

dictum

JURNAL KAJIAN PUTUSAN PENGADILAN

Problematika Pemilu

**Legalisasi Ijazah
dalam Putusan PTUN**

Satya Arinanto

**Kecurangan Caleg DPD
Meraih Dukungan**

Bambang Widjojanto

Pemalsuan Ijazah Caleg

Made Darma Weda

**Surat Klarifikasi
sebagai Objek TUN**

Himawan Estu Bagijo

ISSN: 1412-7059

L e I P **4**

Koleksi Buku-buku LeIP

Koleksi Buku-buku LeIP



Buku-buku di atas Diterbitkan oleh LeIP Bekerjasama dengan Mahkamah Agung RI

LeIP

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav 5-6 Jakarta
Telp. 830-2088, Fax. 8370-1810 atau <http://www.leip.or.id>

dictum JURNAL KAJIAN PUTUSAN PENGADILAN

daftar isi

Penanggung Jawab Rifqi Sjarief Assegaf	Editorial	2
Dewan Penasehat Adnan Buyung Nasution Benny K. Harman Frans Hendra Winarta Mas Achmad Santosa Sukma Violetta	Kajian Putusan	
Dewan Redaksi Aris Purnomo Arsil Rifqi Sjarief Assegaf	Memperdebatkan Makna Legalisasi Ijazah dalam Putusan PTUN Kajian Putusan No.34/G.TUN/2004/PTUN.SBY <i>Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.</i>	7
Redaksi Pelaksana Dewi F. Fatmawati	Perbuatan Curang untuk Menyesatkan Guna Memperoleh Dukungan Pencalonan Anggota DPD Kajian Putusan No.763/Pid.B/2003/PN.Smg. <i>Bambang Widjojanto, S.H.</i>	23
Desain Sampul Ahmad Taufik Rizal Bambang Susetya	Pemalsuan Ijazah Calon Legislatif Kajian Putusan No.01/Pid.S/2004/PN.Pct dan No: 201/PID/2004/PT.SBY. <i>Made Darma Weda, S.H., M.S.</i>	39
Percetakan Dimensi	Mencermati Surat Klarifikasi sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara Kajian Putusan No.37/G.TUN/2004/PN.SBY <i>Himawan Estu Bagjo, S.H., M.H.</i>	55
Alamat Redaksi LeIP Puri Imperium office Plaza, Upper Ground Floor Unit UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Kuningan Jakarta 12980 Phone: (62-21) 830 2088 Fax: (62-21) 83701810	Review	
ISSN: 1412 - 7059	Pengadilan-pengadilan Khusus di Indonesia <i>Arsil</i>	77
LeIP merupakan organisasi non pemerintah yang sejak awal memposisikan diri sebagai kelompok penekan yang secara sistematis dan terus menerus memperjuangkan perwujudan independensi peradilan melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi	Biodata Pengkaji	97
	dictum diterbitkan tiga kali setahun. dictum dimaksudkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan juga diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi sebanyak 15 halaman disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim dalam bentuk <i>soft copy</i> (disket) atau melalui e-mail: redaksi@leip.or.id . Redaksi akan mengedit naskah tanpa merubah substansi. Setiap naskah yang masuk akan diberikan imbalan.	

Salam jumpa kembali,

Di awal tahun 2005, perkenankan redaksi beserta segenap Badan Pengurus dan Staf LeIP mengucapkan turut berduka cita yang sedalam-dalamnya atas bencana alam yang menimpa saudara-saudara kita di Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara. Semoga Tuhan selalu melindungi kita semua.

dictum edisi empat ini, mengangkat tema “Problematika Pemilu”. Tema ini dipilih dengan alasan-alasan sebagai berikut: *Pertama*, merupakan saat yang tepat melakukan kajian kasus pelanggaran pemilu karena beberapa bulan yang lalu bangsa Indonesia melaksanakan pesta demokrasi. Rakyat Indonesia sebagian besar telah menggunakan hak pilihnya untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan memilih presiden secara langsung. Saat pemilu berlangsung, berbagai pelanggaran terjadi. Sempat ada usulan agar perlu diadakan pengadilan pemilu untuk memeriksa kasus-kasus pemilu, mengingat banyaknya kasus pelanggaran pemilu. Usulan tersebut hingga detik ini tidak terpenuhi. Perkara atau sengketa pemilu saat ini diperiksa oleh Panwaslu, Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi.

Kedua, sebagian pihak beranggapan kasus pemilu merupakan kasus yang sederhana, dan kami menolak anggapan demikian, karena tidak ada yang sederhana dari setiap putusan pengadilan. Apalagi putusan berkenaan dengan perkara pemilu yang merupakan proses yang melibatkan semua lapisan masyarakat. Putusan pengadilan merupakan buah pikir yang mendalam dari hakim yang tergabung dalam majelis. Maka sesederhana apapun suatu perkara, mempunyai nilai yang tinggi sebagai hasil dari proses analisis hakim. Namun, apakah benar putusan-putusan tersebut telah melewati proses berpikir yang cermat, yang diimbangi oleh landasan teori hukum dan pengalaman sebagai hakim yang cukup?

Fakta menunjukkan bahwa dari beberapa kasus yang sempat kami baca, ditemukan berbagai pertimbangan hukum yang melanggar hukum formil dan materil. Terdapat kasus-kasus dimana pertimbangan hukum yang diberikan sangat tidak memadai. Sebagai contoh: suatu kasus pelanggaran pemilu, terdakwa melakukan perbuatan curang untuk memperoleh dukungan. Ia mengedarkan surat permintaan dukungan kepada para kerabat, teman dan saudara dari teman-temannya. Setelah KPU melakukan verifikasi, ditemukan surat dukungan, dimana pengirim merasa tidak pernah memberikan dukungan kepada terdakwa. Berbagai kesaksian yang diberikan di persidangan sebenarnya belum cukup menguatkan hakim untuk memberikan keputusan bersalah kepada terdakwa. Dalam putusannya, Majelis Hakim memutuskan bahwa tindakan terdakwa tersebut dapat

menimbulkan kemungkinan munculnya dukungan sebagai akibat dari perbuatan curang. Putusan hakim ini lebih tepat dikatakan sebagai, semata-mata keyakinan hakim yang sangat tinggi. Karena kalau dilihat hasil pembuktian dalam persidangan, ditemukan bukti-bukti bahwa ada keterangan saksi yang mendasarkan pada keterangan pihak lain (*testimonium di auditu*). Putusan hakim semacam itu, menimbulkan kekhawatiran. Bagaimana bila putusan semacam ini banyak dibuat oleh hakim-hakim?

Kami menyadari bahwa kasus-kasus yang ditampilkan tidaklah dapat disebut sebagai representasi dari seluruh kasus pemilu. Banyak kasus lain yang lebih menarik. Namun setidaknya, kita mendapat gambaran masalah-masalah apa saja yang muncul dalam rangka pemilu. Contohnya, kasus ijazah palsu, yang bila dielaborasi lebih jauh, apakah yang dapat disebut sebagai pemalsuan? Apakah seseorang yang memperoleh ijazah karena bantuan pihak-pihak dapat disebut sebagai pemalsuan, meskipun ijazah tersebut adalah asli, dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang? Bagaimana dengan ketentuan dalam KUHP mengenai pemalsuan surat? Bagaimana pula dengan kasus caleg yang benar-benar memalsukan ijazah yang tidak dikeluarkan oleh lembaga yang semestinya?

Masalah lain, yaitu adanya celah hukum yang dalam hal seseorang yang oleh KPU -sebagai lembaga yang berwenang menyatakan sah tidaknya seorang menjadi caleg-, meloloskannya sebagai caleg, padahal oleh pengadilan umum ia terbukti melakukan pemalsuan ijazah? Dua putusan yang saling bertentangan ini perlu dicarikan solusinya supaya ada kepastian hukum. Tentu kita berharap masalah-masalah yang muncul selama pemilu ini akan menjadi pelajaran berharga buat kita semua.

Dalam rubrik *Review* kali ini, kami menyajikan tema “Pengadilan-Pengadilan Khusus di Indonesia”. *Review* ini merupakan kelanjutan dari *review* pada edisi sebelumnya yang mengangkat tema “Belajar dari Pengalaman Pembentukan Pengadilan Khusus: Solusi Tanpa Pikir Panjang”. Tema yang berkaitan dengan pengadilan khusus ini kami angkat kembali untuk membedah lebih lanjut pengadilan khusus dan problematikanya, berkaitan dengan sudah cukup banyaknya pengadilan khusus yang diamanatkan oleh undang-undang.

Terakhir, salut kami sampaikan kepada pengadilan terlepas dari kondisi yang jauh dari ideal, terutama berkenaan dengan pemilu, yang sudah berupaya memutus kasus-kasus pemilu dengan tenggat waktu yang ketat. Namun pujian semata tidaklah cukup, demi perbaikan kualitas putusan, kritik perlu juga ditujukan kepada pengadilan agar ke depan putusan-putusan yang dijatuhkan didasarkan pada pertimbangan hukum yang memadai dengan melakukan elaborasi lebih dalam terhadap fakta-fakta yang dimunculkan di persidangan.

Selamat membaca

Redaksi

kajian putusan

MEMPERDEBATKAN MAKNA LEGALISASI IJAZAH DALAM PUTUSAN PTUN

Kajian Putusan No. 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY¹

Satya Arinanto

I. Pendahuluan

Setelah berlaku dalam kurun waktu delapan belas tahun, pada tahun 2004 ini Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)² pada akhirnya mengalami perubahan. Perubahan ini dilakukan sejalan dengan berbagai perubahan yang terjadi pada UU yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut dirumuskan dalam UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.³

Perubahan yang belum lama terjadi ini kemudian sekaligus menjadi batu ujian bagi penyelesaian kasus yang terkait dengan pemilihan umum yang terjadi di wilayah Propinsi Jawa Timur. Dalam kasus ini berhadapan pihak-pihak yang

¹ Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di www.leip.or.id

² Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 5 Tahun 1986, LN Nomor 77 Tahun 1986, TLN Nomor 3344.

³ Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 9 Tahun 2004, LN Nomor 35 Tahun 2004, TLN Nomor 4380.

berstatus sebagai calon anggota legislatif (caleg) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sidoarjo - sebuah kota di dekat Surabaya, Ibukota Propinsi Jawa Timur - melawan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Sidoarjo. Para caleg yang dimaksud berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan terdiri dari: (1) Kalim (Guru, yang kemudian juga menjadi salah satu caleg yang terpilih); (2) H. Akhson Hadi (Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo); (3) H. Achmad Basori (Wiraswasta); dan (4) As'aluth Toyyibah (Guru).

Gugatan diajukan karena KPU telah mencantumkan nama Abdul Salam Mudjib sebagai Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo, padahal ijazahnya tidak memenuhi syarat administratif.

Pangkal permasalahan kasus ini ialah Penetapan KPU Kabupaten Sidoarjo tentang Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum Tahun 2004, Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (yang mencakup wilayah Gedangan, Buduran, dan Sedati) PKB yang mencantumkan nama Abdul Salam Mudjib. Gugatan diajukan karena KPU telah mencantumkan nama Abdul Salam Mudjib sebagai Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo, padahal ijazahnya tidak memenuhi syarat administratif. Kasus ini kemudian berkembang karena adanya perbedaan penafsiran hakim terhadap pengertian dan ruang lingkup dari Penetapan KPU Kabupaten Sidoarjo tersebut.

