

**LAPORAN PENELITIAN
DANA SELAIN APBN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
TAHUN ANGGARAN 2017**



**ANALISA PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
SEMARANG NOMOR 020/G/2015/PTUN.SMG TENTANG GUGATAN
TERHADAP KEPUTUSAN REKTOR UNIVERSITAS DIPONEGORO
NOMOR 61/UN.7/P/HK/2015**

Peneliti :

- 1. Lapon Tukan Leonard, SH, MA (Ketua) NIP : 195811301987031001**
- 2. Anggita Doramia Lumbanraja, SH, MH (Anggota) NUPN : 199108180115092083**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2017**

HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN

SELAIN APBN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO TAHUN ANGGARAN 2017

1. a. Judul Penelitian : Analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG Tentang Gugatan Terhadap Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Nomor 61/UN.7/P/HK/2015
- b. Jurusan : Hukum
- c. Bidang Ilmu : Acara Tata Usaha Negara

2. Peneliti

Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap : Lapon Tukan Leonard, SH, MA
- b. Gol/Pangkat/NIP/NIDN : IV C/195811301987031001
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- d. Bagian : Hukum Acara
- e. Alamat Rumah/Telp/email : Jalan Sinar Surya II No. 929, Semarang/
(024) 6710321/leo_tukan@yahoo.com.au

Anggota Peneliti 1

- a. Nama Lengkap : Anggita Doramia Lumbanraja, SH, MH
 - b. NUPN : 199108180115092083
 - c. Jabatan Fungsional : Dosen Kontrak
 - d. Alamat Rumah : Jalan Jatimulyo No. 11, Kelurahan Pedalangan,
Kecamatan Banyumanik, Semarang
3. Jumlah Anggota Peneliti Mahasiswa : 0 orang mahasiswa
 4. Lokasi Penelitian : Semarang
 5. Kerjasama dengan institusi lain : -
 6. Lama Penelitian : 6 bulan
 7. Biaya yang diperlukan : Rp 7.500.000,00
 - a. DIPA FH UNDIP : Rp 7.500.000,00
 - b. Sumber lain, Jumlah : Rp 0,00

Semarang, 1 November 2017

Mengetahui,
Ketua Bagian

Ketua Peneliti,

Bambang Dwi Baskoro, SH, M.Hum
NIP. 196603201992031001

Lapon Tukan Leonard, SH, MA
NIP. 195811301987031001

Menyetujui,
Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Prof. Dr. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N
NIP. 196204101987031003

IDENTITAS PENELITIAN

1.	Judul Penelitian	:	Analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG Tentang Gugatan Terhadap Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Nomor 61/UN.7/P/HK/2015
2.	Peneliti	:	Lapon Tukan Leonard, SH, MA
3.	Objek Penelitian	:	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG
4.	Masa Penelitian	:	6 (enam) bulan
5.	Lokasi Penelitian	:	Semarang
6.	Luaran yang ditargetkan	:	Laporan Penelitian
7.	Anggaran	:	RP 7.500.000,00

ABSTRAK

Indonesia merupakan negara hukum yang wajib menjunjung tinggi hak asasi manusia warga negaranya sebagaimana tercantum di dalam dasar konstitusi yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam perlindungan hak asasi manusia warga negaranya, maka negara diharuskan menghadirkan suatu lembaga peradilan administrasi untuk melindungi kepentingan warga negaranya dari tindakan pemerintah yang dalam menjalankan tugas maupun fungsinya ternyata merugikan warga negaranya. Hal ini sering ditemui dalam praktik kehidupan negara kita terutama negara yang mengadopsi konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana pemerintah berkerja secara aktif demi mensejahterakan warga negaranya sehingga mengakibatkan pemerintah banyak campur tangan dan mengintervensi kehidupan warga negaranya. Semakin besar campur tangan pemerintah, maka semakin besar resiko terjadinya friksi di antara pemerintah dengan warga negaranya. Hal ini menuntut hadirnya Peradilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi di antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga negara atau badan hukum perdata.

Di dalam penelitian ini hendak membahas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG yang mengadili kasus antara seorang dosen yang merupakan kandidat/calon rektor menggugat Surat Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Diponegoro Nomor 61/UN.7/P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019, Tanggal 5 Februari 2015. Di mana pihak penggugat merasa dirugikan haknya oleh Surat Keputusan Rektor ini.

Dalam mengkaji putusan tersebut maka penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pengumpulan data-data sekunder yakni menggunakan metode kepustakaan.

Putusan ini menjadi menarik diperbincangkan apakah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta bagaimana akibat hukum dari putusan ini terhadap para pihak yang terkait. Sehingga kita dapat melihat seberapa jauh peran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melindungi kepentingan warga negara.

Kata Kunci : Hak Asasi Manusia, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Keputusan Rektor

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
IDENTITAS PENELITIAN.....	iii
ABSTRAK	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Pendahuluan	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian.....	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	6
A. Tinjauan Umum Negara Hukum	6
B. Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara	12
C. Tinjauan Umum Subjek Sengketa TUN.....	14
D Tinjauan Umum Objek Sengketa TUN.....	18
BAB III METODE PENELITIAN	22
A. Waktu dan Lokasi Penelitian	24
B. Materi Penelitian	24
C. Rancangan Penelitian	25
D. Variabel Yang Diamati	28
E. Cara Pengambilan Sampel	28
F. Analisis Data	29
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	31
A. Analisis Putusan Pengadilan TUN No. 020/G/2015/PTUN.SMG.....	31
A.1 Identitas Subjek dan Objek Perkara	31
A.2 Kasus Posisi	31
A.3 Analisis Putusan.....	38
B. Akibat Hukum Putusan Pengadilan TUN No. 020/G/2015/PTUN.SMG.....	64
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	68
A. Kesimpulan	68
B. Saran.....	69
DAFTAR PUSTAKA.....	71
LAMPIRAN-LAMPIRAN	vi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan sebuah negara hukum. Hal ini sebagaimana tercantum di dalam naskah UUD 1945 (Undang-Undang Dasar 1945), sebelum diamandemen, mengenai Sistem Pemerintahan Negara yaitu: “Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*).”¹ Sebagai salah satu ciri negara hukum diantaranya adalah perlindungan hak asasi manusia warga negaranya.

Dalam kehidupan bernegara, sebagai warga negara membutuhkan perlindungan haknya dari negara terhadap kemungkinan dirugikan hak-haknya tersebut oleh pihak manapun. Di Indonesia hak tersebut oleh negara, sudah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan selanjutnya telah dijabarkan dalam berbagai peraturan perundangan di bawahnya.

Dalam bidang hukum jaminan terhadap perlindungan hukum tersebut telah diupayakan oleh negara dengan disediakannya berbagai lembaga peradilan yang berfungsi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hukum yang terkait dengan potensi-potensi yang dapat mengakibatkan kerugian terhadap hak asasi warga negara tersebut.

Dalam bidang hukum Tata Usaha Negara, sarana untuk mencapai jaminan perlindungan hak tersebut telah disediakan berupa kehadiran dari sebuah pengadilan di bidang Tata Usaha Negara. Lahirnya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan wujud tanggung jawab negara dalam perlindungan hak warga negara tersebut. Hal ini sekaligus mengamini tuntutan suatu negara hukum yakni secara normatif harus memiliki lembaga peradilan administrasi untuk melindungi hak warga negaranya.

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), halaman 106

Dengan demikian, bagi setiap warga negara yang merasa haknya dirugikan oleh adanya tindakan pemerintah, dapat mengupayakan perlindungan hak tersebut melalui lembaga yang sudah disediakan untuk itu. Fungsi lembaga pengadilan tata usaha negara adalah untuk memberikan jaminan perlindungan hak bagi warga negara Karena adanya tindakan pejabat Tata Usaha Negara yang merugikan akibat dikeluarkannya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.

Penelitian ini membahas tentang sengketa yang terjadi antara seorang pengajar di Universitas Diponegoro yang berkedudukan sebagai penggugat dalam sengketa ini, melawan Rektor Universitas Diponegoro yang mengeluarkan Keputusan Rektor Universitas Diponegoro Nomor 61/UN.7/P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019, Tanggal 5 Februari 2015. Bahwa dengan dikeluarkannya Keputusan Rektor tersebut yang menjadi objek sengketa oleh Tergugat, Universitas Diponegoro melakukan kegiatan pemilihan rektor kembali. Padahal faktanya telah dilaksanakan pemilihan rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2014-2018, dimana dalam hasil pemilihan tersebut, Penggugat adalah peraih suara terbanyak kedua. Bahwa pada saat gugatan diajukan Penggugat sedang menguji keabsahaan perpanjangan masa jabatan Rektor Universitas Diponegoro di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta sebagaimana perkara Nomor 10/G/2015/PTUN.JKT, Karena sesuai hasil pemilihan semestinya apabila calon Rektor yang terpilih dengan suara terbanyak pertama tidak dapat dilantik, maka peraih suara terbanyak kedua ditetapkan dan dilantik sebagai Rektor Universitas Diponegoro Periode 2014-2018. Dengan demikian tindakan Rektor Universitas Diponegoro yang menerbitkan Surat Keputusan Rektor tersebut jelas-jelas merugikan kepentingan Penggugat.

Penelitian yang akan dilakukan sebenarnya bermaksud untuk melihat sampai dimana peran dari Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dalam melaksanakan tugasnya untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak warga negara yang dirugikan oleh adanya tindakan pejabat tata usaha negara. Dengan demikian diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi berbagai pihak yang berkepentingan dalam studi tentang Hukum khususnya Hukum Tata Usaha Negara. Maka

hal tersebut tertuang di dalam penelitian ini yang berjudul ANALISA PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SEMARANG NOMOR 020/G/2015/PTUN.SMG TENTANG GUGATAN TERHADAP KEPUTUSAN REKTOR UNIVERSITAS DIPONEGORO NOMOR 61/UN.7/P/HK/2015.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka akan dilakukan penelitian yang didasarkan pada permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG sudah sesuai dengan aturan atau norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apakah akibat hukum dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG terhadap para pihak yang bersengketa?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG sudah sesuai dengan aturan atau norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk menganalisis akibat hukum dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG terhadap para pihak yang bersengketa.
3. Untuk menggali lebih dalam peran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam perlindungan hak warga negara di Indonesia.

D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoretis

- a. memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan Ilmu Hukum khususnya pada Hukum Tata Usaha Negara dalam mengkaji konflik antara warga negara dengan Pejabat Tata Usaha yang mengeluarkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa

2. Manfaat Praktis

- a. memberikan kontribusi pemikiran bagi pejabat Tata Usaha Negara dalam upaya pencegahan terjadinya Perbuatan Melawan Hukum
- b. memberikan kontribusi pemikiran bagi warga negara tentang pentingnya eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menjamin hak warga negara ketika haknya dilanggar oleh perbuatan Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan suatu Surat Keputusan

BAB II.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Indonesia sebagai Negara Hukum

Corak negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara hukum yang berdasarkan pada kedaulatan hukum, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh R. Djokosutomo². Hukumlah yang berdaulat. Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum.

Oleh karena negara kita pernah dijajah oleh Belanda, maka negara kita untuk sebagian besar mengikuti tipe Eropa Kontinental dengan di sana sini mengambil unsur-unsur yang baik dari tipe negara Hukum Anglo Saxon.

Ide negara hukum *rechtsstaat* sesungguhnya sejak lama telah dikembangkan oleh para filosof Yunani Kuno yang pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental yang mulai populer pada abad ke-17 karena pada saat itu situasi dan kondisi sosial politik di Eropa didominasi oleh absolutisme. Ide negara hukum *rechtsstaat* ini sesungguhnya dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Kant memahami negara hukum itu sebagai negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*). Artinya, negara itu bertugas untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat³.

