pekerjaan, juga tidak mendapat tunjangan sebagaimana aturan yang berlaku maka nyata berdasarkan hal tersebut Muhaimin akhirnya mengajukan gugatan Pembatalan atau menyatakan tidak sahnya surat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.

Selain hal diatas, dalam posita pada gugatan yang diajukan oleh Penggugat, juga menyebutkan bahwa tidak terdapat alasan yang sesuai dengan perintah Bupati dalam surat keputusan tersebut. Sebagaimana dalam objek sengketa disebutkan “.....untuk menjaga kondusifitas dalam pemilihan kepala desa serentak”, maka diperlukannya mengganti ketua Panitia P2KD.⁵ Diperkuat dengan hal tersebut Muhaimin selaku penggugat, menyampaikan dalam gugatannya pembentukan P2KD tersebut telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor : 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa,⁶ dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut membuat suasana di Desa Mrandung menjadi tidak kondusif dengan merugikan seluruh warga, khususnya Desa Mrandung, Kecamatan Klampis, Kabupaten Bangkalan yang berpartisipasi pada pemilihan panitia pemilihan kepala desa Mrandung dan/atau secara

⁵ Ibid.

⁶ Lembaran Daerah Kabupaten Bangkalan, “Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pemilihan Kepala Desa.” Pasal 6 ayat (3).

mutatis mutandis merugikan diri Penggugat dengan merusak tim yang telah dibentuk pada Badan Permusyawaratan Desa.

Sebelum diajukan gugatan, Penggugat telah melakukan serangkaian upaya administratif bermula dengan mengajukan keberatan atas Surat Perintah yang diterbitkan oleh Tergugat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari setelah menerima surat perintah tersebut (Objek Sengketa), akan tetapi Penggugat menilai bahwa Tergugat tidak melakukan penyelesaian keberatan dalam tempo waktu 10 (sepuluh hari kerja). Oleh karen Penggugat telah melakukan upaya administratif akan tetapi tidak mendapatkan hasil yang diinginkan, maka Penggugat dalam hal ini mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.⁷

1.2 Gugatan Penggugat

Dalam Putusan nomor Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 202, adapun isi gugatan adalah sebagai berikut:

Objek Sengketa	:	Surat Perintah Bupati Bangkalan Nomor : 141/302/433.110/2021, yang ditujukan kepada Badan Permusyawaratan Desa perihal Perintah untuk mengganti Ketua Panitia P2KD Desa Mrandung, Kabupaten Bangkalan tertanggal 19 Februari 2021
Para Pihak	:	1. Penggugat Muhaimin, Warga Negara Indonesia, tempat

⁷ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "PUTUSAN Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby."

		tinggal Dusun Gintong, RT.001 RW.001, Kelurahan Mrandung, Kecamatan Klampis, Kabupaten Bangkalan, pekerjaan Wiraswasta. 2. Tergugat: Bupati Bangkalan, berkedudukan di Jalan Soekarno Hatta Nomor 35, Wr 08, Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan.
Posita/Alasan Gugatan	:	1. Objek Sengketa melanggar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 khusus pada pasal 7 ayat (2) huruf f tentang administrasi pemerintah yang mana dalam penjelasannya berbunyi “masyarakat yang didengar pendapatnya adalah setiap pihak yang terbebani atas keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan, mekanisme untuk memeberikan kepada warga masyarakat untuk didengar melalui tatap muka, sosialisasi musyawarah dan bentuk kegiatan lain yang bersifat individual dan/atau perwakilan” yang mana sebelum mengeluarkan surat perintah tersebut

	Tergugat tidak pernah melaksanakan kewajibannya dan/atau setidaknya mendengar pendapat Penggugat yang terbebani oleh Keputusan Tergugat dan masyarakat sebagaimana apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang tersebut; 2. Objek Sengketa cacat substansi sebagaimana pasal 64 ayat (1) Undang – Undang 30 Tahun 2014, dimana KTUN dapat dicabut apabila terdapat cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi dimana yang dimaksud cacat substansi salah satunya adalah keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum dan Keputusan tersebut tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan; 3. Objek Sengketa melanggar Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014, yang mana khusus pada pasal 10 ayat (1) huruf b tentang Asas Kemanfaatan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); 4. Objek Sengketa melanggar Undang-Undang
--	---