Perjalanan penyelesaian kasus ini menjadi agak panjang setelah Ketua PTUN Surabaya Syamsulhadi menerbitkan Penetapan Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.SBY tanggal 6 Mei 2004 yang isinya menyatakan bahwa gugatan para penggugat tidak diterima.⁴ Berdasarkan penetapan tersebut, pihak penggugat kemudian mengajukan perlawanan kepada PTUN Surabaya. Dalam putusan Nomor: 34/PLW.DIS/G.TUN/2004/PTUN.SBY yang diputus oleh Majelis Hakim terdiri dari: Sutoyo (Ketua, yang juga merupakan Wakil Ketua PTUN Surabaya), Hakim Anggota: Evita Mawulan Aryati dan Moh. Husein Rozarius pada tanggal 14 Juni 2004, dan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 17 Juni 2004. Majelis Hakim justru menyatakan bahwa pelawan adalah pelawan yang benar; dan

⁴Lihat Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya, "Penetapan Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.SBY" (Surabaya, 6 Mei 2004), hal. 4.

juga menyatakan bahwa Penetapan Ketua PTUN Surabaya Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.SBY tanggal 6 Mei 2004 gugur demi hukum.⁵ Berdasarkan putusan tanggal 17 Juni 2004, Majelis Hakim kemudian memproses lebih lanjut kasus ini, dan dalam putusannya Nomor: 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY yang diputuskan dan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada tanggal 16 September 2004, menyatakan bahwa eksepsi dari tergugat dan tergugat II intervensi (Abdul Salam Mudjib) tidak dapat diterima. Majelis Hakim kemudian antara lain menyatakan mengabulkan gugatan para penggugat seluruhnya dan menyatakan batal Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum 2004, Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (Gedangan, Buduran, dan Sedati) PKB atas nama Abdul Salam Mudjib.⁶

II. Analisis Putusan PTUN

Subbab ini akan berisi analisis terhadap putusan-putusan PTUN tersebut. Dalam melakukan analisis, penulis akan melakukan peninjauan dari beberapa segi, terutama beberapa perspektif yang terkait dengan aspek-aspek teoritis kasus ini. Aspek-aspek teoritis yang dimaksud mencakup soal-soal yang terkait dengan permasalahan hukum, dasar hukum, prinsip hukum, dan teori hukum yang diterapkan oleh Majelis Hakim dalam memutuskan kasus ini. Pertama-tama akan penulis tinjau terlebih dahulu Penetapan Dismissal yang diterbitkan oleh Ketua PTUN Surabaya.

salah satu latar belakang penerbitan Putusan Dismissal ini ialah karena Ketua PTUN Surabaya telah melakukan penafsiran terhadap kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu)

A. Penetapan Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.SBY

Dari perspektif teori, salah satu latar belakang penerbitan Putusan Dismissal ini ialah karena Ketua PTUN Surabaya telah melakukan penafsiran terhadap kewenangan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu), khususnya yang berkaitan dengan Pasal 128 Ayat (4) dan Pasal 129 Ayat (1) Huruf c UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan

⁵ Lihat Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, "Putusan Nomor: 34.PLW.DIS/G.TUN/2004/PTUN.SBY" (Surabaya, 17 Juni 2004), hal. 19.

⁶ Lihat Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, "Putusan Nomor: 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY" (Surabaya, 16 September 2004), hal. 41 – 42.

Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁷

Sehubungan dengan tugas dan wewenang Panwaslu, seyogyanya Ketua PTUN Surabaya juga meninjau ketentuan Pasal 122 Ayat (1) Huruf a, b, c, dan d, yang menyatakan bahwa Panwaslu mempunyai tugas dan wewenang:⁸

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Dari rumusan Pasal 122 Ayat (1) tersebut, dan berdasarkan pengalaman empiris penulis dalam pengawasan pemilu 1999 tingkat pusat, dan juga keikutsertaan dalam proses penyusunan rancangan pasal-pasal yang terkait dengan Panwaslu dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, dapat disimpulkan bahwa tugas dan wewenang Panwaslu adalah sebagai lembaga penyelesai sengketa di luar pengadilan, atau yang dalam istilah populernya saat ini disebut sebagai *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.

Dengan demikian berkaitan dengan tugas dan wewenang Panwaslu dalam Pasal 128 Ayat (4) dan Pasal 129 Ayat (1) Huruf c UU Nomor 12 Tahun 2003⁹ yang dikutip oleh Ketua PTUN dalam Putusan Dismissalnya, maka harus dipahami pula bahwa diajukannya suatu kasus ke Panwaslu tidak berarti menutup peluang untuk mengajukan kasus tersebut ke PTUN. Ketidaktepatan Ketua PTUN dalam memahami tugas dan wewenang Panwaslu ini di sisi lain juga "diimbangi" oleh ketidaktepatan penggugat yang mengaitkan penyelesaian kasus ini dengan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986,

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 12 Tahun 2003, LN Nomor 37 Tahun 2003, TLN Nomor 4277.

⁸ *Ibid.*, Pasal 122 Ayat (1) Huruf a, b, c, dan d.

⁹ *Ibid.*, Pasal 128 Ayat (4) dan pasal 129 Ayat (1) Huruf c.

Ketidaktepatan Ketua PTUN dalam memahami tugas dan wewenang Panwaslu ini di sisi lain juga "diimbangi" oleh ketidaktepatan penggugat yang mengaitkan penyelesaian kasus ini dengan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986, yakni dengan menyatakan bahwa kasus ini termasuk sengketa TUN yang terlebih dahulu harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

yakni dengan menyatakan bahwa kasus ini termasuk sengketa TUN yang terlebih dahulu harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

Untuk lebih jelasnya, Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan sebagai berikut:¹⁰

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tertentu tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dalam bagian penjelasan dari Pasal 48 Ayat (1), ditegaskan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Selanjutnya dinyatakan bahwa dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.¹¹

Berdasarkan pernyataan tersebut, untuk mengetahui apakah dalam kasus ini terbuka atau tidak kemungkinan untuk menempuh suatu upaya administratif, maka kita harus meninjau ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Loc. Cit.*, Pasal 48.

¹¹ *Ibid.*, lihat penjelasan Pasal 48 Ayat (1).

terkait dengan hal ini. Jika kita teliti ketentuan Pasal 65 – 70 UU Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur mengenai ”Tata Cara Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota”,¹² tampak jelas bahwa dalam pasal-pasal tersebut tidak diatur adanya kemungkinan untuk melakukan banding administratif. Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut justru mempertegas tugas dan wewenang masing-masing tingkatan KPU dalam melaksanakan tugasnya untuk menyelenggarakan pemilu. Penegasan mengenai tugas dan wewenang masing-masing KPU sesuai dengan tingkatannya tersebut sangat penting, yang akan diuraikan dalam kaitannya dengan pembahasan putusan-putusan selanjutnya sebagai kelanjutan dari penerbitan Penetapan Dismissal tersebut.

Selanjutnya kita tinjau penjelasan Pasal 48 Ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986. Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa apabila seluruh prosedur dan kesempatan tersebut pada penjelasan ayat (1) telah ditempuh, dan pihak yang bersangkutan masih tetap belum merasa puas, maka barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke Pengadilan.¹³ Sehubungan dengan analisis di muka, karena dalam kasus ini tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif, maka ketentuan dalam Ayat (2) ini tidak perlu dipertimbangkan, dan kasus ini dapat langsung diajukan ke PTUN.

Dalam Putusan Dismissal tersebut, Ketua PTUN Surabaya juga berpendapat bahwa karena berdasarkan gugatan dari para Penggugat sengketa ini merupakan suatu sengketa TUN yang menurut ketentuan Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 termasuk sengketa TUN yang terlebih dahulu harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia, maka Ketua PTUN kemudian menyatakan bahwa PTUN Surabaya tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut. Hal ini didasarkan pada

¹² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Loc. Cit.*, Pasal 65 – 70.

¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Loc. Cit.*, penjelasan Pasal 48 Ayat (2).

ketentuan Pasal 51 Ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986, di mana dinyatakan yang berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut di tingkat pertama adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN).

Argumentasi Ketua PTUN yang menyatakan bahwa yang berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut adalah PT TUN menjadi suatu hal yang tidak dapat dipertahankan lagi, karena persyaratan-persyaratan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 tidaklah terpenuhi. Dengan demikian PTUN Surabaya dapat langsung memeriksa, memutus, dan menyelesaikan kasus ini. Dengan demikian, rujukan Ketua PTUN Surabaya terhadap Pasal 62 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan bahwa dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan¹⁴ juga menjadi tidak relevan untuk dijadikan sebagai salah satu pertimbangan dalam memutuskan perkara ini.

B. Putusan Nomor: 34/PLW.DIS/G.TUN/2004/PT-UN.SBY

1. Kemungkinan untuk Mengajukan Perlawanan terhadap Penetapan Dismissal

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 diatur adanya suatu mekanisme perlawanan terhadap Penetapan Dismissal yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan. Mekanisme ini terdapat dalam Pasal 63 Ayat (3), (4), (5), dan (6) UU Nomor 5 Tahun 1986, dan hingga kini belum mengalami perubahan. Sebelum membahas mengenai mekanisme perlawanan tersebut, ada baiknya kita membahas mengenai kewenangan ketua pengadilan untuk mengeluarkan Penetapan Dismissal terlebih dahulu.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986, kewenangan untuk mengeluarkan Penetapan Dismissal diatur dalam Pasal 62

Argumentasi Ketua PTUN yang menyatakan bahwa yang berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut adalah PT TUN menjadi suatu hal yang tidak dapat dipertahankan lagi, karena persyaratan-persyaratan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986 tidaklah terpenuhi

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (1) Huruf a.

Ayat (1) dan (2). Dalam Pasal 62 Ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rapat permusyawaratan, ketua pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar, dalam hal:¹⁵

- a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
- b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan;
- c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
- d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Selanjutnya dalam Ayat (2)-nya dinyatakan sebagai berikut:¹⁶

- a. Penetapan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkannya;
- b. Pemanggilan kedua belah pihak dilakukan dengan surat tercatat sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.

Berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) huruf a itulah, Ketua PTUN mengeluarkan Penetapan Dismissal. Namun demikian, sebagaimana diuraikan di muka, dasar-dasar untuk mengeluarkan penetapan tersebut, penulis menilai tidak tepat. Dengan demikian, menjadi satu hal yang beralasan jika pihak penggugat kemudian mengajukan perlawanan, yang akan dibahas dalam uraian sebagai berikut.

Sehubungan dengan Penetapan Dismissal yang diterbitkan oleh Ketua PTUN Surabaya, pada tanggal 17 Mei 2004 para

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (1) Huruf a, b, c, d, dan e.

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (2).

pelawan mengajukan perlawanan tersebut. Sebelum menguraikan mengenai masalah-masalah yang dijadikan dasar perlawanan, terlebih dahulu perlu ditinjau bahwa perlawanan bisa dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 63 Ayat (3), (4), (5), dan (6). Dalam Pasal 62 Ayat (3), dinyatakan sebagai berikut:¹⁷

- a. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada pengadilan dalam tenggang waktu empat belas hari setelah diucapkan;
- b. Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.

Selanjutnya dinyatakan bahwa perlawanan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) diperiksa dan diputus oleh pengadilan dengan secara singkat.¹⁸ Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh pengadilan, maka penetapan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus, dan diselesaikan secara biasa.¹⁹ Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.²⁰

2. Dalil-dalil yang Diajukan Pihak Penggugat (Pelawan)

Terhadap Penetapan Dismissal yang telah diterbitkan oleh Ketua PTUN Surabaya, para penggugat (pelawan) telah mengajukan perlawanan kepada PTUN yang sama. Di antara berbagai dalil yang dikemukakan, pihak penggugat (pelawan) pada intinya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:²¹

Pertama, bahwa mereka berkeberatan terhadap Penetapan Ketua PTUN Surabaya Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.-SBY (atau yang dikenal sebagai Penetapan Dismissal), karena seharusnya Ketua PTUN Surabaya tidak menerbitkan penetapan tersebut, melainkan menggunakan kewe-

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (3).