Jadi, sebagai sebuah konsep bernegara, negara hukum bukanlah sesuatu yang baru dalam pembicaraan mengenai bagaimana negara dijalankan dan dikelola. Pada abad 19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya diketahui tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batasbatas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik

² R. Djokosutomo, materi Perkuliahan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia, Tahun Kuliah 1952-1961, dalam C.S.T Kansil dan

³ A. Salman Maggalatung, *Indonesia Negara Hukum Demokratis Bukan Negara Kekuasaan Otoriter*, SALAM : Jurnal Sosial dan Budaya Syari'i Vol. 2 No. 2 (2015) (Jakarta : UIN Syarif Hidayatullah, 2015), DOI: 10.15408/sjsbs.v2i2.2379

rakyat, serta prinsip check and balances antar kekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara ini selanjutnya dikenal dengan istilah konstitusionalisme. Konstitusionalisme kemudian memunculkan konsep *rechstaat* (dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental) atau *rule of law* (dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan Negara Hukum. Negara yang memiliki peran terbatas tersebut juga acap kali dijuluki sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam). Menjelang pertengahan abad ke-20, konsep Negara hukum formal (klasik) yang dicirikan dengan peran negara yang terbatas digeser kearah gagasan baru bahwa pemerintah tidak hanya menjadi *nachtwachterstaat*, namun harus aktif melakukan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyatnya. Tugas dan peranan Negara kemudian menjadi dinamis dan meluas jauh melewati batasbatas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional abad ke-19. Gagasan demokrasi abad 20 ini lazim disebut *welvaarstaat/ welfare state* (negara kesejahteraan) atau “negara hukum material” (negara hukum modern)⁴.

Sebagaimana telah disinggung di dalam uraian pada latar belakang di atas UUD 1945 sebelum adanya amandemen mengamanatkan secara eksplisit bahwa Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum. Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*).⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie⁶ ada dua belas prinsip pokok Negara hukum yang berlaku pada saat ini. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu Negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Keduabelas prinsip pokok tersebut, adalah :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

⁴ Zulkarnain Ridlwan, *Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186

⁵ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia : Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2008) halaman 86

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), halaman 154.

Semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi Negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum tertinggi

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality Before The Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan "*affirmative actions*" guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap Negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asa legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.

5. Organ-organ eksekutif independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia Nasional, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya.

6. Peradilan bebas dan tidak memihak (*Independent and Impartial Judiciary*)

Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha Negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi setiap warga Negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dilaksanakannya putusan hakim tata usaha Negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi Negara.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Disamping adanya pengadilan tata usaha Negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi setiap warga Negara, Negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara hukum yang demokratis.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechstaat*)

Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan Negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial⁷

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakkan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

⁷ Ibid, halaman 155-161

B. Peradilan Tata Usaha Negara

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib. Dalam tata kehidupan yang demikian itu dijamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum. Akan tetapi, pelaksanaan pelbagai fungsi untuk menjamin kesamaan kedudukan tersebut dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum⁸.

Dalam usaha mencapai hal tersebut maka Pemerintah melalui aparturnya di bidang Tata Usaha Negara, diharuskan berperan positif aktif dalam kehidupan masyarakat demi mensejahterakan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya itu, Pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat pada khususnya. Oleh Karena itu Pemerintah wajib secara terus-menerus membina, menyempurnakan, dan menerbitkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat. Menyadari sepenuhnya peran positif aktif Pemerintah dalam kehidupan masyarakat, maka Pemerintah perlu mempersiapkan langkah untuk menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat⁹.

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dan adanya tindakan-tindakan

⁸ Penjelasan Umum angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁹ ibid

Pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya¹⁰. Hal ini selaras dengan fungsi Pengadilan itu sendiri yakni sebagai lembaga penyelesaian sengketa kepentingan, baik antar warga dengan warga atau antar warga dengan pemerintah. Sebagai Lembaga yang menjalankan fungsi demikian, maka pengadilan menjadi benteng terakhir bagi para pencari keadilan¹¹.

Berdasarkan Penjelasan umum Angka Ke-1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tujuan pembentukan peradilan Tata Usaha Negara adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu, serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Faktor terpenting lahirnya Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia adalah untuk faktor kontrol yudisial yang efektif untuk mencegah terjadinya mal administrasi maupun berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang¹².

C. Subjek Sengketa Tata Usaha Negara

Menurut Penjelasan Umum angka-1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Sengketa Tata Usaha Negara haruslah merupakan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antar orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata. Dengan demikian, Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Berdasarkan penjabaran tersebut maka dalam sengketa Tata Usaha Negara melibatkan

¹⁰ W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : Universitas Atmajaya, 2010) halaman 1

¹¹ Lapon Tukan Leonard, *Menggugat Sebuah Negara Hukum dan Pengadilan yang Berhati Nurani*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2013), halaman 67

¹² W. Riawan Tjandra, loc.cit.

dua pihak yakni orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkedudukan sebagai subjek sengketa Tata Usaha Negara (subjek yang bersengketa).

Untuk bisa menentukan dari kedua subjek yang disebutkan di atas, manakah pihak yang merupakan penggugat dan pihak manakah yang merupakan tergugat, maka Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 memberikan penjelasan lebih rinci.

Pasal 53 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 : “Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”

Dari pasal tersebut maka dapat kita simpulkan bahwa yang berkedudukan sebagai penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang).

UU Peradilan Tata Usaha Negara tidak menganut prinsip *actio popularis* yaitu prinsip yang memberikan hak menggugat kepada setiap orang atau setiap penduduk. Mengenai orang (*Natuurlijke person*) yang dapat menjadi penggugat (subjek sengketa Tata Usaha Negara),¹³ UU Peradilan Tata Usaha Negara tampaknya tidak mengatur secara rinci baik itu deskripsi maupun batasan individu/badan sebagai salah satu pihak yang bisa mengajukan gugatan sebagai pihak penggugat.

Di sisi lain, yang berkedudukan sebagai pihak tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini sebagaimana diatur lebih jelas di dalam Pasal 1 angka 6 UU Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi : “Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.”

¹³ W. Riawan Tjandra, Op. Cit, halaman 18

Lebih lanjut dijelaskan di dalam Pasal 1 angka 2 UU Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara : “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Badan atau pejabat TUN tidak harus merupakan aparatur sipil negara (ASN) namun juga bisa pihak yang berasal dari sektor swasta (di luar ASN) yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan tugas/fungsi urusan pemerintahan.

Sehubungan dengan proses menentukan siapa yang harus digugat sehubungan dengan adanya wewenang yang ada pada jabatan Tata Usaha Negara, harus diketahui lebih dahulu apakah wewenang tersebut bersifat atribusi, delegasi atukah mandat. Artinya harus dicari terlebih dahulu apakah Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Surat Keputusan yang menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara itu berwenang atau tidak dalam mengeluarkan Surat Keputusan tersebut. Hal ini sangat penting karena akan diperiksa dalam proses rapat permusyawaratan sampai dengan proses pemeriksaan persiapan. Apabila bersifat mandate maka yang harus digugat ialah jabatan tata usaha negara yang memberikan mandate, dan apabila bersifat delegasi yang harus digugat ialah jabatan tata usaha negara yang menerima delegasi tersebut.

Perbandingan Atribusi, Delegasi dan Mandat¹⁴			
	Atribusi	Delegasi	Mandate
Cara perolehan	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan (<i>contrarius actus</i>)	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang (mandans)
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang	Pemberi wewenang (delegans) melimpahkan	Berada pada pemberi mandate (mandans)

¹⁴ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta : LaksBang Pressindo, 2008) halaman 61

	timbul dari wewenang	tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima wewenang (delegataris)	
Hubungan wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada delegataris	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dengan atasan

D. Objek Sengketa Tata Usaha Negara

Pada bagian subjek sengketa Tata Usaha Negara telah disebutkan pada Pasal 53 ayat (1) bahwa seorang penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara apabila merasa dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan yang menjadi tuntutan adalah agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah. Dari sini kita dapat melihat bahwa objek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang telah membuat kerugian bagi si penggugat.

Lebih lanjut di dalam Pasal 1 angka 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara, 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.

Di dalam proses pemeriksaan pada tahap rapat permusyawaratan sampai pada proses pemeriksaan persiapan, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Hakim akan memeriksa Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi sengketa itu apakah telah memenuhi unsur-unsur di dalam Pasal 1 angka 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Maka di dalam

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara dijabarkan lebih rinci yakni sebagai berikut :

1. Penetapan Tertulis menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan ini memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara apabila sudah jelas : badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu, dan kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimaksud adalah badan atau pejabat di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif tindakan hukum Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
3. Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
4. Bersifat individual, artinya keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum. Tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan.
5. Bersifat final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Menurut Ali Abdullah¹⁵, dapat disimpulkan, bahwa unsur-unsur keputusan tata usaha negara pada prinsipnya meliputi :

- a. Ditinjau dari segi pembuatnya : dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan)
- b. Ditinjau dari segi wujud materielnya : berisi tindakan hukum tata usaha negara yaitu tindakan hukum administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
- c. Ditinjau dari segi sifatnya : konkret, individual dan final
- d. Ditinjau dari segi akibatnya : menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Hubungan antara peraturan dengan ketetapan adalah bahwa peraturan merupakan hukum *in abstracto* atau *general norms* yang sifatnya mengikat umum atau berlaku umum, sedangkan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang umum atau hal-hal yang abstrak, sehingga agar peraturan ini dapat dilaksanakan haruslah dikeluarkan ketetapan-ketetapan yang membawa peraturan ini ke dalam peristiwa yang konkrit, yang nyata tertentu. Jadi, ketetapan ini yang sifatnya menjadi mengikat subjek hukum tertentu, mengatur hal konkrit tertentu, karena itu ketetapan ini disebut hukum *in concreto* atau *individual norm*. Guna menentukan segi pengujian yuridis terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam sengketa Tata Usaha Negara harus dilihat pula peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/landasan dari dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Konsiderans yuridis setiap keputusan (*beschikking*) menunjukkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan (*beschikking*). Guna menentukan pengujian yuridis terhadap keputusan harus diperhatikan konsiderans yuridis Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa.

¹⁵ Ali Abdullah, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, (Jakarta : Kencana, 2017), halaman 36-37

BAB III.

METODE PENELITIAN

Metode di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki, cara kerja yang sistematis untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan. Sedangkan kata Metodologi di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti yakni ilmu tentang metode; uraian tentang metode.

Penelitian merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris, yaitu *research*. Kata *research* berasal dari *re* (kembali) dan *to search* (mencari). *Research* berarti mencari kembali. Oleh karena itu, penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian¹⁶.

Metode penelitian adalah suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten¹⁷.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁸, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Metode penelitian yuridis (hukum) merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, juga diadakan

¹⁶Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), halaman 1

¹⁷Ibid, halaman 17

¹⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1981), halaman 43

pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengolah suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan¹⁹.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang mengkaji persoalan hukum dari sudut pandang ilmu hukum secara mendalam terhadap norma hukum yang dibentuk²⁰.