	Nomor 30 Tahun 2014 khusus pada Pasal 10 ayat (1) huruf (c) tentang asas ketidakberpihakan dimana dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB); 5. Objek Sengkete melanggar Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang asas kecermatan dimana dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB); 6. Tergugat telah memberikan Keputusan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan dan Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) Huruf a dan b Undang – Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang – Undang No. 5 tahun 1986.⁸
--	---

1.3 Pertimbangan Hakim

Dalam Putusan nomor Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 2021, adapun pertimbangan hakim sebagai berikut:

⁸ Ibid.

- a. Berpedoman pada ketentuan pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”;
- b. Berpedoman pada ketentuan pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Keputusan Tata Usaha Negara sesuai 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”;
- c. Berpedoman Pada ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Berdasarkan ketentuan diatas majelis hakim mempertimbangkan bahwa Objek Sengketa bukan merupakan KTUN, hal ini dengan merujuk Majelis Hakim pada terhadap fakta hukum yang ada, adapun sebagai berikut:

- Objek Sengketa merupakan penetapan tertulis yang telah nyata dikeluarkan dan ditandatangani oleh Pejabat Tata Usaha Negara yaitu Bupati Bangkalan. Bahwa maksud dikeluarkannya Keputusan tersebut telah jelas yaitu memberikan perintah kepada BPD Desa Mrandung, Kecamatan Klampis untuk mengganti Ketua Panitia P2KD Desa Mrandung dan tindakan Tergugat menerbitkan Obyek Sengketa a quo tersebut dapat diartikan melaksanakan tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Badan Permusyawarah Desa;
- Objek Sengketa memenuhi sifat konkret karena berisi suatu tindakan yang berwujud dan dapat ditentukan serta tidak abstrak yakni secara substansi perihal perintah kepada BPD Desa Mrandung untuk mengganti Ketua Panitia P2KD Desa Mrandung oleh Bupati Bangkalan.
- Objek Sengketa memenuhi sifat secara Individual yang ditujukan kepada Badan Permusyawaratan Desa Desa Mrandung, Kecamatan Klampis secara kolektif kolegial;
- Objek Sengketa memenuhi sifat Final yang dalam hal ini diterbitkannya Surat Keputusan obyek sengketa oleh Tergugat sudah bersifat definitif

tanpa memerlukan adanya persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain.

Akan tetapi berdasarkan kepentingan penggugat yang dirugikan, majelis hakim berpandangan bahwa secara substansi Obyek Sengketa tidak mempunyai akibat hukum yang merugikan kepentingan terkait hak dan kewajiban hukum bagi Penggugat secara individu. Sebab obyek sengketa yang berisikan perintah penggantian Ketua Panitia P2KD Desa Mrandung (tanpa kehilangan status keanggotaannya) yang menjabat sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kepala Desa Mrandung (P2KD) adalah Safari dan bukan atas nama Muhaimin (Penggugat).⁹

1.4 Putusan Hakim

Dalam Putusan nomor Nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 2021, hakim memutuskan:

M E N G A D I L I

DALAM EKSEPSI

- Menerima Eksepsi Tergugat tentang Obyek Sengketa bukan KTUN;

DALAM POKOK SENGKETA

1. Menyatakan Gugatan Penggugat tidak diterima;

⁹ Ibid.

2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 474.000,- (Empat Ratus Tujuh Puluh Empat Ribu Rupiah).¹⁰

1.5 Isu Hukum

1. Apakah putusan nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 2021, telah mempertimbangkan konsep konsep diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan?
2. Bagaimana implikasi hukum untuk penggugat terhadap putusan nomor 35/G/2021/PTUN.Sby tertanggal 9 September 2021?

¹⁰ Ibid.