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (4).

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (5).

²⁰ *Ibid.*, Pasal 62 Ayat (6).

²¹ Lihat Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, "Putusan Nomor: 34.PLW.DIS/G.TUN/2004/PTUN.SBY", *Loc. Cit.*, hal. 3 – 9.

nangannya untuk menunjuk Majelis Hakim yang memeriksa dan memutus perkara ini.

Kedua, bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 128 Ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2003, mereka telah mengajukan masalah penerbitan Penetapan KPU Kabupaten Sidoarjo tentang Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum Tahun 2004, Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (yang mencakup wilayah Gedangan, Buduran, dan Sedati) PKB yang mencantumkan nama Abdul Salam Mudjib kepada Panwaslu Kabupaten Sidoarjo.

Ketiga, bahwa berdasarkan pengajuan mereka tersebut, Panwaslu telah menyelesaikannya dan menerbitkan Surat Nomor: 274/PANWAS.SDA/IV/2004 perihal Rekomendasi Caleg DPRD Kabupaten Sidoarjo a.n. Abdul Salam Mudjib yang pada pokoknya menyatakan bahwa Panwaslu Kabupaten Sidoarjo menilai bahwa ijazah Madrasah Aliyah Al Khosiny Nomor: 0378/MA/AK/VII/1980 a.n. Abdul Salam Mudjib tidak memenuhi syarat sebagai Caleg DPRD Kabupaten Sidoarjo. Karena itu Panwaslu Kabupaten Sidoarjo merekomendasikan kepada KPU Kabupaten Sidoarjo agar Abdul Salam Mudjib dicoret dari Caleg DPRD Kabupaten Sidoarjo yang terdaftar sebagai Caleg PKB di Daerah Pemilihan VI Kabupaten Sidoarjo.

Keempat, bahwa walaupun Panwaslu Kabupaten Sidoarjo telah membuat keputusan sebagaimana tersebut di muka, tetapi pihak tergugat (terlawan) sampai saat diajukannya gugatan ini ke PTUN Surabaya tetap tidak pernah mau melaksanakan penyelesaian sebagaimana isi surat yang dibuat oleh Panwaslu Kabupaten Sidoarjo, padahal kewenangan Panwaslu Kabupaten Sidoarjo seperti itu telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003. Karena tergugat (terlawan) tidak pernah mau melaksanakan penyelesaian sebagaimana direkomendasikan Panwaslu Kabupaten Sidoarjo, karena itulah maka pihak penggugat (pelawan) kemudian mengajukan hal ini kepada PTUN Surabaya.

3. Dalil-dalil yang Diajukan Pihak Tergugat (Terlawan)

Berdasarkan dalil-dalil yang diajukan oleh pihak penggugat (pelawan) tersebut, pihak tergugat (terlawan) mengajukan beberapa dalil yang pada intinya adalah sebagai berikut:

Pertama, Penetapan Dismissal yang diterbitkan oleh Ketua PTUN Surabaya sudah benar dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Kedua, bahwa digunakannya prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 128 Ayat (4) dan Pasal 129 Ayat (1) Huruf c UU Nomor 12 Tahun 2003 oleh pihak penggugat (pelawan) justru menunjukkan bahwa kasus ini merupakan sengketa TUN tertentu yang terlebih dahulu harus diselesaikan melalui upaya administratif.

Ketiga, bahwa dengan diterbitkannya surat rekomendasi oleh Panwaslu Kabupaten Sidoarjo menunjukkan bahwa kasus ini memang benar tergolong dalam sengketa TUN tertentu yang terlebih dahulu harus diselesaikan melalui upaya administratif.

Keempat, bahwa penggunaan istilah KPUD pada frasa KPUD Kabupaten Sidoarjo oleh pihak penggugat (pelawan) adalah tidak tepat karena di dalam peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah istilah KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

4. Putusan Hakim

Setelah mengemukakan beberapa pertimbangan hukum, Majelis Hakim kemudian menyatakan bahwa pihak penggugat (pelawan) adalah pelawan yang benar. Disamping itu juga dinyatakan bahwa Penetapan Dismissal Ketua PTUN Surabaya Nomor: 34/PEN.DIS/2004/PTUN.SBY tanggal 6 Mei 2004 gugur demi hukum; dan menghukum pihak tergugat (terlawan) untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 34.000,- (tiga puluh empat ribu rupiah).

C. Putusan Nomor 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY

Dengan telah dinyatakannya pihak penggugat (pelawan) sebagai pelawan yang benar, maka kasus ini kemudian bisa disidangkan kembali. Dalam proses persidangan itu pada hakikatnya dalil-dalil yang disampaikan oleh pihak penggugat maupun pihak tergugat pada pokoknya tidak jauh berbeda dengan proses-proses persidangan sebelumnya.

1. Soal Prosedur Legalisasi Ijazah

Salah satu hal penting yang dikutip dalam Putusan Majelis Hakim Nomor: 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY ialah adanya penjelasan lebih lanjut dari KPU Jawa Timur dalam bentuk Surat Edaran Nomor: 270/631/KPU/2004 perihal Surat Keterangan Pendidikan Setara/Sederajat SLTA Bagi Calon Anggota Legislatif, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:²²

- 1) Yang dimaksud dengan fotokopi ijazah atau Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) yang dilegalisasi oleh sekolah yang bersangkutan adalah ijazah atau Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) yang diterbitkan oleh sekolah negeri atau sekolah swasta dengan status disamakan;
- 2) Sedangkan fotokopi ijazah atau STTB yang diterbitkan oleh sekolah swasta dengan status Terdaftar atau Diakui harus memperoleh legalisasi dari Kantor Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) atau Departemen Agama (Depag) Kabupaten/Kota setempat;
- 3) Surat Keterangan berpendidikan sederajat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) yang dikeluarkan oleh Lembaga Pendidikan yang keberadaannya diakui oleh Pemerintah (Depdiknas dan atau Depag) dan dilegalisasi oleh Depdiknas atau Kantor Depag Kabupaten/Kota setempat, yaitu Surat Keterangan yang diterbitkan oleh Lembaga Non Pendidikan Umum yang diakui oleh Pemerintah, sehingga Surat Keterangan harus memperoleh legalisasi oleh Depdiknas atau Depag Kabupaten/Kota setempat, misal Lulusan Ujian Persamaan, Kejar Paket C;

²²Lihat Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, "Putusan Nomor: 34/G.TUN/2004/PTUN.SBY", *Loc. Cit.*, hal. 6 – 7.

- 4) Sedangkan ijazah atau STTB yang diterbitkan oleh Lembaga Pendidikan di luar sebagaimana tersebut dalam butir 1), 2), dan 3) dapat diproses lebih lanjut setelah memperoleh:
 - a. Pengesahan keabsahan ijazah atau STTB dari lembaga pendidikan yang bersangkutan; dan
 - b. Pengesahan dari Depdiknas atau Depag Kabupaten/ Kota setempat mengenai legalitas keberadaan lembaga pendidikannya dan kesederajatan tingkat SLTA-nya.

2. Putusan Hakim

Setelah mempertimbangkan berbagai dalil yang dikemukakan oleh pihak penggugat, tergugat, maupun tergugat II intervensi, maka Majelis Hakim kemudian memutuskan sebagai berikut:²³

- 1) Mengabulkan gugatan para penggugat seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum 2004 Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (Gedangan, Buduran, dan Sedati) Partai Kebangkitan Bangsa, khusus atas nama Abdul Salam Mujib;
- 3) Memerintahkan Tergugat mencabut Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum 2004 Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (Gedangan, Buduran, dan Sedati) Partai Kebangkitan Bangsa, khusus atas nama Abdul Salam Mujib yang dikeluarkan oleh Tergugat;
- 4) Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencantumkan nama para Penggugat dalam Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam Pemilihan Umum 2004 Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo, Daerah Pemilihan VI (Gedangan, Buduran, dan Sedati) Partai Kebangkitan Bangsa sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
- 5) Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 393.000,- (tiga ratus sembilan puluh tiga ribu rupiah).

²³ *Ibid.*, hal. 41 – 42.

III. Penutup

Terhadap putusan yang dijatuhkan Majelis Hakim tersebut, penulis menilai bahwa hal itu sudah tepat. Hal ini dikarenakan bahwa isi putusan tersebut sudah cukup proporsional, dan sesuai dengan rasa keadilan. Jika dilihat, kasus yang diperdebatkan dalam proses persidangan ini sebenarnya merupakan suatu kasus yang sederhana, yakni hanya berkaitan dengan tidak memenuhi syaratnya ijazah Abdul Salam Mudjib untuk menjadi calon Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo. Inti dari kasus ini sebenarnya berkaitan dengan ketentuan Pasal 60 Huruf e UU Nomor 12 Tahun 2003, yang mempersyaratkan bahwa calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat: berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat.

Menurut pengalaman penulis, kasus yang terkait oleh Abdul Salam Mudjib ini sebenarnya masih tergolong lebih ringan dibandingkan dengan kasus-kasus yang pernah terjadi secara empiris dalam pemilu-pemilu sebelumnya. Kasus-kasus yang dimaksud ialah kasus-kasus pengajuan dan penggunaan ijazah palsu atau yang lebih populer dengan istilah "aspal" (asli tetapi palsu) untuk memenuhi persyaratan sebagai caleg. Karena kekurangtelitian penyelenggara pemilu dalam melakukan penelitian terhadap persyaratan administrasi; karena adanya kolusi; dan juga karena keterbatasan waktu antara tahapan pemilu yang satu dan tahapan pemilu berikutnya, dalam penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, terutama pemilu 1999, kasus-kasus semacam ini banyak yang lolos tersangkanya, dan caleg yang bersangkutan kemudian bisa menjadi Anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tanpa gangguan sampai akhir masa jabatannya.

Kalaupun ada kelemahan-kelemahan yang ditemui dalam putusan, maka kelemahan-kelemahan tersebut terutama berkaitan dengan masalah redaksional, yang mungkin disebabkan oleh kekurangtelitian pihak Majelis Hakim dan atau Panitera dalam merancang isi putusan. Hal lain yang juga patut dicermati adalah bahwa dalam putusan akhirnya ini pihak Majelis Hakim sudah mempergunakan UU Nomor 9 Tahun 2004 sebagai perubahan dari UU Nomor 5 Tahun

1986. Hal-hal yang memudahkan bagi Majelis Hakim dalam memutuskan kasus ini ialah bahwa hampir keseluruhan pasal yang dijadikan dasar hukum oleh para pihak, baik pihak Penggugat, Tergugat, maupun Tergugat II Intervensi, kebetulan tidak mengalami perubahan dalam UU yang baru tersebut (UU Nomor 9 Tahun 2004).

Dengan adanya pemrosesan hingga jatuhnya putusan dalam kasus ini, diharapkan bahwa di masa depan kasus-kasus semacam ini tidak terjadi lagi dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian salah satu asas pemilu, yakni pemilu yang jujur dapat tercapai.

PERBUATAN CURANG UNTUK MENYESATKAN GUNA MEMPEROLEH DUKUNGAN PENCALONAN ANGGOTA DPD

Kajian putusan No. 763/Pid.B/2003/PN.Smg*

Bambang Widjojanto

I. Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) tahun 2004 agak berbeda dengan pemilihan umum lainnya yang pernah terjadi di Indonesia. Setidaknya ada hal yang membedakannya, yaitu: (1) semua kandidat dipilih dan pemilu dilakukan secara langsung, tidak ada lagi calon yang ditunjuk; (2) pemilu tidak hanya memilih anggota DPR atau DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan presiden serta wakil presiden; (3) Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang tetap mandiri dan nasional serta diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang diberikan kewenangan yang lebih jelas dan tegas.