Penelitian hukum normatif memfokuskan objek kajiannya pada ketentuan-ketentuan hukum positif lalu mengarah kepada makna dari asas hukum. Seperti disimpulkan bahwa penelitian hukum normatif tahapan pengkajian (analisis) dimulai dari paragraph-paragraf pasal-pasal hukum positif terkandung konsep-konsep ekplanasi dan sifat dari persoalan penelitian. Selanjutnya mendalami lapisan ilmu hukum (dogmatika hukum dan teori hukum dan segi filsafat hukum)²¹.

Metode Yuridis Normatif ini terdiri dari lima kerangka acuan untuk melakukan analisa yakni : Penelitian terhadap asas-asas hukum, Penelitian terhadap sistematik hukum, Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal²². Pada penelitian hukum ini penulis hendak menggunakan Metode Yuridis Normatif.

1. Waktu dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan membutuhkan waktu selama 6 (enam bulan) terhitung sejak Mei 2017 sampai dengan November 2017 dengan mengambil wilayah Semarang sebagai Lokasi Penelitian, yakni pada Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang yang telah mengeluarkan Putusan Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG.

¹⁹Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1990), halaman 43

²⁰ Hadin Muhjad, Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2012), halaman 9

²¹ Ibid, halaman 10

²² Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Op.Cit, halaman 14

2. Materi Penelitian

Penelitian dilakukan dengan cara melakukan metode kepustakaan. Peneliti akan meneliti data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari sumber-sumber hukum yang berkaitan dengan rumusan masalah. Bahan hukum primer terdiri atas Peraturan Perundang-undangan yang relevan, seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang No 5 Tahun 1986 juncto UU No. 9 Tahun 2004 juncto Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 3) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG
- 4) Putusan-Putusan Pengadilan di Indonesia.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjadi karya para sarjana baik yang telah dipublikasikan maupun belum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer antara lain berupa :

1. Buku-buku di bidang hukum atau di bidang ilmu lainnya yang terkait dengan penulisan hukum ini.
2. Karya-karya ilmiah atau Hasil Penelitian Para Pakar Hukum atau Para Pakar dari disiplin ilmu yang terkait dengan penulisan hukum ini
3. Tesis atau Disertasi di bidang hukum yang isinya berhubungan dengan penulisan hukum ini

4. Jurnal-Jurnal ilmiah, dan
5. Makalah yang berhubungan dengan penulisan hukum ini.

3. Rancangan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang akan mengkaji dan menganalisis putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga dalam penelitian ini maka akan dilakukan dengan metode kepustakaan dan dilengkapi dengan wawancara para pihak yang terkait dalam kasus yang dibahas dalam penelitian ini.

Penelitian ini merupakan penelitian dasar (*basic research*) karena berkenaan dengan kegiatan hukum teoretis, khususnya berkaitan dengan Hukum Tata Usaha Negara Indonesia. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan utama untuk melihat eksistensi, manfaat dan asas-asas dari Hukum Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan pengembangan hukum pada kehidupan di masyarakat.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto sebagaimana dikutip oleh Ronny Hanitijo Soemitro:

Terdapat tiga tipe penelitian hukum yang dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif yang di dalam kepustakaan Anglo-American disebut sebagai *legal-research* yaitu:

1. Penelitian yang berupa inventarisasi hukum positif;
2. Penelitian yang berupa usaha-usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif;
3. Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in-concreto* yang sesuai untuk diterapkan guna menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.

Ketiga tipe penelitian hukum tersebut masing-masing mempunyai fokus studi, metode, teknik, dan kegunaan sendiri-sendiri yang khas²³

²³ Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985) Hlm. 10

Di dalam penelitian inventarisasi hukum positif terdapat tiga kegiatan pokok, yaitu *pertama* penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma, *kedua* melakukan koleksi norma yang diidentifikasi sebagai norma hukum, dan *ketiga* pengorganisasian norma hukum yang telah dikumpulkan ke dalam suatu sistem yang komprehensif. Penelitian yang bertujuan menemukan asas-asas hukum dan doktrin hukum positif biasa disebut penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum dogmatik. Penelitian ini dilakukan secara analisis induktif, yang merupakan kelanjutan dari inventarisasi hukum positif, dimulai dari premis yang berupa norma-norma hukum positif diakhiri dengan penemuan asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum. Istilah doktrin di sini adalah hasil abstraksi yang diperoleh melalui proses induksi terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku. Selanjutnya penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in-concreto* yang sesuai untuk diterapkan guna menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu disebut juga *legal research*. Penelitian ini mensyaratkan sudah diselesaikannya inventarisasi hukum positif yang berlaku *in-abstracto*. Di sini norma hukum *in-abstracto* berfungsi sebagai premis mayor, sedangkan fakta-fakta yang relevan dalam perkara (*legal facts*) sebagai premis minor. Melalui proses *sillogisme* diperoleh sebuah *conclusio* atau simpulan berupa hukum positif yang dicari. Hasil penelitian ini tidak memiliki validitas secara umum, hanya berlaku untuk kasus yang bersangkutan, karena tujuannya bukan untuk membangun teori, melainkan untuk menguji teori yang telah ada terhadap situasi konkret tertentu.²⁴

Menurut Pieter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.²⁵

Penelitian mengenai Analisa terhadap suatu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini, merupakan suatu penelitian untuk melihat keselarasan asas-asas Hukum Tata Usaha Negara dalam suatu putusan yang dihasilkan.

²⁴ *Ibid.* Hlm. 11

²⁵ Pieter Mahmud Marzuki. Cetakan keenam. *Penelitian Hukum*. (Jakarta : Kencana, 2010). Hlm. 35

4. Variabel yang Diamati

Variabel yang menjadi focus pengamatan atau focus penelitian dalam penelitian ini adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG

5. Cara Pengambilan Sampel, Data dan Instrumen yang akan Digunakan

Untuk menunjang penulisan tesis ini, peneliti menggunakan beberapa teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang akurat. Data yang hendak dikumpulkan dalam tesis ini bersumber data sekunder. Dalam memperoleh data sekunder tersebut penulis juga melakukan metode kepustakaan²⁶. Bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga dalam melakukan penelitian hukum kepustakaan tersebut perlu mengumpulkan data sekunder sebanyak-banyaknya dan selengkap-lengkapya sesuai dengan tujuan penelitian ini.

6. Analisis Data

Dalam proses analisis data, data sekunder yang dijadikan sebagai sumber data dikumpulkan dan disusun secara sistematis, jelas dan teratur dalam penulisan ini, kemudian data tersebut dianalisa menurut disiplin ilmu hukum tata negara sehingga menjadi data pembahasan sinergis dan terpadu. Lalu dari hasil analisis pembahasan data tersebut ditarik kesimpulan, sehingga mendapat penjelasan yang baik.

Setelah data-data sekunder yang dibutuhkan terkumpul, maka dilanjutkan dengan menganalisis data-data tersebut. Teknik yang digunakan dalam menganalisis data adalah dengan metode pendekatan kualitatif dengan maksud untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

²⁶Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja GrafindoPersada, 2003) halaman 114

Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif tidak membutuhkan populasi dan sampel. Penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat²⁷.

Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif menggunakan metode analisis data berupa deskriptif analitis, maksudnya analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian²⁸.

²⁷ Zainuddin Ali, Op.Cit, halaman 105

²⁸ Ibid, halaman 107

BAB IV.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG

A. 1. Identitas Subjek dan Objek Perkara

1. Nomor Perkara : 020/G/2015/PTUN.SMG
2. Pengadilan Pemeriksa : Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang
dan Pemutus Perkara
3. Subjek Perkara
Penggugat : MS (Dosen Universitas Diponegoro)
Tergugat : Rektor Universitas Diponegoro
4. Objek Perkara : Keputusan Rektor Universitas Diponegoro
No : 61/UN.7.P/HK/2015 Tentang
Pangkatan sebagai Panitia Pemilihan
Kembali Rektor Universitas Diponegoro
Tahun 2015-2019 Tanggal 5 Februari 2015
5. Kerugian Hukum : Penggugat semestinya dilantik menjadi
rektor menggantikan calon rektor peraih
suara terbanyak pertama yang tidak dapat
dilantik karena menjadi Menteri.

A.2. Kasus Posisi

Pada tanggal 11 Maret 2015 diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dengan register perkara Nomor 020/G/2015/PTUN.Smg dengan Subjek Sengketa yang terdiri dari Penggugat dan Tergugat. Penggugat bernama MS adalah seorang

pengajar di Universitas Diponegoro yang menggugat Rektor Universitas Diponegoro sebagai tergugat di dalam sengketa ini.

Adapun Objek Gugatan adalah Keputusan Rektor Universitas Diponegoro No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 tertanggal 5 Februari 2015. Keputusan Rektor ini sesuai dengan syarat formil suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 Angka 9²⁹ Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

Menurut pengakuan Penggugat, Penggugat baru mengetahui adanya Keputusan Rektor Universitas Diponegoro No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 yakni pada saat menerima undangan rapat senat tanggal 23 Februari 2015. Sehingga jika dihitung sejak tanggal 23 Februari 2015 hingga tanggal 11 Maret 2015 (tanggal pendaftaran gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang) maka gugatan ini masih dalam tenggang waktu yang sebagaimana di atur di dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari sekelumit hal di atas maka sengketa ini merupakan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana di atur di dalam Pasal 1 Angka 10³⁰ UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN)

²⁹ Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) : “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.”

³⁰ Pasal 1 Angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) : “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.”

Adapun sengketa Tata Usaha Negara ini bermula ketika akan diadakannya Pemilihan Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2014-2018. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1)³¹ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 33 Tahun 2012 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Permendikbud No. 33 Tahun 2012), maka perlu dipilihnya seorang rektor baru untuk menggantikan rektor terdahulu yang masa jabatannya (periode Tahun 2010-2014) akan usai pada atanggal 18 Desember 2014, sebagaimana sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Permendikbud No. 33 Tahun 2012 perihal ketentuan masa jabatan³². Pada awal Juni Tahun 2014 Universitas Diponegoro mulai mempersiapkan dan menjadwalkan Proses Pemilihan Rektor Tahun 2014-2018 dengan melalui beberapa tahapan yakni tahap penjaringan, tahap penyaringan, tahap pemilihan dan tahap pengangkatan. Tahapan-tahapan tersebut sesuai dengan ketentuan di dalam Permendikbud No. 33 Tahun 2012.

Setelah melalui tahap penjaringan dan tahap penyaringan yang dilakukan sesuai dengan prosedur yang ada, maka sampailah di tahapan pemilihan. Berdasarkan Keputusan Senat Universitas Diponegoro Tanggal 10 September 2014, Penggugat ditetapkan sebagai calon Rektor Universitas Diponegoro bersama dua calon Rektor yang lain, yaitu MN dan P.

Tanggal 29 September 2014 telah dilaksanakan Pemilihan Rektor oleh Senat Universitas Diponegoro bersama Mendikbud (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan) yang diwakili oleh Sekretaris Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan ditetapkan hasilnya berdasarkan urutan perolehan suara dimana Penggugata berada di urutan kedua setelah MN. Maka MN dengan perolehan suara terbanyak pertama ditetapkan sebagai calon Rektor terpilih oleh Senat Universitas Diponegoro dan selanjutnya berdasarkan surat Rektor Universitas

³¹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 33 Tahun 2012 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Permendikbud No. 33 Tahun 2012) : “Pengangkatan Rektor/Ketua/Direktur dilakukan apabila terdapat lowongan jabatan pemimpin pada perguruan tinggi.”

³² Pasal 8 Permendikbud No. 33 Tahun 2012 : “Masa Jabatan Rektor/Ketua/Direktur adalah 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.”