Pemilu untuk memilih anggota DPD sebagai representasi, dari daerah baru pertama kali dilakukan pada Pemilu 2004. Pada proses itu ada beberapa ketentuan yang baru kali pertama dilakukan, yaitu: (1) Para kandidatnya berasal dari kalangan masyarakat luas dan mereka tidak boleh berasal dari pengurus partai politik; (2) para kandidat DPD itu harus lulus pra pemilihan sebelum menjadi kandidat resmi yang akan ikut “bertarung” di dalam pemilu. Pra-pemilihan itu

* Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di www.leip.or.id

berupa verifikasi atas beberapa persyaratan tertentu yang disyaratkan oleh perundang-undangan yang antara lain jumlah minimal dukungan dari pemilih.

Di dalam proses ini ada sejumlah potensi berupa kemungkinan dilakukannya perbuatan curang untuk menyesatkan para pemilih agar para kandidat dapat lolos sebagai calon resmi dalam pemilihan anggota DPD. Tulisan ini akan mempresentasikan suatu kasus yang berkaitan dengan dugaan perbuatan curang untuk menyesatkan para pemilih agar mendukung suatu calon tertentu yang akan menjadi anggota DPD. Untuk itu akan dilakukan analisis meliputi posisi kasus, proses persidangan dan pertimbangan hakim. Akhirnya akan ada kesimpulan dan rekomendasi atas kasus tersebut.

II. Pembahasan

A. Kasus Posisi

Sebuah kasus pelanggaran pemilu telah diperiksa oleh Pengadilan Negeri Semarang atas nama terdakwa Dra. Siti Fatimah. Ia didakwa melakukan tindakan kecurangan dengan cara menyesatkan pemilih yang akan memberikan dukungan kepadanya untuk dapat ikut sebagai kandidat dalam pemilihan anggota DPD Jawa Tengah. Jaksa Penuntut Umum mendakwa dengan Pasal 137 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam rangka memuluskan pencalonannya untuk memenuhi persyaratan sebagai calon kandidat DPD Jawa Tengah, Dra. Siti Fatimah telah mencoba meraih dukungan suara sebanyak mungkin. Pencarian dukungan dilakukan melalui organisasi, di mana ia aktif dan juga melalui teman-temannya, saudara-saudaranya maupun teman saudaranya.

Terdapat sekitar delapan ribu tanda tangan telah berhasil dikumpulkannya agar bisa lolos menjadi kandidat DPD. Dalam proses pencarian dukungan tersebut, Dra. Siti Fatimah melakukan berbagai cara untuk menarik dukungan terhadapnya. Di antara banyak dukungan yang telah disampaikan oleh simpatisannya, terdapat beberapa orang yang

Di antara banyak dukungan yang telah disampaikan oleh simpatisannya, terdapat beberapa orang yang tidak atau merasa tidak pernah mengirimkan dukungan kepada Siti Fatimah.

tidak atau merasa tidak pernah mengirimkan dukungan kepada Siti Fatimah.

Fakta adanya beberapa orang yang tidak pernah merasa memberikan dukungan kepada Dra. Siti Fatimah itu diketahui setelah Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam) melakukan verifikasi data Dra. Siti Fatimah. Panwascam melakukan verifikasi data itu ke lapangan dan menemukan tiga orang yaitu: M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo yang mengaku tidak mengenal dan tidak pernah memberikan dukungan kepada Siti Fatimah. Selain itu, ada juga beberapa nama lainnya yang setelah dicek ternyata tidak berada di tempat sebagaimana tercantum dalam KTP yang dikirimkan kepada Dra. Siti Fatimah.

Atas hasil klarifikasi ini, KPU Daerah melakukan proses pemeriksaan dan melimpahkan kasus itu ke Kejaksaan Negeri Semarang. Selanjutnya, jaksa penuntut umum mendakwa Dra. Siti Fatimah melakukan kecurangan dalam proses pencalonan dirinya sebagai anggota DPD Jawa Tengah. Ia didakwa telah melakukan kecurangan dalam memenuhi persyaratan pencalonannya untuk bisa maju sebagai kandidat DPD dari daerah pemilihan Jawa Tengah.

B. Analisa Kasus

1. Proses Pemeriksaan di Persidangan

Dalam proses pemeriksaan di persidangan, para saksi seperti: M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo menarik keterangan yang telah diberikannya pada Berita Acara Pemeriksaannya (BAP) dan malah mendukung Dra. Siti Fatimah. Para saksi itu antara lain menyatakan sebagai berikut: M. Irfan mengenal Dra. Siti Fatimah setelah diberitahu oleh istrinya kemudian. Sedangkan Andi Surya menyatakan, dirinya pernah dikenalkan oleh ayahnya saat keduanya menyerahkan SIM guna mendapatkan jaminan atas KTP Dra. Siti Fatimah yang dipinjam untuk memperpanjang nomor STNK dari kendaraan yang dibeli dari Dra. Siti Fatimah dan kemudian Andi pun memberikan dukungan kepada Siti Fatimah.

Dalam proses pemeriksaan di persidangan, para saksi seperti: M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo menarik keterangan yang telah diberikannya pada Berita Acara Pemeriksaannya (BAP) dan malah mendukung Dra. Siti Fatimah.

Dari satu sisi, apa yang terjadi pada proses persidangan itu bukanlah sesuatu yang baru karena ada cukup banyak kasus yang memperlihatkan sikap mendua dari para saksi. Keterangan yang dikemukakan dalam BAP berbeda dengan apa yang saksi kemukakan dalam persidangan. Ada beberapa kemungkinan bisa terjadi atas kasus dimaksud, yaitu: (1) para saksi itu “ditekan” oleh para penyelidik dan penyidik pada proses penyelidikan dan penyidikan sehingga mereka mengemukakan fakta yang sesungguhnya di muka persidangan; (2) pada ekstrim lainnya, bisa saja terjadi, para saksi itu sudah dipengaruhi oleh tersangka atau terdakwa untuk berpihak dan melindungi kepentingannya; (3) para saksi secara proporsional mengemukakan secara jujur apa yang sesungguhnya diketahuinya.

Bila kasus ini dilihat lebih teliti, nampaknya, apa yang dikemukakan oleh M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo pada proses pemberkasan dan persidangan berbeda secara diametral. Karena itu harus dilacak lebih jauh dan teliti, apakah proses pemeriksaan terdahulu dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak memberikan keleluasan bagi para saksi untuk memberikan keterangan secara benar dan jujur. Tanpa hendak menutup kemungkinan terjadinya “tekanan” pada para saksi untuk bisa memberikan keterangan secara jujur, namun, apa yang diperlihatkan Panwas dalam menjalankan kewenangannya, mereka mencoba bersikap objektif dan independen di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Hampir tidak ada satu informasi yang menuduh Panwas melakukan tindakan di luar kendali kewenangannya. Selain itu, pola hubungan Panwas dengan Penyidik juga memberikan keleluasan pada kedua pihak melakukan kontrol satu dan lainnya. Pendeknya hendak dikemukakan, kecil kemungkinannya bila Panwas dan Penyidik melakukan tindakan yang menyebabkan para saksi itu tidak mempunyai kebebasan mengemukakan apa yang seharusnya dikemukakan secara jujur.

Diharapkan, pada proses pemeriksaan di pengadilan, majelis hakim mampu memeriksa lebih jauh, apa yang menjadi alasan para saksi sehingga memberikan keterangan yang berbeda di persidangan dengan BAP. Bila memeriksa dan melacak apa yang dikemukakan para saksi itu di muka

bisa saja terjadi, para saksi itu sudah dipengaruhi oleh tersangka atau terdakwa untuk berpihak dan melindungi kepentingannya

persidangan, seperti antara lain: M. Irfan menyatakan mengenal Dra. Siti Fatimah setelah diberitahu oleh istrinya; sedangkan Andi Surya mengemukakan, dirinya pernah dikenalkan oleh Ayahnya saat keduanya menyerahkan SIM guna mendapatkan jaminan atas KTP Dra. Siti Fatimah yang dipinjam untuk memperpanjang nomor STNK dari kendaraan yang dibeli dari Dra. Siti Fatimah; dan Andi pun memberikan dukungan kepada Siti Fatimah.

Berbagai pernyataan yang diberikan para saksi itu tidak serta menghapuskan keterangan yang telah diberikan sebelumnya. Misalnya saja, keterangan saksi M. Irfan memperlihatkan bahwa ia mengenal Dra. Siti Fatimah setelah diberitahu oleh istrinya. Informasi ini tidaklah menggugurkan bahwa tanda tangan dan kartu identitas yang diberikan M. Irfan telah diberikan secara sah dan benar tidak dengan cara “dimanipulasi”, baik secara material atas buktinya maupun terhadap prosesnya. Bisa saja terjadi, tanda tangan dan KTP diberikan pada suatu acara dan kepentingan yang tidak dimaksudkan untuk mendukung calon anggota DPD agar bisa lolos dalam tahap prakualifikasi sebelum dinyatakan resmi sebagai calon anggota DPD. Hal serupa juga bisa diberikan dan terjadi pada para saksi lainnya, baik Andi Surya maupun Anton Sudjarwo.

Berpijak atas fakta ini, bila hakim tidak bisa diberikan keyakinan oleh para saksi bahwa alasan yang diberikan di persidangan itu mempunyai kekuatan untuk menganulir keterangan para saksi tersebut di dalam pemberkasan, maka biasanya hakim akan tetap menggunakan keterangan yang telah diberikan saksi pada BAP, bukan keterangan yang diberikan di muka persidangan.

Untuk memberikan justifikasi atas proses ini bisa dilacak pasal-pasal hukum acara yang ada di dalam KUHAP. Menurut KUHAP, keterangan saksi sebagai alat bukti adalah apa yang saksi nyatakan di sidang pengadilan (Pasal 185 ayat [1]). Kendati demikian, di dalam pasal lainnya dikemukakan “jika keterangan saksi di sidang berbeda dengan keterangan yang terdapat di dalam berita acara, hakim ketua sidang mengingatkan hal itu serta meminta keterangan mengenai perbedaan yang ada...” (Pasal 163). Tentu saja, kemudian, hakim akan melakukan penilaian atas keterangan saksi itu

Menurut KUHAP, keterangan saksi sebagai alat bukti adalah apa yang saksi nyatakan di sidang pengadilan (Pasal 185 ayat (1)).

dengan memperhatikan alasan yang digunakan saksi untuk memberikan alasan tertentu itu (lihat Pasal 185 ayat (6) huruf c).

Berkenaan dengan berbagai pasal yang telah diuraikan di atas dan adanya fakta persidangan yang memperlihatkan perbedaan keterangan saksi di muka persidangan dengan BAP, dapat dipastikan hakim yang memeriksa perkara ini akan mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh segala keterangan yang ada untuk dijadikan dasar dalam memutus perkara ini.

Akhirnya, setelah mempertimbangkan keterangan saksi-saksi dan bukti-bukti yang dihadirkan di persidangan, Majelis Hakim memutuskan bahwa Dra. Siti Fatimah bersalah karena memenuhi unsur-unsur yang termuat di dalam Pasal 137 ayat (6) UU Pemilu seperti yang didakwakan oleh penuntut umum. Nampaknya, pertimbangan hakim di dalam kasus ini menunjukkan sikap hakim untuk tidak sepenuhnya menerima keterangan yang dikemukakan saksi di muka persidangan. Kendati juga, bisa terjadi, hakim mempunyai pertimbangan yang lain.

Nampaknya, pertimbangan hakim di dalam kasus ini menunjukkan sikap hakim untuk tidak sepenuhnya menerima keterangan yang dikemukakan saksi di muka persidangan

2. Pertimbangan Hakim

Beberapa hal yang dapat diungkapkan berkaitan kasus diatas adalah:

Pertama, Dra. Siti Fatimah adalah calon anggota DPD dari Provinsi Jawa Tengah yang tengah memenuhi salah satu persyaratan berupa pengumpulan dukungan dari para pemilih;

Kedua, jumlah dukungan pemilih yang “didapatkan” oleh Dra. Siti Fatimah jauh melebihi dari, yaitu 8.000 (delapan ribu) pemilih dari 5.000 (lima ribu) dukungan yang diperlukan;

Ketiga, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam) telah melakukan verifikasi data atas laporan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Dra. Siti Fatimah;

Keempat, berdasarkan verifikasi atau penyelidikan Panwascam ditemukan fakta-fakta, setidaknya ada tiga orang yaitu: M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo yang mengaku tidak mengenal dan tidak pernah memberikan dukungan kepada

Siti Fatimah, tetapi nama, tanda tangan dan KTP-nya telah digunakan untuk mendukung pencalonan Dra. Siti Fatimah;

Kelima, ada juga beberapa nama lainnya yang setelah dicek ternyata tidak berada di tempat sebagaimana tercantum dalam KTP yang dikirimkan kepada Dra. Siti Fatimah;

Keenam, di dalam proses pemeriksaan di persidangan, para saksi seperti: M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwa menarik keterangan yang telah diberikannya pada BAP dan malah mendukung Dra.Siti Fatimah;

Ketujuh, M. Irfan menyatakan telah mengenal Dra. Siti Fatimah *setelah diberitahu* oleh istrinya kemudian. Sedangkan Andi Surya menyatakan, dirinya *pernah dikenalkan* oleh ayahnya saat keduanya menyerahkan SIM guna mendapatkan jaminan atas KTP Dra. Siti Fatimah yang dipinjam untuk memperpanjang nomor STNK dari kendaraan yang dibeli dari Dra. Siti Fatimah dan kemudian Andi pun memberikan dukungan kepada Siti Fatimah;

Kedelapan, pencabutan keterangan M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo di muka persidangan tidak serta merta bisa menjelaskan, apakah nama, tanda tangan dan identitas mereka yang digunakan Dra. Siti Fatimah telah dilakukan sepengetahuan mereka dan sesuai dengan ketentuan prosedural yang ditetapkan

Adapun pasal yang dijadikan dasar dakwaan adalah Pasal 137 ayat (6). Pasal dirnaksud menyatakan sebagai berikut: "setiap orang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan suatu imbalan dengan maksud untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan atau denda paling sedikit Rp. 600.000 atau paling banyak Rp. 6.000.000,".

Beberapa unsur penting yang terdapat di dalam Pasal 137 ayat (6) tersebut adalah: (1) Setiap orang, (2) Dengan sengaja, dan (3) Unsur melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang serta unsur untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD.

pencabutan keterangan M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo di muka persidangan tidak serta merta bisa menjelaskan, apakah nama, tanda tangan dan identitas mereka yang digunakan Dra. Siti Fatimah telah dilakukan sepengetahuan mereka dan sesuai dengan ketentuan prosedural yang ditetapkan

Bila melihat secara cermat pertimbangan hukum yang dirumuskan oleh Majelis Hakim maka akan didapat beberapa alasan, sebagai berikut:

1. Unsur setiap orang, menurut Majelis Hakim, dalam kasus ini terdakwa jelas sebagai subjek hukum yang dapat bertanggung jawab atau dimintakan pertanggungjawaban atas tindak pidana yang dilakukan;
2. Unsur dengan sengaja, menurut pertimbangan Majelis Hakim, terdakwa dengan sengaja, dengan keinsafan kemungkinan, yakni adanya kesengajaan perbuatan dengan memungkinkan timbulnya suatu akibat atas perbuatan yang telah dilakukan. Dari fakta hukum yang terungkap di muka persidangan, bahwa dari jumlah 8000 dukungan yang telah diperoleh terdakwa dalam upaya mencalonkan diri sebagai anggota DPD terdapat beberapa atau sejumlah nama yang semula ternyata tidak memberikan dukungan sama sekali kepada Dra. Siti Fatimah karena memang tidak kenal langsung dengan Siti Fatimah, antara lain: Anton Sudjarwo, M. Irfan dan Andi Surya.

Dra. Siti Fatimah dianggap oleh Majelis melakukan tindakan yang mempunyai kemungkinan bahwa tindakan atau perbuatan tersebut disebut sebagai perbuatan curang, dibuktikan dengan munculnya dukungan dari orang-orang yang semula tidak kenal

3. Unsur melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu. Menurut Majelis Hakim, unsur ini telah dipenuhi Dra. Siti Fatimah melalui perbuatan atau tindakan Dra. Siti Fatimah dan atau teman-teman, saudara-saudara dan saudara teman Dra. Siti Fatimah yang mencantumkan nama dan tanda tangan termasuk melampirkan fotokopi KTP sejumlah orang seperti saksi-saksi M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo, padahal mereka ini semula merasa keberatan karena tidak pernah kenal dan tidak memberi izin agar nama dan tanda tangan mereka ini dicantumkan sebagai

***Dra. Siti Fatimah
dianggap oleh
Majelis melakukan
tindakan yang
mempunyai
kemungkinan
bahwa tindakan
atau perbuatan
tersebut disebut
sebagai perbuatan
curang, dibuktikan
dengan munculnya
dukungan dari
orang-orang yang
semula tidak kenal***

pendukung Dra. Siti Fatimah. Padahal semula mereka bukanlah pendukung Dra. Siti Fatimah, namun karena terpaksa para saksi ini telah berubah pendirian dengan sepenuhnya mendukung Dra. Siti Fatimah. Tindakan Dra. Siti Fatimah telah memenuhi delik formal yang terkandung dalam Pasal 137 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2003, maka Dra. Siti Fatimah harus bertanggung jawab atau dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatan curang yang telah dilakukannya dan pendirian saksi-saksi yang akhirnya mendukung Dra. Siti Fatimah.

Bila memperhatikan lebih teliti pertimbangan hukum Majelis Hakim atas kasus ini ada beberapa hal yang perlu dikemukakan berkaitan dengan pertimbangan hukum tersebut, seperti antara lain: *Pertama*, unsur setiap orang adalah unsur yang tak perlu dikomentari karena Dra. Siti Fatimah adalah subjek hukum yang bisa dimintakan pertanggungjawaban.

Proses verifikasi atau penyelidikan yang dilakukan oleh Panwascam hingga penyidikan dan persidangan tidak cukup jelas memberikan keterangan yang cukup mengelaborasi bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh Dra. Siti Fatimah dilakukan bersama-sama pihak lainnya. Bisa saja terjadi, Dra. Siti Fatimah melakukan sendiri pekerjaan pencarian dukungan itu, tetapi ada suatu keterangan yang tersebut di dalam pemeriksaan yang menyatakan “*Dra. Siti Fatimah melalui perbuatan atau tindakan Dra. Siti Fatimah dan atau teman-teman, saudara-saudara dan saudara temannya yang mencatumkan nama dan tanda tangan termasuk melampirkan fotokopi KTP sejumlah orang seperti saksi-saksi M. Irfan, Andi Surya dan Anton Sudjarwo*”.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa dakwaan tidaklah cukup sempurna karena tidak memasukan unsur bersama-sama orang lain padahal ada keterangan yang menjelaskan bahwa Dra. Siti Fatimah tidak sendirian ketika melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya. Kalau uraian fakta di atas yang hendak digunakan, maka surat dakwaan haruslah memuat dan menggunakan Pasal 55 KUHP untuk menjelaskan tindak pidana dilakukan secara bersama-sama dengan pihak lainnya.

dakwaan tidaklah cukup sempurna karena tidak memasukan unsur bersama-sama orang lain padahal ada keterangan yang menjelaskan bahwa Dra. Siti Fatimah tidak sendirian ketika melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya.

Di dalam konteks itu, mestinya, tindak pidana bisa dikualifikasi sebagai *deelneming* karena di dalam delik itu ada beberapa atau lebih dari seorang yang diduga melakukan tindak pidana. Pada keadaan seperti ini maka harusnya dilacak lebih jauh lagi hubungan dari masing-masing pihak itu untuk menentukan, yaitu: apakah semua orang itu adalah pelaku tindak pidana; atau, apakah hanya ada “seseorang” yang mempunyai kehendak dan merencanakan delik itu serta menggunakan orang lain untuk melakukan delik itu; atau, apakah seseorang saja yang melakukan delik sedangkan yang lain membantu melakukan delik dimaksud.

Dengan mengetahui secara jelas peranan dari masing-masing pihak, maka akan lebih mudah untuk menentukan pertanggungjawaban dari peserta delik. Dari sini kelak bisa diketahui dengan pasti, apa sesungguhnya peran yang dilakukan oleh Dra. Siti Fatimah dalam keseluruhan dugaan tindak pidana itu, apakah dia yang mempunyai kehendak dan merencanakan sendiri serta dalam pelaksanaannya melibatkan orang lainnya; ataukah, ada pihak lain yang merencanakan keseluruhan tindak pidana walau tindakan itu memang dikehendaki oleh Dra. Siti Fatimah. Begitupun dengan proses pencarian tanda tangan untuk dukungan atas pencalonan Dra. Siti Fatimah, apakah kegiatan itu dilakukan juga oleh ia sendiri, ataukah tindakan itu hanya dilakukan oleh pihak-pihak lainnya tanpa melibatkan Dra. Siti Fatimah.

Bisa juga terjadi, kendati tindakan pengumpulan dukungan untuk melengkapi persyaratan pencalonan anggota DPD tidak dilakukan sendiri oleh Dra. Siti Fatimah, namun penyidik dan penuntut umum “membuat” suatu kebijakan tertentu, yaitu: secara sengaja memberikan prioritas penanganan kepada para calon anggota DPD saja dan agak mengabaikan pihak lain yang diduga terlibat secara bersama-sama di dalam kasus itu, kendati Pasal 137 ayat (6) secara tegas menyatakan bahwa setiap orang bisa menjadi pihak yang dapat didakwa melakukan tindakan atas pasal ini. Kalau hal ini yang terjadi, bisa diajukan pertanyaan lainnya, yaitu: apakah tindakan ini memang sebuah kebijakan yang bersifat umum yang disepakati oleh semua penyidik dan penuntut umum; ataukah, tindakan ini hanyalah merupakan kebijakan sendiri dari penyidik dan penuntut umum yang memeriksa kasus Dra. Siti Fatimah?.

Kedua, unsur lain yang juga penting untuk dibuktikan adalah *unsur dengan sengaja*. Ada beberapa kemungkinan bisa dilakukan melalui unsur dengan sengaja ini yang kelak harus dibuktikan seperti tersebut di dalam Pasal 137 ayat (6), yaitu: (1) Melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang; atau (2) Dengan memaksa; atau (3) Menjanjikan suatu imbalan. Semua itu harus ditujukan untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu.

Secara faktual, proses di persidangan haruslah membuktikan, apakah terjadi suatu tindak pidana dan merinci secara lebih jelas bagaimana perbuatan itu dilakukan. Dengan demikian kelak akan dapat dibuktikan, apakah perbuatan itu dapat dikualifikasi sebagai perbuatan curang yang ditujukan untuk menyesatkan dengan cara menjanjikan suatu imbalan atau dengan tindakan lainnya. Nampaknya, bahan yang ada tidak sempurna merumuskan adanya suatu tindakan curang dan menyesatkan. Problema pertamanya terletak pada kualifikasi definisi dari apa yang disebut sebagai tindakan curang untuk menyesatkan. Ketidakmampuan merumuskan hal dimaksud di atas akan menyulitkan pembuktian rangkaian kegiatan yang bisa memenuhi kualifikasi kecurangan yang menyesatkan itu, selain identifikasi bagaimana tindakan itu dilakukan, apakah ada tindakan paksaan atau janji untuk memberikan imbalan.