Diponegoro Nomor 2238/UN7.P/KP/2014 tanggal 16 Oktober 2014 yang ditujukan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang bersangkutan diusulkan untuk dilakukan pelantikan terhadap calon Rektor terpilih menjadi Rektor Universitas Diponegoro.

Namun pada tanggal 27 Oktober 2014 MN calon Rektor terpilih yang memperoleh suara terbanyak pertama tersebut telah ditunjuk dan dilantik Presiden Republik Indonesia sebagai Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi.

Penggugat menggarisbawahi ketentuan dalam Pasal 7 huruf f, huruf g dan h Permendikbud No. 33 tahun 2012 jo Pasal 9 huruf l, huruf m, dan huruf n Peraturan Rektor Universitas Diponegoro dinyatakan calon Rektor terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak, sehingga dengan dilantikya calon Rektor terpilih yang memperoleh suara terbanyak pertama menjadi Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, maka seharusnya yang ditetapkan sebagai calon Rektor terpilih adalah calon Rektor yang memperoleh suara terbanyak kedua yaitu Penggugat.

Pada tanggal 8 Desember 2014 , Penggugat menyampaikan surat kepada Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi cq Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, perihal permohonan klarifikasi dan keberatan atas Surat tanggal 19 November 2014 No. 928/E.E1/KP/2014, tentang Usul Pengangkatan Rektor Universitas Diponegoro, dan isi surat tersebut pada pokoknya Penggugat keberatan terhadap surat tanggal 19 November 2014 No. 928/E.E1/KP/2014 dikarenakan isi surat tersebut yang memohon agar dilakukan Pemilihan Kembali Rektor Periode 2014-2018 adalah merupakan perbuatan melawan hukum dan selanjutnya Penggugat memohon klarifikasi kepada Tergugat dan meminta untuk mencabut surat tersebut. Bahwa dalam surat No. 370/ESL/XII/2014, tanggal 8 Desember 2014, khususnya pada poin 11 dan 12 Penggugat secara tegas juga telah menyampaikan, bahwa oleh karena calon rektor dengan suara terbanyak tidak dapat dilantik, maka untuk selanjutnya menurut hukum yang harus dilantik sebagai Rektor untuk menggantikan Rektor Universitas Diponegoro yang telah habis masa jabatannya pada tanggal 18 Desember 2014 adalah calon rektor dengan suara terbanyak kedua yaitu MS (Penggugat). Menurut Penggugat Surat No. 928/E.E1/KP/2014 tertanggal 19 November 2014 bertentangan

dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas Umum Pemerintah yang Baik (Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama terhadap UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara)

Di dalam Surat Nomor 928/E.E1/KP/2014 tertanggal 19 November 2014 perihal Usul Pengangkatan Rektor Universitas Diponegoro meskipun menyebutkan mendasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 33 Tahun 2012 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur Pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Menurut Penggugat dalam peraturan tersebut tidak ada sama sekali ketentuan mengenai Pemilihan Rektor kembali, dimana hasil Pemilihan Rektor sudah selesai dilakukan dan ada tiga calon rektor yang mendapat suara terbanyak kesatu, kedua dan ketiga. Menurut Penggugat di dalam ketentuan tersebut Rektor Terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak, dan dengan tidak diangkatnya atau dilantiknya calon rektor dengan suara terbanyak pertama maka dengan mendasarkan ketentuan tersebut sudah seharusnya Penggugat sebagai calon Rektor peraih suara terbanyak kedua ditetapkan sebagai rektor terpilih karena tidak ada alasan yang menyatakan bahwa jika calon Rektor yang memperoleh suara terbanyak kesatu mengundurkan diri atau tidak dilantik, maka hasil Pemilihan Rektor tersebut menjadi gugur atau batal demi hukum.

Penggugat telah mengirim surat kepada Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi namun sampai waktu pengajuan gugatan belum juga ada tanggapan terhadap surat tersebut. Namun Menteri Riset, Tekonlogi dan Pendidikan Tinggi menerbitkan Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tanggal 12 November 2014 No. 251/MPK.A4/KP/2014 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Rektor Universitas Diponegoro, tertanggal 12 November 2014. Penggugat menganggap bahwa seharusnya Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi segera melaksanakan hasil pemlihan Rektor Universitas Diponegoro tanggal 29 September 2014 yang telah ditetapkan hasilnya berdasarkan urutan perolehan suara. Namun dikarenakan calon Rektor dengan suara terbanyak tidak dapat dilantik, maka Calon Rektor

Universitas Diponegoro yang memperoleh suara terbanyak kedua yakni Penggugat yang semestinya dilantik sebagai Rektor.

Penggugat merasa kepentingannya dirugikan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tanggal 12 November 2014 No. 251/MPK.A4/KP/2014 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Rektor Universitas Diponegoro. Oleh karena itu terhadap surat Keputusan MENRISTEK tersebut telah diajukan gugatan keabsahannya di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan perkara Nomor : 10/G/2015/PTUN-JKT.

Di dalam gugatannya ke Pengadilan TUN Semarang, Penggugat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan Surat Tergugat (obyek sengketa) yaitu Surat Keputusan Tergugat No : 61/UN.7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 tertanggal 5 Februari 2015. Mengenai pokok perkara dalam gugatan tersebut, Penggugat memohon agar Surat Keputusan Tergugat tersebut batal atau tidak sah, dan memohon agar Pengadilan memerintahkan Tergugat untuk mencabut surat keputusan tersebut.

Menanggapi surat gugatan Pihak Penggugat tertanggal 11 Maret 2015, Pihak Tergugat menolak seluruh dalil, maksud dan tujuan gugatan dari Penggugat, kecuali yang secara tegas diakui oleh Tergugat. Pihak Tergugat berpandangan bahwa Penggugat tidak memiliki *legal standing*. Pihak Tergugat merujuk pada surat Gugatan Penggugat tentang uraian objek sengketa merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, point D khususnya menguraikan tentang pengertian sifat Keputusan Tata Usaha Negara, yang bersifat individual, menyebutkan "...tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu kepada nama-nama yang tercantum dalam lampiran Keputusan...". Berdasarkan uraian tersebut, maka jelaslah bahwa Penggugat bukan objek sengketa sehingga tidak memiliki *legal standing*. Oleh karena itu Pihak Tergugat memohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang untuk menolak seluruh dalil gugatan Penggugat atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaard*).

A.3. Analisis Putusan

1. Subjek Sengketa Tata Usaha Negara

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, hal ini sebagaimana di atur di dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan kemudian diubah dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Istilah sengketa yang dimaksudkan di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengambil Keputusan pada dasarnya mengemban kepentingan umum dan masyarakat, tetapi di dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasakan mengakibatkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata tertentu, dalam asas Hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan Pengadilan.

Sebagaimana terurai di atas, maka yang menjadi subjek sengketa Tata Usaha Negara adalah orang atau badan hukum Perdata sebagai Penggugat dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat. Hal inilah yang menjadi pembeda Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum dan peradilan lainnya. Jika di peradilan Umum, Pihak Penggugat tidak dibatasi apakah haruslah orang atau badan hukum perdata, maupun seorang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Begitu juga dengan Pihak Tergugat tidak dibatasi apakah harus seorang badan atau pejabat Tata Usaha Negara, maupun orang atau badan hukum perdata. Berkenaan dengan hal tersebut maka beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dikenal adanya gugat balik (*rekovenssi*).

Sengketa tata usaha negara ini berpangkal dari ditetapkannya suatu keputusan tata Usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, pada hakikatnya sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa tentang sah atau tidak suatu keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkannya oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Untuk mengenai sah atau tidaknya keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang disengketakan oleh seseorang atau badan hukum perdata merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan apabila hak-hak seseorang atau badan hukum perdata merasa kepentingannya dirugikan oleh adanya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, maka menurut ketentuan tersebut dapat dimungkinkan untuk diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kepentingan dimaksud tidak selamanya merupakan kepentingan langsung sebagaimana dimaksud “*asas point d’interest point d’action*” (tidak ada kepentingan tidak ada gugatan) atau dengan kata lain bahwa yang diakui oleh hukum yang memiliki kualitas atau hak berperkara atau menggugat ke pengadilan adalah orang termasuk di dalamnya badan hukum perdata yang memiliki kepentingan langsung³³.

Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara tidak menganut asas *action Popularis* yang menganut prinsip bahwa tidak semua orang dapat maju sendiri mengajukan gugatan ke pengadilan. Pada prinsipnya bahwa hanya yang mempunyai kepentingan yang dapat maju sebagai pihak penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (*point d’interest point d’action* atau *no interest no action* atau *nemo judex sine actore*). Setiap orang yang mempunyai hak dan ingin menuntut serta mempertahankan hak itu atau membelanya, berwenang bertindak selaku pihak disebut *legitima persona standi judicio*.

Di dalam perkara No. 020/G/2015/PTUN.SMG yang menjadi Penggugat adalah MS, seorang warga negara Indonesia dan bukan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. MS merasa kepentingannya dirugikan oleh dikeluarkannya Keputusan Rektor Universitas Diponegoro No :

³³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2002) halaman 77

61/UN7.P/HK/2015, yakni MS kehilangan haknya untuk dapat dilantik menjadi Rektor Terpilih Universitas Diponegoro Tahun 2014-2019. Dengan ada surat keputusan rektor tersebut, MS tidak dilantik menjadi rektor terpilih (MS adalah pemeroleh suara terbanyak kedua setelah MN yang tidak jadi diangkat menjadi rektor dikarenakan telah terpilih menjadi seorang Menteri), dan justru dilakukan pemilihan ulang dengan kandidat yang berbeda di mana MS tidak termasuk di dalamnya. Hal ini menurut MS sangat merugikan kepentingan MS dengan dikeluarkannya surat keputusan Rektor UNDIP ini.

Di sisi lain, maka dapat kita lihat yang menjadi pihak Tergugat adalah Rektor Universitas Diponegoro yang merupakan seorang pejabat Tata Usaha Negara di mana Rektor Universitas Diponegoro merupakan pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan surat Keputusan Rektor No : 61/UN7.P/HK/2015 yang memicu terjadinya sengketa Tata Usaha Negara ini. Maka dilihat dari posisi kedua belah pihak, telah benar mereka di dalam posisinya masing-masing yang berperkara dalam sengketa Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini sebagaimana telah diatur di dalam UU PTUN.

2. Objek Sengketa Tata Usaha Negara

Di dalam Sengketa Tata Usaha Negara yang diatur di dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diuraikan di atas, maka yang menjadi objek sengketa tata usaha negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara.

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. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN. Oleh karena itu suatu keputusan tata usaha negara dapat diajukan sebagai objek sengketa haruslah memenuhi beberapa hal berikut : berupa penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-

undangan yang berlaku, dan harus bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi penggugat.

Menurut Andy Constantin Leoveanu³⁴, Keputusan Tata Usaha Negara memiliki pengertian sebagai berikut :

“Public decisions are a kind of decisions and represents a conscious choice, a voluntary act, the final result of deliberation, a decision maker activities, with as object of activity public business. May be considered public decisions, decisions taken by the mayor, the President of the County Council, minister, secretary of state, civil servants having as object of activity public business. The literature shows that the decision is the focus of all management activities of an institution or public authority, as it is found in any public function of management. Public decision should not be seen only as a mere activity of rational choice of the best of several possible options but a complex act, whose implementation can have irreversible consequences on the lives of administrators (individuals and businesses).”

Di dalam perkara ini, yang menjadi objek Sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Rektor Universitas Diponegoro No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 tertanggal 5 Februari 2015.