Selain berbagai uraian di atas, nampaknya, kajian yang lebih utuh mengenai kesengajaan juga tidak dilakukan secara sistematis. Akibat lebih lanjutnya, akan ada kemungkinan yang dapat menyulitkan untuk memberikan tekanan pembuktian dalam mengkualifikasi jenis kesengajaan. Secara sepintas, keterangan dalam BAP dan sebagian fakta-fakta di persidangan memperlihatkan adanya kesengajaan sebagai maksud dan kepastian.

Mobilisasi dukungan untuk mendapatkan tanda tangan sebanyak 8000 pemilih hingga melebihi batas minimal yang disyaratkan yang hanya 5000 dukungan pemilih untuk dapat menjadi anggota DPD adalah indikasi awal bahwa Dra. Siti Fatimah memang mempunyai kehendak yang kuat untuk lolos dari persyaratan sebagai calon anggota DPD. Soal yang sangat penting adalah, bagaimana ia mendapatkan dukungan

Ada beberapa kemungkinan bisa dilakukan melalui unsur dengan sengaja ini yang kelak harus dibuktikan seperti tersebut di dalam Pasal 137 ayat (6), yaitu:
(1) Melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang; atau
(2) Dengan memaksa; atau
(3) Menjanjikan suatu imbalan.

tanda tangan berikut fotokopi dari identitas pemilih yang memberikan dukungannya.

Pada titik inilah akan dapat dilihat berbagai tindakan Dra. Siti Fatimah untuk mendapatkan dukungan. Sebagian pendukungnya secara tegas menyatakan mereka tidak pernah memberikan dukungan pada Dra. Siti Fatimah, tetapi masih belum jelas betul, bagaimana caranya sehingga ada dukungan berupa tanda tangan dan fotokopi identitas mereka yang menolak pernah memberikan dukungan. Harus jelas betul, modus yang digunakan oleh Dra. Siti Fatimah dalam mendapatkan dukungan dari beberapa pemilih yang diklaimnya sebagai pendukungnya.

Ketidakmampuan merumuskan dan membuktikan cara Dra. Siti Fatimah dalam mendapatkan dukungan akan dapat mengakibatkan kegagalan membuktikan adanya tindak pidana yang dilakukan Terdakwa. Pendeknya hendak dikatakan, elaborasi tentang kesengajaan dengan menyertai doktrin yang berkaitan dengan teori kesengajaan menjadi penting untuk mendukung berbagai keterangan yang didapatkan di dalam BAP dan proses persidangan.

Berdasarkan berbagai uraian di atas berkaitan dengan pertimbangan hukum yang dibuat, secara umum dapatlah dikemukakan: *Pertama*, proses persidangan dan pertimbangan hukum belum sepenuhnya mengelaborasi berbagai keterangan yang dapat dijadikan dasar untuk lebih membuktikan tindak pidana ini; *kedua*, pertimbangan hukum juga belum mengkaji dan menggunakan doktrin yang biasa digunakan untuk menjustifikasi berbagai keterangan di berita acara pemeriksaan dan persidangan untuk sampai pada kesimpulan bahwa terdakwa telah secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana; dan *ketiga*, pelaku tindak pidana bisa lebih dari satu orang dan sangat mungkin tidak hanya Dra. Siti Fatimah saja;

3. Motivasi Dra. Siti Fatimah Mengumpulkan Dukungan Jauh di atas Persyaratan

Dalam ketentuan peserta pemilihan umum dan perseorangan disebutkan bahwa untuk dapat menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), peserta pemilu

proses persidangan dan pertimbangan hukum belum sepenuhnya mengelaborasi berbagai keterangan yang dapat dijadikan dasar untuk lebih membuktikan tindak pidana ini

perseorangan harus memenuhi syarat dukungan, antara lain: untuk propinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya 5000 orang pemilih (lihat Pasal 11 ayat (1) huruf e pada UU No.12 Tahun 2003)

Berpijak pada ketentuan di atas, diasumsikan bahwa Dra. Siti Fatimah adalah calon anggota DPD pada wilayah propinsi yang penduduknya lebih dari lima belas juta sehingga syarat dukungan yang diperlukannya sebanyak lima ribu pemilih. Pengumpulan dukungan yang dilakukan oleh Dra. Siti Fatimah sebanyak delapan ribu jauh di atas jumlah yang dipersyaratkan. Tidak jelas betul, apa motif dibalik pengumpulan tanda tangan yang jauh melebihi persyaratan yang ditentukan.

Pada berbagai kasus lainnya, ada sejumlah calon anggota DPD yang mempunyai tindakan yang sama dengan Dra. Siti Fatimah yaitu mengumpulkan dukungan jauh melebihi dari yang dipersyaratkan. Setidaknya ada beberapa alasan yang diduga menjadi pendorong para calon tersebut untuk mengumpulkan dukungan jauh melebihi yang dipersyaratkan, yaitu: (1) para calon tengah memperlihatkan bahwa mereka adalah calon yang memang layak didukung karena dukungan awalnya jauh melebihi calon yang lainnya. Pendeknya, mereka tengah melakukan kampanye, kendati tahapan pemilu baru sampai pada tahap pemenuhan persyaratan; (2) para calon tidak mampu mengelola dan mengkoordinasi tim suksesnya sehingga mereka terlalu “bersemangat” mengumpulkan dukungan tanpa strategi yang cukup jelas; (3) sejak awal para calon telah secara sadar mengumpulkan jumlah yang melebihi persyaratan karena sebagian dari mereka tidak cukup konsisten mengikuti ketentuan yang dipersyaratkan sehingga para calon berusaha memenuhi jumlah dukungan melebihi ketentuan yang ada untuk menutupi tindak pelanggaran yang dilakukannya.

Pada bagian lain ketentuan dikemukakan bahwa para pemilih yang mendukung pencalonan anggota DPD harus membuktikan dukungannya dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi KTP atau identitas lain yang sah (Pasal 11 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2003). Dalam bagian lainnya diatur bahwa para pendukung itu hanya boleh memberikan

dukungan kepada satu calon anggota DPD saja serta dukungan itu harus tersebar sekurang-kurangnya 25% dari jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan.

Ketentuan di atas memperlihatkan adanya tiga syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pemilih yang akan memberikan dukungannya pada calon anggota DPD yaitu: *pertama*, dukungan itu harus dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan identitas lain yang sah. Fakta menunjukkan, ada beberapa soal di sini, seperti: ada cukup banyak pemilih yang tidak begitu memperhatikan validitas identitas yang dimilikinya sehingga sudah tak berlaku karena sudah kadaluarsa atau identitas itu tidak seperti yang seharusnya. Fakta ini akan menjadi salah satu problem yang akan menyulitkan calon anggota DPD.

Dalam persyaratan ini bisa juga terjadi beberapa hal lainnya seperti: tanda tangan yang berada di dalam daftar dukungan berbeda dengan tanda tangan yang berada di dalam fotokopi identitas yang diajukan, ada potensi yang cukup besar untuk memanipulasi fotokopi sehingga apa yang tersebut di dalam fotokopi itu tidak sesuai dengan identitas asli para pendukung atau bahkan identitas itu berupa identitas fiktif karena memang tidak ada pendukung aslinya.

Kedua, syarat sebaran di 25% jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan dan hanya boleh mendukung satu kandidat saja juga bisa menjadi masalah bagi kandidat karena mereka harus mengelola dukungan itu secara merata di berbagai daerah. Ada dua isu pokok yang hadir dalam ketentuan ini, yaitu: kandidat yang berasal dari wilayah yang tidak begitu luas dan mudah dicapai dengan transportasi darat lebih mudah mengorganisasikan pendukungnya daripada mereka yang berada pada propinsi yang arealnya begitu luas seperti di Papua, Kalimantan dan Sulawesi yang sebagian wilayahnya hanya bisa dicapai melalui transportasi udara. Hal lainnya, sebagian penduduk di wilayah yang jauh dari perkotaan masih belum sepenuhnya mempunyai identitas yang sah atau keluguan mereka mudah sekali dieksploitasi. Dalam konteks itulah “perebutan” pemilih untuk mendukung para kandidat terjadi.

syarat sebaran di 25% jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan dan hanya boleh mendukung satu kandidat saja juga bisa menjadi masalah bagi kandidat karena mereka harus mengelola dukungan itu secara merata di berbagai daerah

Berdasarkan berbagai uraian di atas, ada sejumlah potensi yang memungkinkan terjadinya pelanggaran ketentuan yang ada. Tindakan itu terjadi karena sebagian kandidat “mau” melakukan apa saja untuk menjadi anggota DPD. Sementara di sisi lainnya, para pemilih belum sepenuhnya memahami prosedur yang ada sehingga mudah sekali ditempatkan sebagai objek dari kepentingan kandidat itu. Hal lainnya, masih ada penilaian yang merendahkan kemampuan penyelenggara pemilu untuk melakukan verifikasi atas berbagai persyaratan yang telah dipenuhi para calon anggota DPD serta kemampuan aparat hukum untuk secara konsisten mempersoalkan dan menindak para pelanggar hukum itu.

4. Problema Pasal-pasal yang Mengatur Syarat Dukungan Calon Anggota DPD.

Pasal-pasal yang mengatur syarat dukungan calon anggota DPD, setidaknya ada dua yaitu: Pasal 11 dan 12 pada bagian kedua Bab kesatu, UU No. 12 Tahun 2003 yang sudah secara tegas mengatur soal persyaratan dukungan bagi calon anggota DPD dan kewenangan KPU untuk menentukan keabsahan dan syarat penelitian. Secara umum pasal sudah cukup memadai untuk bisa dijadikan persyaratan dalam menepis para calon anggota DPD.

ada cukup banyak calon anggota DPD yang bermasalah dalam memenuhi persyaratan dukungan.

Kenyataan menunjukkan ada dua hal yang harus diperhatikan untuk mengantisipasi berbagai soal yang mungkin akan terjadi yaitu: *pertama*, ada cukup banyak calon anggota DPD yang bermasalah dalam memenuhi persyaratan dukungan. Kemudian, sebagian dari mereka dipersoalkan secara pidana karena diduga melanggar Pasal 137 ayat (6). Kalau dalam proses pidana mereka dinyatakan tidak bersalah melakukan tindak pidana sesuai pasal yang dituduhkan, padahal pada Pasal 12 ayat (1) dikemukakan “perseorangan yang tidak memenuhi persyaratan ...tidak dapat menjadi peserta pemilu” dan “KPU menetapkan keabsahan syarat...dan penetapan dimaksud bersifat final”. Apakah mereka masih mungkin dikualifikasi sebagai peserta yang memenuhi persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD?;

Kedua, ada cukup banyak masalah yang terjadi dalam proses penelitian syarat para calon anggota DPD, antara lain:

keterbatasan waktu dalam melakukan verifikasi syarat-syarat dukungan, belum tersedianya mekanisme verifikasi yang cukup baik dan masyarakat belum sepenuhnya memahami soal persyaratan calon anggota DPD sehingga kerap memberikan tanda tangan dan identitas tanpa mengetahui lebih jelas mengapa itu diperlukan. Dua hal seperti diuraikan di atas tersebutlah yang harus mendapatkan perhatian seksama dan menjadi bagian penting untuk menyempurnakan pasal-pasal yang tersebut di dalam UU No. 12 Tahun 2003 maupun keputusan KPU yang mengatur soal mekanisme verifikasi untuk menentukan keabsahan dukungan bagi calon anggota DPD.