Keputusan Rektor UNDIP merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Rektor Universitas Diponegoro yang berisi tentang pengangkatan sebagai panitia pemilihan kembali rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019. Keputusan Rektor Universitas Diponegoro (UNDIP) ini didasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 33 Tahun 2012 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur Pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Sehingga Keputusan Rektor UNDIP ini memenuhi kriteria sebagai suatu penetapan tertulis yang dibuat oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Permendikbud No. 33 Tahun 2012.

Pada Tahun 2015 Rektor Universitas Diponegoro merupakan pimpinan yang berada di bawah lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, selaku

³⁴ Andy Constantin Leoveanu, *Rationalist Model In Public Decision Making*, Journal of Public Administration, Finance and Law (JOPAFL), Issue 4/2013, University of Iași Romania, ISSN-L = 2285 – 3499 (online)

pelaksana kegiatan yang bersifat eksekutif. Maka segala kebijakan maupun keputusan-keputusan yang dikeluarkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Dalam Keputusan Rektor UNDIP ini dijelaskan objek yang diputuskan dalam keputusan ini yakni berupa pengangkatan sebagai panitia pemilihan kembali rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019. Hal ini memenuhi kriteria suatu keputusan bersifat konkret. Artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Rektor UNDIP ini tidak abstrak, tetapi berwujud yakni mengangkat nama-nama yang ada di dalam Keputusan Rektor UNDIP sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor UNDIP Periode Tahun 2015-2019.

Pada Keputusan Rektor UNDIP disebutkan nama-nama yang diangkat sebagai panitia pemilihan kembali Rektor UNDIP Periode Tahun 2015-2019. Artinya Keputusan Rektor UNDIP ini bersifat individual artinya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu dan nama-nama yang bersangkutan disebutkan dalam keputusan itu.

Keputusan Rektor UNDIP ini merupakan keputusan final yang sudah definitif, tidak memerlukan lagi keputusan dari instansi atasannya. Sehingga Keputusan Rektor UNDIP ini dapat menimbulkan akibat hukum yakni menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak-pihak bersangkutan yang namanya disebutkan di dalam Keputusan Rektor UNDIP ini.

Namun yang menjadi permasalahan adalah di dalam Keputusan Rektor UNDIP yang digugat ini tidak menyebutkan nama penggugat. Akan tetapi, Penggugat merasa bahwa kepentingannya dirugikan oleh terbitnya Keputusan Rektor UNDIP ini. Bila disimpulkan maka Penggugat mengalami kerugian secara tidak langsung dari diterbitkannya Keputusan Rektor UNDIP No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 tertanggal 5 Februari 2015.

Keputusan Rektor UNDIP No : 61/UN7.P/HK/2015 merupakan objek sengketa yang bersifat positif karena memenuhi rumusan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 dan bukan termasuk yang diuraikan di dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

yakni bukan termasuk keputusan fiktif negative dikarenakan surat keputusan rektor ini berupa suatu penetapan tertulis serta bersifat konkret, individual dan final.

3. Kewenangan Mengadili

a. Kompetensi Absolut

Menurut J.R. Thorbecke³⁵ bilamana pokok sengketa (*fundamentum petendi*) terletak di lapangan Hukum Publik, yang berwenang memutuskannya adalah Hakim Administrasi. Sedangkan menurut van Praag³⁶ menggunakan kriteria subjek atau para pihak yang bersengketa, yaitu apabila salah satu subjek adalah badan/pejabat administrasi, maka perkara itu merupakan kompetensi peradilan administrasi.

Namun di dalam hal mengenai penentuan pokok sengketa, T.J. Buys³⁷ berpendapat bahwa ukuran yang digunakan untuk menentukan kewenangan mengadili Hakim Administrasi Negara ialah pokok dalam perselisihannya (*objectum litis, voorwer-fingeschil*). Bilamana yang bersangkutan dirugikan dalam hak privatnya dan oleh karena itu meminta ganti kerugian, jadi, menurut Utrecht³⁸, *objectum litis*-nya adalah suatu hak privat, maka perkara yang bersangkutan harus diselesaikan oleh Hakim biasa.

Dalam hal kewenangan mengadili yang dimiliki suatu pengadilan apabila dilihat dari pokok sengketa terletak di lapangan hukum apa, sebagaimana telah diuraikan di atas, maka hal yang kita kaji di sini adalah mengenai kompetensi (kewenangan) absolut. Kompetensi absolut (*absolute competentie, attributie van rechtsmach*) pengadilan dapat diartikan sebagai kewenangan

³⁵ Thorbecke dalam Riawan Tjandra, *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta : Penerbit Universitas Atmajaya, 2010), halaman 35

³⁶ Van Praag dalam Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN : Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata usaha Negara*, (Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2016), halaman 104

³⁷ Buys dalam Riawan Tjandra, *loc.cit*

³⁸ Utrecht dalam Riawan Tjandra, *loc.cit*

mutlah yang dimiliki oleh suatu pengadilan untuk menerima, mengadili dan memutus suatu perkara tertentu berdasarkan kriteria objek perkara dan subjek perkaranya³⁹.

Kewenangan absolut menurut Yahya Harahap⁴⁰, yaitu :

1. Didasarkan pada lingkungan kewenangan
2. Masing-masing lingkungan memiliki kewenangan mengadili tertentu atau *diversity jurisdiction*
3. Kewenangan tertentu tersebut, menciptakan kewenangan absolut atau yurisdiksi absolut pada masing-masing lingkungan sesuai dengan *subject matter of jurisdiction*
4. Oleh karena itu masing-masing lingkungan hanya berwenang mengadili sebatas kasus yang dilimpahkan undang-undang kepadanya

Menurut Sudikno Mertokusumo⁴¹, wewenang mutlak atau kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama maupun dalam lingkungan peradilan lain. Wewenang mutlak ini untuk menjawab pertanyaan : apakah peradilan tertentu itu berwenang memeriksa jenis perkara tertentu yang diajukan, dan bukan pengadilan lain yang berwenang. Biasanya kompetensi absolut ini tergantung pada isi gugatan, yaitu nilai daripada gugatan. Wewenang mutlak ini disebut juga atribusi kekuasaan kehakiman.

Kompetensi absolut PTUN ialah memeriksa sengketa TUN yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya KTUN oleh Badan atau Pejabat TUN antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat TUN (Pasal 1 ayat 4, angka 6, Pasal 47 dan Pasal 53 ayat 1). Pasal 47 menyebutkan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

³⁹ Priyatmanto Abdoellah, op.cit, halaman 103

⁴⁰ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2005), halaman 23

⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1982) halaman 53

Ditinjau dari hubungan antara satu pengadilan dengan pengadilan lainnya, kompetensi absolut dapat dibedakan menjadi dua yakni kompetensi absolut horizontal dan kompetensi absolut vertical⁴².

Kompetensi absolut horizontal adalah wewenang mutlak mengadili dari suatu pengadilan dibedakan dengan pengadilan lain yang sederajat tetapi dari lingkungan peradilan yang berbeda. Sedangkan kompetensi absolut vertical adalah wewenang mutlak mengadili dari suatu pengadilan yang dibedakan dengan pengadilan tingkat atasnya secara berjenjang (vertical, hierarkis) mulai pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi.

Pada perkara gugatan No. 020/G/2015/PTUN.SMG ini yang menjadi objek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yakni Keputusan Rektor UNDIP No : 61/UN7.P/HK/2015, sehingga perkara ini merupakan sengketa di bidang hukum public (sengketa hukum administrasi) dan memenuhi kriteria yang diatur di dalam Pasal 1 angka 10 UU PTUN, yakni perkara ini merupakan suatu perkara di mana seseorang (dalam hal ini penggugat) mengalami kerugian akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yakni berupa Keputusan Rektor UNDIP No : 61/UN7.P/HK/2015 yang dikeluarkan oleh Rektor Universitas Diponegoro pada tahun 2015.

Berdasarkan uraian di atas maka pengadilan yang memiliki kompetensi absolut dalam mengadili perkara ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan menurut UU PTUN maka sudahlah tepat dalam mengajukan gugatan sengketa TUN ini ke pengadilan Tata Usaha Negara karena memperkarakan objek gugatan berupa surat keputusan Tata Usaha Negara.

b. Kompetensi Relatif

Menurut Priyatmanto Abdoellah⁴³ Kompetensi relative (*relative competentie, distributie van rechtsmach*) adalah kewenangan mengadili dari suatu pengadilan terhadap suatu perkara

⁴² Priyatmanto Abdoellah, op.cit, halaman 104

⁴³ Ibid, halaman 59

berdasarkan wilayah hukumnya, dibandingkan dengan pengadilan lain dalam satu lingkungan peradilan yang sama. Kompetensi relative juga disebut wewenang distribusi (*distributie van rechtsmach*), karena wewenang ini didasarkan atas pembagian (distribusi) wilayah hukum.

Sedangkan menurut Ali Abdullah⁴⁴ kompetensi relative adalah kewenangan dari pengadilan sejenis yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka kompetensi relatifnya menyangkut kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mana yang berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut. Untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka terlebih dahulu harus diketahui ke mana gugatan harus diajukan, hal tersebut berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usa Negara masing-masing wilayah.

Kompetensi relative dari suatu pengadilan ini pada dasarnya dikaitkan dengan tiga yaitu : 1) tempat kedudukan atau domisili Tergugat (*Actor Sequitur Forum Rei* = gugatan diajukan di tempat kedudukan tergugat), 2) tempat kedudukan objek gugatan berupa benda tetap terletak (*Forum Rei Sitae*), 3) tempat kejadian perkara (TKP atau *locus delicti*).

Namun berlakunya kompetensi relative ini, sesuai namanya, juga bersifat nisbi (tidak mutlak). Ada kalanya suatu perkara yang masuk dalam wilayah hukum pengadilan A dilimpahkan atau diadili di pengadilan B karena alasan atau pertimbangan tertentu.

UU PTUN di dalam Pasal 54 mengatur tentang Kewenangan Relatif Pengadilan Tata Usaha Negara yakni :

1. Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
2. Apabila tergugat lebih dari satu badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada

⁴⁴ Ali Abdullah, *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta : Kencana, 2017) halaman 59

Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

3. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke pengadilan yang bersangkutan.
4. Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
5. Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.

Untuk kewenangan relative, maka tergugat harus menyampaikan jawaban dalam bentuk eksepsi sehingga dapat diketahui oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara mana yang berwenang mengadili perkara yang diajukan oleh penggugat. Jika hakim berpendapat dan memutus perkara yang diajukan oleh penggugat, maka hakim dapat menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima.

Dalam perkara No. 020/G/2015/PTUN.SMG ini pihak Tergugat melalui kuasa hukumnya mengajukan eksepsi memohon putusan sela kepada Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini atau apabila majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang yang memeriksa dan mengadili perkara ini berpendapat lain, Tergugat memohon kepada Majelis Hakim agar memeriksa dan menjatuhkan putusan dalam perkara ini sebagaimana diuraikan dalam eksepsi tergugat sebagai berikut :

1. Menerima dan mengabulkan eksepsi Tergugat pada keseluruhannya
2. Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya, atau setidaknya menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklard*)

3. Menghukum Penggugat untuk membayar untuk semua biaya perkara yang timbul dalam perkara ini

Namun di dalam amar putusannya terhadap eksepsi Tergugat, Majelis Hakim memutuskan untuk menolak eksepsi Tergugat untuk seluruhnya. Menurut Majelis Hakim, objek gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara ini, sudah memenuhi unsur-unsur keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 butir 9 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini Tergugat (Rektor Universitas Diponegoro Semarang), oleh karena itu Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara ini sepanjang untuk mempertimbangkan dan menguji keabsahan (*rechmatigheid*) dari objek sengketa ini.

4. Putusan Akhir

Menurut Sudikno Mertokusumo⁴⁵, Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu-perkara atau sengketa antara para pihak.

Menurut de Waard⁴⁶ Putusan Pengadilan harus mencerminkan 4 (empat) kriteria pokok dari asas-asas peradilan yang baik (*algemene beginselen van berhoorlijk rechtspleging*) :

1. *Decisie beninsel (right to a decision)*, asas bahwa seorang hakim harus menjatuhkan putusan dan di dalam tenggang waktu yang pantas. Termasuk di sini hak setiap orang untuk mengajukan gugatan (perkara), dan larangan bagi hakim untuk menolak mengadili/memeriksa perkara, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang
2. *Verdidigings beginsel (a fair hearing)*, asas bahwa setiap pihak yang berperkara berhak atas kesempatan membela diri (prinsip *audi et alteram partem*) dan bahwa

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, *op.cit*, halaman 158

⁴⁶ De Waard dalam B. Arief Sidharta, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH)*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996) halaman 332-333

kedua belah pihak juga harus mendapat kesempatan dan perlakuan yang sama dalam mengetahui, mengajukan berkas-berkas pembuktian dan memperoleh informasi.

3. *Onpartijdigheids beginsel (no bias)*, asas bahwa putusan dijatuhkan secara objektif, tidak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi atau anggota-anggota instansi peradilan, ataupun didasarkan atas motif-motif yang tidak bersifat *zakelijk*, ataupun adanya kontak (hubungan) secara tersembunyi dari salah satu pihak atau di luar perkara dengan hakim, sehingga menyimpang dari prosedur semestinya.
4. *Motiverings beginsel (reasons and argumentations of decision)*, asas bahwa putusan hakim harus memuat alasan-alasan hukum yang jelas dan dapat dimengerti, serta bersifat konsiten dan penalaran hukum yang runtut. Sekalipun bagi hakim ada kebebasan dan diskresi untuk menentukan dan menjatuhkan putusannya, namun kesemuanya itu harus didasarkan pada argument-argumen yang dapat diawasi dan diikuti (*controleerbaarheid*).

Putusan harus dihasilkan melalui musyawarah dengan prinsip pemufakatan bulat berkaitan dengan segi objektifitas putusan. Putusan hakim harus didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan melalui penilaian objektif terhadap sengketa. Sudikno⁴⁷ berpendapat bahwa apabila putusan dilihat sebagai penetapan kaidah hukum, maka yang secara langsung mengikat adalah pertimbangan atau alasan yang secara langsung mengenai pokok perkara, yaitu kaidah hukum yang merupakan dasar putusan (*ratio decidendi*).

Putusan akhir dilihat dari segi sifatnya dibagi dalam tiga jenis, yaitu :

1. Putusan yang bersifat pembebanan (*condemnatoir*). Putusan yang mengandung pembebanan.
2. Putusan yang bersifat pernyataan (*declaratoir*). Putusan yang hanya menegaskan suatu keadaan hukum yang sah.

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit*, halaman 54

3. Putusan akhir yang bersifat menciptakan (*constitutive*). Putusan yang melenyapkan suatu keadaan hukum atau melahirkan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru.

Sebagaimana di atur di dalam Pasal 97 ayat (7) UU PTUN, ditinjau dari isi gugatan yang diajukan oleh penggugat, pengadilan dapat membuat salah satu putusan berikut ini :

1. Gugatan ditolak

Pengadilan memutuskan gugatan seorang penggugat ditolak. Hal ini berarti memperkuat keputusan badan atau pejabat TUN yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang bersangkutan. Penolakan gugatan penggugat oleh majelis hakim pada umumnya karena alat-alat bukti yang diajukan oleh penggugat tidak mendukung dalil-dalil gugatan penggugat.

2. Gugatan dikabulkan

Mengabulkan gugatan berarti tidak membenarkan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik sebagian maupun seluruh isi keputusan tata usaha negara tersebut. Dalam hal gugatan dikabulkan, putusan pengadilan harus mencantumkan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan Keputusan TUN yang disengketakan tersebut, yaitu sebagaimana diatur di dalam Pasal 97 ayat (8) dan (9) :

- Pencabutan keputusan TUN yang bersangkutan; atau
- Pencabutan Keputusan TUN yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan TUN yang baru; atau
- Penerbitan Keputusan TUN bila sebelumnya tidak ada keputusan (Pasal 3);
- Kewajiban-kewajiban di atas dapat disertai lagi dengan pembebanan ganti rugi dan/atau pemberian rehabilitasi, khususnya yang menyangkut sengketa kepegawaian (Pasal 97 ayat (10) dan (11))

3. Gugatan tidak dapat diterima

Tidak diterimanya gugatan, berarti gugatan tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana yang dimaksud di dalam prosedur dismissal yang diatur di dalam Pasal 62 UU PTUN. Ketua Pengadilan dapat menyatakan gugatan tidak dapat diterima atau N.O. (*niet onvatklelijke verklaard*). Selain itu di dalam Pasal 63 ayat (3) mengatur bahwa dalam proses pemeriksaan persiapan (setelah prosedur dismissal), dalam hal penggugat diperintahkan hakim untuk menyempurnakan gugatan namun tidak dipenuhi dalam jangka waktu yang telah ditentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima

4. Gugatan gugur

Bila para pihak penggugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pertama dan kedua setelah dipanggil secara patut (diatur di dalam Pasal 71 UU PTUN).

Ditinjau dari segi kekuatan putusan, makat terdapat tiga macam kekuatan yang terdapat pada putusan hakim yaitu :

1. Kekuatan mengikat

Putusan hakim yang telah bersifat tetap, tidak dapat digunakan upaya hukum lagi atau telah pasti (*res judicata pro veritate habetur*) memiliki kekuatan mengikat. Putusan Hakim di Peradilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) memiliki kekuatan mengikat *erga omnes*, artinya dapat berlaku bagi siapa saja tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.

2. Kekuatan eksekutorial

Putusan hakim yang telah berkekuatan tetap pada umumnya dapat dijalankan, sehingga disebut telah memiliki kekuatan eksekutorial

3. Kekuatan pembuktian

Kekuatan pembuktian putusan pengadilan itu sejajar dengan akta otentik, sehingga selalu diakui kebenarannya sepanjang telah berkekuatan hukum tetap.

Di dalam Putusannya, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang yang mengadili perkara No. 020/G/2015/PTUN.SMG ini memiliki beberapa pertimbangan yang menjadi dasar dalam pengambilan putusan yakni sebagai berikut :

1. Majelis hakim berkesimpulan bahwa yang menjadi permasalahan dalam sengketa ini adalah apakah tindak tergugat dalam menerbitkan sertifikat objek sengketa telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan hal itu maka majelis hakim mencermati surat gugatan Penggugat dan repliknya, serta jawaban dan dupliknya tergugat, ditambah dengan pembuktian berupa surat dari para pihak di persidangan beserta kesaksian para saksi yang diajukan di persidangan.
2. Fakta hukum pertama, bahwa berkaitan dengan akan berakhirnya masa jabatan Rektor Universitas Diponegoro yang menjabat periode Tahun 2010-2014 pada tanggal 18 Desember 2014, maka Universitas Diponegoro sejak awal Juni 2014 telah menetapkan jadwal proses Pemilihan Rektor Periode Tahun 2014-2018 yaitu tahap penjaringan, penyaringan, pemilihan dan pengangkatan.
3. Fakta hukum kedua, dalam tahap pemilihan yaitu sesudah tahap penjaringan dan penyaringan, berdasarkan Keputusan Senat Universitas Diponegoro tanggal 10 September 2014, Penggugat telah ditetapkan sebagai calon Rektor Universitas Diponegoro bersama dua calon Rektor yang lain, yaitu MN, dan PW
4. Fakta hukum ketiga, pada tanggal 29 September 2014 telah dilaksanakan pemilihan rektor oleh senat Universitas Diponegoro Semarang bersama MENDIKBUD yang diwakili oleh PS, Sekretaris Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan ditetapkan hasilnya berdasarkan urutan perolehan suara sebagai berikut : suara pertama MN, suara kedua MS, suara ketiga PW.
5. Fakta hukum keempat, calon Rektor dengan perolehan suara terbanyak pertama yakni MN ditetapkan sebagai calon rektor terpilih oleh senat Universitas Diponegoro dan selanjutnya berdasarkan surat Rektor Universitas Diponegoro dan selanjutnya

berdasarkan surat Rektor Universitas Diponegoro Nomor 2238/UN.7.P/KP/2014 tanggal 16 Oktober 2014 yang ditujukan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang bersangkutan diusulkan untuk dilakukan pelantikan terhadap calon Rektor terpilih menjadi Rektor Universitas Diponegoro.

6. Fakta hukum kelima, pada tanggal 27 Oktober 2014 MN calon rektor terpilih dengan suara terbanyak pertama tersebut telah ditunjuk dan dilantik Presiden Republik Indonesia sebagai Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.
7. Fakta hukum keenam, pada tanggal 8 Desember 2014 Penggugat telah menyampaikan surat kepada Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi cq Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, perihal permohonan klarifikasi dan keberatan atas surat Tanggal 19 November 2014 No. 928/E.E1/KP/2014, Tentang Usul Pengangkatan Rektor Universitas Diponegoro, dan isi surat tersebut pada pokoknya Penggugat keberatan terhadap Surat Tanggal 19 November 2014 No. 928/E.E1/KP/2014 perihal dilakukan Pemilihan Kembali Rektor Periode 2014-2018.
8. Fakta hukum ketujuh, surat yang telah disampaikan Penggugat kepada Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tidak ditanggapi.
9. Fakta hukum kedelapan, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi menerbitkan Surat Keputusan Menteri Riste, Teknologi dan Pendidikan Tinggi pada tanggal 12 November 2014 No. 251/MPK.A4/KP/2014 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Rektor Universitas Diponegoro, tertanggal 12 November 2014.
10. Fakta hukum kesembilan, Tergugat tetap melaksanakan pemilihan ulang rektor Universitas Diponegoro pada tahun 2015 dengan menerbitkan Objek Sengketa yaitu : Keputusan Rektor Universitas Diponegoro No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019, tanggal 5 Februari 2015.

11. Menimbang fakta-fakta hukum tersebut, yang menjadi pokok permasalahan dalam sengketa ini adalah apakah Tergugat (Rektor Universitas Diponegoro) dalam menerbitkan obyek sengketa terdapat cacat yuridis baik dari segi kewenangan, procedural formal dan substansi materiil, sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa hanya dari segi *rechmatigheid* yaitu terbatas pada keabsahan menurut hukum dan bersifat *ex-tunc* yaitu terbatas pada fakta-fakta yang ada pada saat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan terkait dengan pembuktian dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak.

Dari sekelumit pertimbangan-pertimbangan yang ada di dalam Perkara ini, maka Majelis hakim mengeluarkan putusan yakni :

- Dalam penundaan :
 - Menolak permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa
- Dalam eksepsi :
 - Menolak eksepsi tergugat untuk seluruhnya
- Dalam pokok sengketa :
 - Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
 - Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara.