III. Penutup

DPD merupakan salah satu lembaga yang mempunyai posisi penting dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Lembaga ini menjadi salah satu lembaga yang bisa mengakomodasi partisipasi politik rakyat yang tidak ingin menyalurkan aspirasi politiknya melalui partai. Ada cukup banyak kalangan menggunakan lembaga ini untuk bisa berkiprah di parlemen Indonesia. Karena itu, pengaturan lebih lanjut soal-soal yang berkaitan dengan DPD menjadi penting untuk dilakukan. Fakta menunjukkan ada cukup banyak calon anggota DPD yang tidak memenuhi persyaratan calon anggota DPD, lalu dengan menggunakan berbagai cara berupaya untuk lolos. Selain itu, proses persidangan terhadap calon anggota DPD dan pihak yang membantu atau terlibat dalam dugaan tindak pidana untuk memanipulasi persyaratan belum sepenuhnya dilakukan secara baik sehingga masih memberi ruang bagi calon yang tidak mampu memperoleh dukungan untuk terus maju sebagai calon anggota DPD. Kalau ini yang terjadi, sudah dipastikan sang calon tidak akan bisa dipertanggungjawabkan. Semuanya dapat menyebabkan lembaga DPD menjadi tidak punya kredibilitas dan integritas karena diisi oleh para calon yang tidak kompeten dan berintegritas.

PEMALSUAN IJAZAH CALON LEGISLATIF

Kajian Putusan No. 01/Pid.S/2004/PN.Pct. dan
No: 201/PID/2004/PT.SBY.¹

Made Dharma Weda

I. Pengantar

Pemilihan Umum (pemilu) tahun 2004, merupakan pemilu yang bersifat khusus. Dikatakan khusus, karena pemilu dilaksanakan dengan menggunakan sistem yang berbeda dari pemilu sebelumnya. Sistem pemilu yang baru, didasarkan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur berbagai hal berkaitan dengan pemilu anggota legislatif.

Sistem pemilu yang baru ini ditandai dengan: (1) dilaksanakan secara langsung, dalam arti rakyat langsung memilih tokoh-tokoh yang dipercaya mampu mewakilinya dalam lembaga legislatif; (2) adanya lembaga yang memiliki tugas dan kewajiban melaksanakan pemilu, yaitu KPU; serta (3) persyaratan-persyaratan lainnya yang berkaitan dengan pemilu. Salah satu persyaratan yang diatur dalam UU pemilu tersebut adalah persyaratan bagi calon legislatif, dimana salah satunya adalah berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat.²

¹ Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di www.leip.or.id

² Lihat Pasal 60 huruf e, UU No.12 Tahun 2003.

Adanya persyaratan pendidikan minimal bagi calon, mendorong para calon untuk menyesuaikan diri dengan persyaratan tersebut. Salah satunya adalah dengan menempuh proses belajar Kelompok Belajar (Kejar) Paket C, bagi mereka yang hanya memiliki ijazah SMP. Persyaratan bagi caleg, dimaksudkan untuk menjaring calon anggota DPR dan DPRD yang selektif, berkualitas, dan berbobot, sehingga calon yang diharapkan bakal menjadi anggota DPR dan DPRD adalah calon yang berkualitas. Oleh karena itu, sangat naif bila di jaman reformasi ini masih ada partai politik (parpol) yang lebih mengedepankan garis kedekatan secara emosional, garis keturunan dan atas dasar “hutang budi” sebagai alasan bagi parpol dalam menempatkan kader-kadernya yang nanti bakal menjadi wakil rakyat.³

Persyaratan bagi caleg, dimaksudkan untuk menjaring calon anggota DPR dan DPRD yang selektif, berkualitas, dan berbobot, sehingga calon yang diharapkan bakal menjadi anggota DPR dan DPRD adalah calon yang berkualitas

Pemberitaan yang disajikan oleh berbagai media massa, beberapa waktu lalu, berkaitan dengan kecurangan-kecurangan dalam pendaftaran caleg, telah menimbulkan keprihatinan. Keprihatinan berkaitan dengan bagaimana para caleg melakukan semua itu, dan apa motivasi mereka untuk “berjuang” menjadi anggota legislatif? Terlepas dari suka atau tidak, masalah yang berkaitan dengan caleg ini memang penuh dengan persoalan. Sampai saat ini Anggota legislatif, yang dipilih oleh rakyat, dan duduk sebagai wakil rakyat, tidak pernah terbukti benar-benar memperjuangkan aspirasi rakyat. Sehingga terkesan bahwa yang diperebutkan adalah kursi, jabatan, atau kedudukan.

Saifullah melihat ada dua persoalan berkaitan dengan anggota DPR, yaitu persoalan yang menyangkut dirinya sendiri dan persoalan yang berhubungan dengan partai yang menjadi sarana terpilihnya sebagai anggota DPR.⁴ Persoalan yang pertama berkaitan dengan *competensi based* masing-masing. Kemapanan, intelektualitas, kontribusi ke partai dan komitmen atas kepentingan rakyat sangat perlu untuk diperhatikan, dan hal ini secara linear akan saling berpengaruh. Sebaliknya harus dihindari anggota legislatif yang hanya mementingkan diri sendiri untuk mencari nafkah demi diri

³ Saifullah AMM, *Quo Vadis Pemilu 2004?*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2003, hal.174.

⁴ *Ibid*, hal.173.

dan keluarganya, sehingga tidak dapat diharapkan untuk dapat memperjuangkan kepentingan rakyat.

Dalam tulisan ini disajikan dua putusan pengadilan yang berbeda atas kasus yang sama, yaitu Putusan Pengadilan Negeri Pacitan No. 01/Pid.S/2004/PN.Pct. dan Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 201/PID/2004/PT.SBY. Putusan pengadilan tingkat pertama, menjatuhkan pidana terhadap terdakwa, berdasarkan Pasal 137 ayat (4) UU No.12 Tahun 2003, sedangkan putusan pengadilan tingkat banding membebaskan terpidana. Putusan yang cukup menarik untuk dikaji ini berkaitan dengan penggunaan ijazah palsu seorang caleg.

II. Kasus Posisi

Anwar bin Mulyorejo, merupakan calon legislatif (caleg) untuk pemilu 2004 dari sebuah partai politik di Kabupaten Pacitan. Untuk memenuhi persyaratan, Anwar mendaftar dengan menggunakan ijazah Kejar Paket C, yang setara dengan SLTA, yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan pada tanggal 10 Nopember 2003, Nomor 13PC000050, atas nama Anwar. Ternyata, ijazah Paket C yang dipergunakan, diperoleh tidak sesuai dengan prosedur. Ijazah tersebut dinilai tidak sesuai dengan aturan pembelajaran, yakni Anwar tidak ikut dalam semester 1 kelas III kelompok belajar Paket C Hardi Putra, Desa Sekar, Kecamatan Donorejo, Pacitan, tempat proses belajar dilaksanakan. Pada tanggal 18 Maret 2003, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan mengeluarkan Surat No. 421.9/514/408.37.01/2004, perihal: Klarifikasi yang pada pokoknya menyatakan pembatalan dan menarik kembali ijazah Paket C Nomor 13PC000050 a.n. Anwar dan kemudian diserahkan kembali kepada Diknas Up. Dirjen Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda.

Pada tanggal 26 Maret 2004, KPU Kabupaten Pacitan telah mengeluarkan surat No.98/35.01/KPU/III/2004, Perihal caleg a.n. Anwar yang ditandatangani oleh Ketua, yang pada pokoknya memberitahukan bahwa Sdr. Anwar, Calon Anggota DPRD Kabupaten Pacitan pada pemilu 2004 nomor urut 1 (satu) Daerah Pemilihan Pacitan 2 (dua) dari PDIP, sudah tidak lagi memenuhi syarat sebagai caleg karena

Ternyata, ijazah Paket C yang dipergunakan, diperoleh tidak sesuai dengan prosedur. Ijazah tersebut dinilai tidak sesuai dengan aturan pembelajaran, yakni Anwar tidak ikut dalam semester 1 kelas III kelompok belajar Paket C Hardi Putra

ijazah yang bersangkutan telah dinyatakan “Batal dan Dicabut” oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, namun Dewan Pimpinan Cabang (DPC) parpol yang bersangkutan dalam surat yang ditandatangani Ketua (terdakwa/Anwar) dan Sekretaris DPC No: 42/DPC-6/IV/2004 tanggal 3 April 2004 membuat surat jawaban yang isinya tetap mempertahankan caleg a.n. Sdr. Anwar.

Berdasarkan hal tersebut, kemudian KPU Kabupaten Pacitan mengeluarkan surat agar hal tersebut diteruskan/diserahkan ke penyidik untuk diproses sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Dalam persidangan tingkat pertama, diperoleh fakta-fakta sebagai berikut:

- (1) Pada tanggal 23 Juli tahun 2000, terdakwa, Anwar mengikuti program belajar Kejar Paket C Hardi Putra yang berlangsung di Desa Sekar, Kecamatan Donorejo. Program Kejar Paket C Hadi Putra ini dimulai tanggal 23 Juli 2000 diikuti 40 warga dan dalam perjalanan proses belajar bertambah menjadi 47 warga.
- (2) Terdakwa, terdaftar sebagai warga dengan nomor induk 42, tetapi setelah menempuh kelas 1 terdakwa ternyata keluar dengan alasan tugas, sehingga pada tanggal 5 September 2001, nomor induk 42 atas nama Anwar disilang dan dianggap tidak berlaku.
- (3) Pada tanggal 11 Maret 2003, terdakwa Anwar mendaftar lagi dan masuk Kejar Paket C Hardi Putra. Ketika itu, proses belajar Kejar paket C sudah memasuki tahap semester 2 kelas III. Sebenarnya, terdakwa tidak bisa lagi mengikuti ujian akhir karena tidak memenuhi persyaratan yaitu tidak mengikuti belajar semester 2 kelas III dan tidak mempunyai nilai semester 1 kelas III;
- (4) Menurut saksi, bahwa persyaratan untuk mengikuti Kejar Paket C Hardi Putra adalah:
 - a. Mempunyai ijazah atau tanda lulus SLTP atau yang sederajat;
 - b. Untuk warga yang mengikuti program dipertengahan, harus memiliki tanda bukti atau raport untuk semester kelas sebelumnya;

- c. Apabila ikut ujian pada tahap akhir saja harus mempunyai tanda bukti/raport belajar dari kelas I sampai kelas III untuk mengikuti ujian akhir memenuhi syarat sehingga dapat mengikuti ujian akhir.
- (5) Persyaratan yang dimiliki Anwar, ketika mendaftar kembali Kejar Paket C Hardi Putra adalah:
- a. Surat keterangan pengganti ijazah SMP atau yang sederajat, dengan nomor: 301/104.20/PP/2001 tanggal 21 Pebruari yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional Kantor Wilayah Propinsi Jawa Timur Kantor Kabupaten Pacitan, yang ditandatangani Drs. H. Abdurrahman;
 - b. Surat Tanda Keberhasilan Ujian Persamaan Kelas II Sekolah Menengah Umum (SMU) nomor: 04.UP.UK2 000336 tanggal 2 Agustus 2002 yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia yang ditandatangani oleh Ketua Panitia Ujian Persamaan Dinas P dan K Pemerintah Propinsi Jawa Timur Drs. H.M. Chairul Anam, M.Pd.
- (6) Agar Anwar dapat masuk kembali dan mengikuti ujian akhir Kejar Paket C, maka atas kesepakatan Suyoto, selaku pengelola dan Basuki Totokusno, selaku pemilik pendidikan masyarakat, maka tanggal masuk Anwar dari tanggal 11 Maret 2003 dimajukan menjadi tanggal 11 Oktober 2002, dalam buku induk kejar paket C diberi nomor induk 47. Dengan adanya perubahan ini seolah-olah Anwar masuk pada semester 1 kelas III, dan nilai semester tersebut dibuat fiktif oleh Suyoto. Dengan rekayasa ini maka terdakwa dapat masuk memenuhi persyaratan ujian akhir Kejar paket C. Pada tanggal 10 Juni 2003 saat dilaksanakan ujian akhir, diusulkan 41 warga tetapi yang ikut hanya 33 warga. Hasil ujian tersebut tidak ada yang lulus, kemudian, setelah ujian ulang, Anwar lulus dan mendapatkan ijazah Kejar Paket C.