Amar (dictum) putusan merupakan tanggapan atau jawaban petitum. Amar putusan di peradilan Tata Usaha Negara mengacu pada Pasal 97 ayat (7), (8), (9), (10), dan (11) UU PTUN. Pihak yang dikalahkan untuk seluruhnya atau sebagian dihukum membayar biaya perkara dan dalam dictum disebutkan kepada siapa biaya perkara tersebut dibebankan. Biaya perkara meliputi biaya kepaniteraan, biaya materai, biaya sidang (*descente*), dan biaya lain yang diperlukan bagi pemutusan sengketa atas perintah Hakim Ketua Sidang (Pasal 111). Jumlah

biaya perkara yang harus dibayar oleh Penggugat dan atau Tergugat disebutkan dalam amar putusan akhir Pengadilan (Pasal 112).

Majelis Hakim menolak gugatan Penggugat dikarenakan berdasarkan dari pemeriksaan ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Rektor yang menjadi objek sengketa ini, maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa objek sengketa tersebut tidak mengandung cacad yuridis ditinjau dari segi kewenangan, procedural dan substansinya.

Dilihat dari segi kewenangan, Rektor berdasarkan Permendikbud No. 33 Tahun 2014 berwenang mengeluarkan surat keputusan dalam hal penyelenggaraan pengangkatan dan pemberhentian rektor/ketua/direktur pada perguruan tinggi, sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Dari segi prosedural dalam mengeluarkan surat keputusan tersebut juga tidak menyalahi aturan. Dalam mengeluarkan Surat Keputusan Rektor tersebut, telah melalui prosedur pengesahan yang dilakukan oleh senat Universitas Diponegoro pada tanggal 7 Januari 2015.

Dari segi substansi, apabila ditelaah dari dasar-dasar ketentuan hukum yang mengatur, maka di dalam Permendikbud No.33 Tahun 2012 dan Peraturan Rektor UNDIP No. 2 Tahun 2014 tidak ada ketentuan jika rektor terpilih berhalangan, maka calon rektor peringkat kedua ditetapkan sebagai rektor, rapat senat lengkap UNDIP juga telah menyepakati untuk melaksanakan pemillihan rektor kembali sebagaimana rapat senat lengkap UNDIP pada tanggal 2 Desember 2014, dan rapat senat UNDIP tanggal 7 Januari 2015 menyepakati pemlihan rektor kembali dengan menggunakan ketentuan pasal 14 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan berdasarkan uraian di atas, maka putusan yang dikeluarkan oleh majelis Hakim PTUN tidaklah berlawanan dengan hukum dan telah sesuai berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku.

Dalam perkara ini putusan yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim PTUN Semarang bersifat pembebanan (*condemnatoir*) yakni Majelis Hakim PTUN menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya dan membebankan kepada Penggugat untuk membayar seluruh biaya perkara. Artinya di sisi lain, putusan Hakim PTUN tersebut menyatakan bahwa gugatan ditolak (Pasal 97 ayat (7) UU PTUN) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan majelis hakim yang telah diuraikan di dalam amar putusan. Dikarenakan dalam perkara ini, putusan PTUN ini telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) maka putusan PTUN Semarang memiliki kekuatan mengikat.

B. Akibat Hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 020/G/2015/PTUN.SMG

Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yang dapat dilaksanakan. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.

Meskipun putusan Pengadilan belum memperoleh kekuatan hukum tetap, para pihak yang berperkara dapat memperoleh Salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap. Tenggang waktu empat belas hari di atas, dihitung sejak saat putusan Pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila putusan Pengadilan berupa pengabulan gugatan (Pasal 97 ayat 9 huruf b UU PTUN) maka kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Tergugat adalah sebagaimana diatur di dalam Pasal 97 ayat (9) UU PTUN. Jika dalam tenggang waktu empat bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajiban untuk melakukan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Di dalam Pasal 116 UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN telah mengatur hal demikian. Pada ketentuan di dalam pasal tersebut model eksekusi PTUN adalah berdasarkan asas *self respect/self obidence* dan *system floating execution*, karena kewenangan melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap sepenuhnya diserahkan kepada badan atau pejabat yang berwenang, tanpa ada kewenangan menjatuhkan sanksi oleh pengadilan. Namun di dalam UU No. 51 tahun 2009 ini juga memiliki eksekusi bersifat *fixed execution* yakni dengan adanya sanksi berupa uang paksa (*dwangsom*) dan/atau sanksi administrative.

Pada Pasal 116 ayat (5) UU PTUN disebutkan bahwa terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mematuhi putusan PTUN dapat memberikan sanksi social terhadap pejabat Tata

Usaha Negara yang bersangkutan yakni berupa pengumuman di media massa setempat. Hal ini mirip dengan model eksekusi di Perancis yang dilakukan dengan publikasi setiap putusan *Conseil d'etat* dalam majalah Parlemen Perancis. Apabila ada pejabat dari partai tertentu yang tidak mau mentaati putusan *Conseil d'etaat*, akan mempengaruhi ketidakpercayaan public yang pasti tidak akan memilih lagi pejabat dari partai tertentu yang tidak amu menghormati putusan pengadilan pada pemilu berikutnya atau mendorong interpelasi, angket sampai mosi tidak percaya dari parlemen terhadap pejabat tersebut⁴⁸.

Dengan tidak diajukan upaya hukum baik oleh penggugat maupun tergugat terhadap Putusan PTUN Semarang tersebut. Maka putusan terhadap perkara no: 020/G/2015/PTUN.SMG telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Ketua Pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sehubungan dengan kewajiban membayar ganti rugi, dikirimkan kepada penggugat dan tergugat dalam waktu 3 (tiga) hari setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Salinan putusan pengadilan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi tersebut dikirimkan pula oleh Pengadilan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi tersebut dalam waktu tiga hari setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Oleh karena itu putusan PTUN Semarang ini telah memiliki kekuatan mengikat *erga omnes* dan di dalamnya yang memerintahkan tentang pembebanan pembayaran seluruh biaya perkara maka menimbulkan kewajiban yang harus dipatuhi oleh pihak Penggugat (sebagai pihak yang kalah dalam perkara ini) dan dalam hal Pihak Penggugat tidak membayar biaya perkara tersebut maka Pengadilan berhak melakukan eksekusi agar Penggugat mematuhi Putusan hakim tersebut. Namun dalam perkara ini, Pihak Penggugat mematuhi Putusan Hakim dan serta merta membayar seluruh biaya perkara. Sehingga di dalam perkara ini Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tidak melakukan eksekusi sama sekali.

⁴⁸ Riawan Tjandra, *op.cit*, halaman 166

Selain itu, dalam hal Putusan PTUN Semarang menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya maka, secara tidak langsung Majelis Hakim PTUN Semarang melalui putusannya menegaskan keadaan hukum yang sah, yakni bahwa Keputusan Rektor No : 61/UN7.P/HK/2015 tentang Pengangkatan sebagai Panitia Pemilihan Kembali Rektor Universitas Diponegoro Periode Tahun 2015-2019 yang dikeluarkan pada tanggal 5 Februari 2015, tidaklah melawan hukum, namun telah sesuai dengan prosedur dan ketentuan hukum (peraturan perundang-undangan) yang berlaku dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dikarenakan Putusan ini menolak gugatan Penggugat maka dalam Putusan ini tidak menimbulkan kewajiban apapun terhadap Tergugat sehingga tidak ada perintah yang mewajibkan Tergugat dalam melaksanakan ketentuan Pasal 97 ayat (9) UU PTUN.

Di samping dalil-dalil gugatan penggugat juga terdapat permohonan penundaan objek sengketa oleh Penggugat. Penggugat mengajukan permohonan penundaan pelaksanaan Surat Tergugat (Objek Sengketa) yaitu surat keputusan tergugat no : 61/UN7.P/HK/2015 serta memohon memerintahkan Tergugat untuk menanggihkan atau menghentikan Proses Pelaksanaan Surat Tergugat (Objek Sengketa) yaitu Surat Keputusan Tergugat No. 61/UN7.P/HK/2015. Di dalam Putusan Majelis Hakim menyatakan bahwa menolak terhadap permohonan penundaan tersebut.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas di dalam tulisan ini, maka dapat disimpulkan bahwa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang dengan Perkara No. 020/G/2015/PTUN.SMG ini telah memenuhi asas dan norma yang berlaku di dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat terlihat dari pertimbangan dan alasan hukum yang menjadi dasar putusan akhir terhadap pokok sengketa.

Dilihat dari segi kewenangan, Rektor berdasarkan Permendikbud No. 33 Tahun 2014 berwenang mengeluarkan surat keputusan dalam hal penyelenggaraan pengangkatan dan pemberhentian rektor/ketua/direktur pada perguruan tinggi, sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Rektor/Ketua/Direktur pada Perguruan Tinggi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Dari segi prosedural dalam mengeluarkan surat keputusan tersebut juga tidak menyalahi aturan. Dalam mengeluarkan Surat Keputusan Rektor tersebut, telah melalui prosedur pengesahan yang dilakukan oleh senat Universitas Diponegoro pada tanggal 7 Januari 2015.

Dari segi substansi, apabila ditelaah dari dasar-dasar ketentuan hukum yang mengatur, maka di dalam Permendikbud No.33 Tahun 2012 dan Peraturan Rektor UNDIP No. 2 Tahun 2014 tidak ada ketentuan jika rektor terpilih berhalangan, maka calon rektor peringkat kedua ditetapkan sebagai rektor, rapat senat lengkap UNDIP juga telah menyetujui untuk melaksanakan pemilihan rektor kembali sebagaimana rapat senat lengkap UNDIP pada tanggal 2 Desember 2014, dan rapat senat UNDIP tanggal 7 Januari 2015 menyetujui pemilihan rektor kembali dengan menggunakan ketentuan pasal 14 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan berdasarkan

uraian di atas, maka putusan yang dikeluarkan oleh majelis Hakim PTUN tidaklah berlawanan dengan hukum dan telah sesuai berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku.

B. Saran

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan Lembaga peradilan yang memiliki sifat khusus yang membedakannya dengan Lembaga peradilan lainnya di bawah Mahkamah Agung. Peradilan Tata Usaha Negara hadir untuk melindungi individu atau badan hukum perdata terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh adanya surat keputusan atau tindakan badan/pejabat Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara dapat terlihat di ketentuan UU PTUN hadir untuk melindungi dan secara aktif mengoreksi pihak Penggugat dalam proses beracara hal ini dilakukan demi mencegah kerugian yang lebih banyak dialami oleh Penggugat apabila kalah.

Namun pihak-pihak lain jugalah harus berperan aktif dan sebisa mungkin meminimalisir kerugian Penggugat. Salah satunya kuasa hukum (penasihat hukum/advokat) dari Penggugat. Apabila advokat penggugat dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan mampu membaca situasi dan duduk perkara dengan baik dan bijaksana, maka alhasil seyogyanya kerugian atau kekalahan Penggugat dapat diminimalisir.

Maka perlu ditanamkan lebih mendalam di dalam setiap Pendidikan Khusus Profesi Advokat untuk berhati-hati menerima perkara dan dalam membantu perkara tersebut. Terlebih lagi di dalam Peradilan Tata Usaha Negara, di mana posisi pihak Tergugat dan Penggugat tidaklah seimbang. Penggugat adalah warga negara biasa, sedangkan Tergugat adalah pejabat negara (badan/pejabat Tata Usaha Negara) yang memiliki kewenangan. Sehingga kepentingan Penggugat haruslah sangat diperhatikan di dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Dan perihal mengenai pemilihan seorang pejabat Tata Usaha Negara membutuhkan penelitian lebih lanjut lagi. Apakah di dalam kekosongan hukum yang tidak mengatur tentang pemilihan ulang bisa diisi dengan ketentuan tertentu? Disitulah perlu diteliti, ketentuan bagaimana yang sebaiknya diterapkan apabila terjadi hal seperti di dalam kasus ini. Apakah tepat

melakukan pemilihan ulang dengan komposisi yang berbeda ? Atau melanjutkan pelantikan dengan memilih pemeroleh suara terbanyak kedua ? Tentu ini sangatlah menarik untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut demi perkembangan Hukum Administrasi Negara.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdullah, Ali. 2017. *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*. Jakarta : Kencana.
- Abdoellah, Priyatmanto. 2016. *Revitalisasi Kewenangan PTUN : Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka
- Akbar, Patrialis. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Ali, Zainuddin. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Harahap, Zairin. 2002. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T; Kansil, Christine S.T. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia : Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Kusnardi, Moh; Harmaily Ibrahim. 1980. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi HTN-UI.
- Leonard, Lapon Tukan. 2013. *Catatan Harian Seorang Dosen : Menggugat Sebuah Negara hukum dan Pengadilan yang Berhati Nurani*, Yogyakarta : Thifa Media
- Marzuki, Pieter Mahmud. 2010. Cetakan keenam. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana
- Mertokusumo, Sudikno. 1982. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta : Liberty

- Muhjad, H.M. Hadin; Nuswardani, Nunuk. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta : Genta Publishing
- Permana, Tri Cahya Indra. 2016. *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta : Genta Press.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta : LaksBang Pressindo.
- Sidharta, B. Arief. 1996. *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin, SH)*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjono. 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- ; Mamudji, Sri. 1990. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1985. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Soetami, A. Siti. 2009. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung : PT. Refika Aditama.
- Sunggono, Bambang. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. Raja GrafindoPersada
- Tjandra, W Riawan. 2010. *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta : Penerbit Universitas Atmajaya.
- Winarno, Surakhmad. 1994. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*. Bandung: Tarsito.

JURNAL NASIONAL

- Maggalatung, A. Salman, *Indonesia Negara Hukum Demokratis Bukan Negara Kekuasaan Otoriter*, SALAM : Jurnal Sosial dan Budaya Syari'i Vol. 2 No. 2 (2015) (Jakarta : UIN Syarif Hidayatullah, 2015), DOI: 10.15408/sjsbs.v2i2.2379
- Ridlwan, Zulkarnain. *Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, Fiat Justitia* Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, ISSN 1978-5186

JURNAL INTERNASIONAL

Leoveanu, Andy Constantin. *Rationalist Model In Public Decision Making*, Journal of Public Administration, Finance and Law (JOPAFL), Issue 4/2013, University of Iași Romania, ISSN–L = 2285 – 3499 (online)

PERUNDANG-UNDANGAN DAN PUTUSAN PTUN

Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Setelah Amandemen)

UU No. 5 Tahun 1986 juncto UU No. 9 Tahun 2004 juncto UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata usaha Negara

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No Perkara 10/G/2015/PTUN.JKT

Lampiran 1. Biodata Ketua dan Anggota Tim Peneliti

BIODATA KETUA PENELITIAN

I. Identitas Diri

Nama Lengkap(dengan gelar) : Lapon Tukan Leonard, S.H., M.A.
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Golongan / Jabatan Fungsional : IV C/ Lektor Kepala
NIP : 195811301987031001
NIDN : 0030115804
Tempat dan Tanggal Lahir : Flores, 30 November 1958
Email : Leo_tukan@yahoo.com.au
Alamat Rumah : Jl. Sinar Surya II/929 Perum Sinar Waluyo Semarang
Nomor HP : 08156510733
Alamat Kantor : Jl. Prof. Soedarto, Tembalang, Semarang
Telp. / Fax : (024) 76918205
Mata kuliah yang diampu : 1. Hukum Acara Tata Usaha Negara
2. Etika dan Profesi
3. Kemahiran Litigasi

II. Riwayat Pendidikan

Program	S-1	S-2
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Diponegoro	The University of Adelaide, South Australia
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Population & Human Resources Program
Tahun Masuk	1981	1994
Tahun Lulus	1985	1996

III. Pengalaman Penelitian

No	Tahun	Judul Penelitian	Ketua/ Anggota	Sumber Dana, Jumlah (Rp.)
1.	2010	Membangun Sistem Pendidikan Hakim Terpadu Yang Berkarakter Progresif	Anggota	Kerjasama Antar Lembaga dan Perguruan Tinggi

2.	2011	Peran Serta Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Rangka Efektivitas Pelaksanaan Putusan PTUN	Ketua	DIPA FH Undip Semarang, Rp. 15.000.000
3.	2014	Profesionalisme Pengemban Fungsi Utama Kepolisian Dalam Penegakan Hukum di Polda Jawa Tengah	Ketua	PNBP Undip Semarang, Rp. 15.000.000
4.	2015	Penyalahgunaan Wewenang Dalam Sistem Perijinan Bidang Pertambangan di Indonesia	Ketua	DIPA FH Undip Semarang, Rp. 15.000.000

IV. Pengalaman Penulisan Artikel Ilmiah Dalam Jurnal

No	Tahun	Judul Artikel Ilmiah	Volume/ Nomor	Nama Jurnal
1.	1992	Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara	Vol.XIX/ No.4	Masalah-Masalah Hukum
2.	1993	Tata Guna Tanah Dalam Proses Kotadesasi	Vol.XXIII/ No.12	Masalah-Masalah Hukum
3.	1996	Marriage Law an Population: A Legal Study in Demography	Vol.VIII/ No.32	Pusat Penelitian Undip
4.	1997	Kontribusi Hukum Perkawinan dan Usia Perkawinan Pertama di Indonesia	Vol.XXV	Masalah-Masalah Hukum
5.	1999	Menggugat Kemandirian Lembaga Pengadilan (Dari Kasus Winters ke Baligagte)	Oktober – Desember/ Edisi VII	Masalah-Masalah Hukum
6.	2005	IP and Establishment of Technology Licensing Organization in Indonesian Universities	February 2005/ No.175	Kenshu Magazine of Tokyo
7.	2006	IP Registration in Indonesia: Potential Problems and Solution	Vol.13/ Issue 1	CASRIP Newsletter – Winter 2006, Washington University, Seattle, USA

V. Pengalaman Penulisan Buku

No	Tahun	Judul Buku	Penulis Utama/Anggota	Penerbit	Jumlah Halaman
1.	2013	Menggugat Sebuah Negara Hukum dan Peradilan Yang Berhati Nurani (Catatan Harian	Penulis Utama	Thafa Media, Yogyakarta	298

		Seorang Dosen)			
--	--	----------------	--	--	--

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidaksesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima risikonya.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan pengajuan Penelitian dengan Dana Selain APBN Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2017.

Semarang, November 2017

Pengusul

Lapon Tukan Leonard, S.H., M.A.
NIP. 195811301987031001

BIODATA ANGGOTA PENELITI 1

I. Identitas Diri

Nama Lengkap(dengan gelar) : Anggita Doramia Lumbanraja, S.H, M.H.
Jenis Kelamin : Perempuan
Jabatan Fungsional : Tenaga Pengajar Kontrak
NIP : –
NUPN : 199108180115092083
Tempat dan Tanggal Lahir : Bandar Lampung, 18 Agustus 1991
Email : anggita.lumbanraja@gmail.com
Alamat Rumah : Jl. Jatimulyo No. 11, Banyumanik, Semarang
Nomor HP : 081272437773
Alamat Kantor : Jl. Prof. Soedarto, Tembalang, Semarang
Telp. / Fax : (024) 76918205
Mata kuliah yang diampu : 1. Hukum Acara Tata Usaha Negara
2. Kemahiran Litigasi
3. Etika dan Tanggung Jawab Profesi
4. Antropologi Hukum

II. Riwayat Pendidikan

Program	S-1	S-2
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Diponegoro	Universitas Diponegoro
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum
Tahun Masuk	2009	2012
Tahun Lulus	2013	2014

III. Pengalaman Penelitian

No.	Tahun	Judul Penelitian	Ketua/ Anggota	Sumber Dana, Jumlah (Rp.)
1.	2016	Analisis Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Uu No.18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan Dengan Pendekatan Antropologi Hukum	Ketua	FH Undip, Rp. 5.000.000

2.	2016	Tinjauan Hukum Urgensi Upacara Adat Perkawinan Pada Masyarakat Bersuku Batak Toba Di Daerah Rantauan Pasca Berlakunya UU Perkawinan Dengan Perspektif Antropologi Hukum	Ketua	FH Undip, Rp. 5.000.000
3.	2016	Membangun Kebijakan Hukum Berbasis Pluralisme Hukum : Suatu Upaya untuk Mengatasi Konflik Antara Hukum Negara dan Hukum Adat (Studi Pada Masyarakat Hukum Adat Dayak di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat) Tahun ke-1	Anggota	LPPM UNDIP Rp. 75.000.000
4.	2017	Membangun Kebijakan Hukum Berbasis Pluralisme Hukum : Suatu Upaya untuk Mengatasi Konflik Antara Hukum Negara dan Hukum Adat (Studi Pada Masyarakat Hukum Adat Dayak di Kabupaten Sanggau Provinsi Kalimantan Barat) Tahun Ke-2	Anggota	LPPM Undip Rp. 70.000.000

IV. Pengalaman Penulisan Makalah dalam Seminar Internasional

No	Tahun	Judul Artikel Ilmiah	Konferensi/ Seminar	Tempat dan Waktu Penyelenggaraan
1.	2016	Legal Pluralism Approach In Resolving Issues Law Between Muncipal Law (National Law) With Servant Law (Customary Laws)	International Conference of AFHI 2017 (Asosiasi Filsafat Hukum)	Bandung, 17 November 2016

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidaksesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima risikonya.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan pengajuan Penelitian dengan Dana Selain APBN Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2017.

Semarang, November 2017
Anggota Peneliti

Anggita Doramia Lumbanraja, S.H., M.H.
NUPN. 199108180115092083

Lampiran 2
SURAT PERNYATAAN



ILIAH RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS DIPONEGORO
FAKULTAS HUKUM

: Jalan Prof. Soedarto, S.H, Tembalang. Semarang
: (024) 76918201, 76918202, Faks (024) 76918206
: www.fh.undip.ac.id. Email: fh@live.undip.ac.id

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Lapon Tukan Leonard, SH, MA
NIP/NIDN : [195811301987031001](#) / 0030115804
Pangkat/Golongan : IV C
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Bagian : Hukum Acara
Alamat : Jalan Sinar Surya II No. 929 Perum Sinar Waluyo, Semarang

Dengan ini menyatakan bahwa laporan penelitian saya dengan judul : “ANALISA PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA SEMARANG NOMOR 020/G/2015/PTUN.SMG TENTANG GUGATAN TERHADAP KEPUTUSAN REKTOR UNIVERSITAS DIPONEGORO NOMOR 61/UN.7/P/HK/2015” yang diusulkan dalam Penelitian Dana Selain APBN Fakultas Hukum UNDIP tahun 2017 **bersifat original, bukan bagian dari skripsi/tesis/disertasi mahasiswa dan belum pernah dibiayai oleh lembaga/sumber dana lain.**

Bilamana di kemudian hari ditemukan ketidaksesuaian dengan pernyataan ini, maka saya bersedia dituntut dan diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan mengembalikan seluruh biaya penelitian yang sudah diterima ke kas negara.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan dengan sebenar-benarnya.

Semarang, 1 November 2017

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum UNDIP

Yang Menyatakan

Prof. Dr. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N
NIP. 196204101987031003

Lapon Tukan Leonard, SH, MA
NIP. 19[5811301987031001](#)