Agar Anwar dapat masuk kembali dan mengikuti ujian akhir Kejar Paket C, maka atas kesepakatan Suyoto, selaku pengelola dan Basuki Totokusno, selaku pemilik pendidikan masyarakat, maka tanggal masuk Anwar dari tanggal 11 Maret 2003 dimajukan menjadi tanggal 11 Oktober 2002, dalam buku induk kejar paket C diberi nomor induk 47

Berdasarkan hal tersebut di atas, Putusan Majelis Hakim adalah sebagai berikut:

Pengadilan Negeri:

1. Menyatakan terdakwa Anwar bin Mulyorejo telah terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum

bersalah melakukan tindak pidana “dengan sengaja menggunakan surat yang tidak sah untuk menjalankan suatu perbuatan dalam pemilu”.

2. Menghukum terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 7 (tujuh) bulan dan denda sebanyak Rp 3.000.000,00 (tiga juta rupiah);...dst...dst....

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi:

1. Menimbang bahwa kemudian ada surat pembatalan dan pencabutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kab. Pacitan tanggal 18 Maret 2004 N0.421.9/514/408.37.01/2004, atas tanda kelulusan terdakwa dan ternyata tidak ada kuasa atau perintah dari atasannya Depdiknas di Jakarta, maka Majelis Hakim Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa surat Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan tidak dapat membatalkan surat kelulusan yang dikeluarkan oleh atasannya yaitu Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional;
2. Menimbang bahwa dengan adanya surat pembatalan dan pencabutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan atas tanda kelulusan Sdr. Anwar, (terdakwa) mengajukan keberatan dan menolak pembatalan dan pencabutan dari Departemen Pendidikan. Itu berarti ada sengketa Tata Usaha Negara *vide* Pasal 47 jo. Pasal 54 UU No.9 tahun 2004 tentang Perubahan UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sekaligus terdakwa telah mengajukan gugatan pembatalan atas surat pembatalan dan pencabutan ijazah terdakwa oleh Depdiknas Kabupaten Pacitan ke Pengadilan tata Usaha Negara Surabaya tanggal 4 Mei 2004 dan Register Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.37/G.TUN/2004/PTUN. SBY yang sampai sekarang belum ada putusannya;
3. Menimbang bahwa jika nantinya gugatan terdakwa ke Pengadilan Tata Usaha Negara dikabulkan, maka surat pembatalan dan pencabutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan dinyatakan batal, maka dengan sendirinya surat tanda kelulusan Sdr. Anwar (terdakwa) kejar Paket C No.13PC000050 adalah sah;

**Majelis Hakim
Pengadilan Tinggi
berpendapat bahwa
surat Kepala Dinas
Pendidikan
Kabupaten Pacitan
tidak dapat
membatalkan surat
kelulusan yang
dikeluarkan oleh
atasannya yaitu
Kepala Pusat
Penilaian
Pendidikan Badan
Penelitian dan
Pengembangan
Departemen
Pendidikan
Nasional**

4. Menimbang bahwa apabila putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menolak gugatan Sdr. Anwar (terdakwa) di Pengadilan Tata Usaha Negara, itu berarti bahwa pembatalan dan pencabutan tanda lulus Sdr. Anwar (terdakwa) No.13PC000050 menjadi tidak sah;
5. Menimbang bahwa dari konstruksi ini terlihat dengan jelas bahwa tuntutan jaksa penuntut umum terlalu dini, seharusnya menunggu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tentang sah tidaknya pencabutan, pembatalan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, sebab harus diingat tanda lulus tersebut diterbitkan oleh yang berwenang Departemen Pendidikan Nasional Pusat setelah Sdr. Anwar (terdakwa) dinyatakan lulus ujian Nasional;
6. Menimbang, bahwa Sdr. Anwar (terdakwa) ikut ujian karena diijinkan oleh pejabat berwenang, mestinya kalau tidak memenuhi syarat tidak dibenarkan ikut ujian apalagi sampai dua kali;
7. Menimbang, bahwa yang harus diminta pertanggung-jawaban bukan Sdr. Anwar (terdakwa) tapi yang memberi izin, karena Sdr. Anwar (terdakwa) cuma permohonan dan dikabulkan, dan cara permohonan pun tidak ada unsur paksaan, atau tipu daya;
8. Menimbang, bahwa dengan pertimbangan-pertimbangan di atas, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa permintaan banding dari terdakwa diterima, dan putusan Pengadilan Negeri Pacitan tanggal 9 Juni 2004 No.1/Pid.S/2004/PN.Pct. tidak dapat dipertahankan lagi dan harus dibatalkan dan Majelis hakim Pengadilan Tinggi akan mengadili sendiri dengan menyatakan dakwaan dan penuntutan Jaksa Penuntut Umum tidak dapat diterima.

Dalam doktrin hukum pidana, dikenal beberapa macam rumusan perbuatan/delik, yaitu: delik yang dirumuskan secara formil dan delik yang dirumuskan secara materiil

III. Analisa Kasus

1. Unsur Perbuatan Pidana

Dalam doktrin hukum pidana, dikenal beberapa macam rumusan perbuatan/delik, yaitu: delik yang dirumuskan secara formil dan delik yang dirumuskan secara materiil. Menurut beberapa tokoh hukum pidana, terdapat juga delik

yang dirumuskan secara formil-materiil.⁵ Dikatakan bahwa rumusan delik tersebut dirumuskan secara materiil apabila dalam rumusan tersebut hanya ditentukan akibat dari perbuatan tersebut. Misalnya, perbuatan menghilangkan nyawa orang lain. Dalam hal ini pembuat undang-undang hanya melarang akibat dari suatu perbuatan, yaitu hilangnya nyawa orang lain. Bagaimana proses atau cara menghilangkan nyawa tersebut tidak menjadi persoalan dan oleh karena itu tidak dirumuskan dalam ketentuan hukum.

Berbeda dengan delik yang dirumuskan secara materiil, delik yang dirumuskan secara formil nampak dalam rumusannya bila yang menjadi perhatian dari ketentuan tersebut adalah cara melakukan perbuatan tersebut. Akibat dari perbuatan yang dirumuskan tidak menjadi persoalan. Misalnya, perbuatan yang dilarang adalah mengambil barang milik orang lain, secara melawan hukum, dengan maksud untuk dimiliki. Rumusan ini dikatakan sebagai perbuatan pencurian. Apa akibat dari pencurian yang dialami oleh korban, tidak menjadi persoalan hukum. Demikian juga untuk delik yang dirumuskan secara formil-materiil, maka selain cara melakukan perbuatan tersebut, akibat hukum yang ditimbulkan menjadi persoalan hukum. Misalnya, dalam delik penipuan. Selain unsur-unsur perbuatan yang dikualifikasikan sebagai penipuan, akibat yang ditimbulkan pun harus ada.

Unsur-unsur perbuatan itulah yang harus dibuktikan dalam sidang pengadilan. Apabila unsur-unsur tersebut terbukti, maka perbuatan orang yang didakwa telah melakukan delik tersebut, telah terbukti. Demikian pula sebaliknya. Kasus-kasus yang berkaitan dengan pemalsuan, merupakan delik yang dirumuskan secara formil, artinya terdapat serangkaian perbuatan yang dilakukan untuk memalsu atau membuat sesuatu tidak sebagaimana aslinya.⁶

⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1980, hal.47.

⁶ Jan Remmelink, *Hukum Pidana Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal.70.

Berkaitan dengan kasus pemalsuan ijazah tersebut, dalam putusan tingkat pertama dan banding, terdapat perbedaan antara majelis dari kedua tingkat pengadilan. Pada tingkat pertama, Majelis Hakim berpegang pada fakta yang terungkap di persidangan bahwa, terdapat penyimpangan yang dilakukan baik oleh terdakwa dalam memperoleh ijazah Kejar Paket C. Penyimpangan dikategorikan sebagai perbuatan pemalsuan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 137 ayat (4) UU No.12 tahun 2003. Pada tingkat banding, Majelis Hakim tidak sepakat dengan pertimbangan Majelis pada tingkat pertama, dan dalam pertimbangannya, Majelis Hakim tingkat banding menyatakan: bahwa segi materiil dan formil tanda lulus tersebut adalah sah dan tidak palsu.

Untuk lebih jelasnya, ada baiknya disimak ketentuan yang dipergunakan sebagai dakwaan Jaksa Penuntut Umum. Dalam Pasal 137 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003, dinyatakan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 137 tersebut di atas menunjukkan bahwa ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang berkaitan dengan pemalsuan. UU No.12 Tahun 2003 memang tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan pemalsuan serta apa unsur-unsur dari pemalsuan. Oleh karena itu, harus dilihat makna pemalsuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang menjadi pegangan.

Hal-hal yang berkaitan dengan pemalsuan, diatur dalam Pasal 263 KUHP⁷, yang menyatakan sebagai berikut:

Pada tingkat banding, Majelis Hakim tidak sepakat dengan pertimbangan Majelis pada tingkat pertama, dan dalam pertimbangannya, Majelis Hakim tingkat banding menyatakan: bahwa segi materiil dan formil tanda lulus tersebut adalah sah dan tidak palsu.

⁷ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Komentar-Komentarnya Lengkap pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor.

Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat, yang dapat menerbitkan sesuatu hak, sesuatu perjanjian (kewajiban) atau sesuatu pembebasan utang atau yang boleh dipergunakan sebagai keterangan bagi suatu perbuatan, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat-surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, maka kalau mempergunakannya dapat mendatangkan sesuatu kerugian dihukum karena pemalsuan surat, dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun.

Dari ketentuan tersebut, timbul pertanyaan: apakah yang dimaksud dengan surat dan apakah yang dimaksud dengan memalsukan. R. Soesilo, menjelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan surat adalah segala surat, baik yang ditulis dengan tangan, dicetak, maupun ditulis memakai mesin tik dan lainnya. Surat ini adalah harus surat yang: (a) dapat menerbitkan suatu hak; (b) dapat menerbitkan suatu perjanjian; (c) dapat menerbitkan suatu pembebasan utang; (d) suatu surat yang boleh dipergunakan sebagai suatu keterangan bagi suatu perbuatan atau peristiwa. Dalam ketentuan ini, jelas bahwa yang dilarang adalah “membuat surat palsu” atau “memalsukan surat”.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah yang dimaksud dengan “membuat surat palsu” atau “memalsukan surat”. R. Soesilo, memberi penjelasan bahwa yang dimaksud dengan membuat surat palsu adalah membuat yang isinya bukan semestinya (tidak benar), atau membuat surat demikian rupa, sehingga menunjukkan asal surat itu yang tidak benar. Menurut R. Soesilo,⁸ Polisi yang membuat proses verbal yang berisi suatu cerita yang tidak benar dari orang yang menerangkan kepadanya, tidak masuk pengertian membuat proses verbal palsu. Ia membuat proses verbal palsu apabila pegawai polisi itu menuliskan dalam proses verbalnya lain daripada hal yang diceritakan kepadanya oleh orang tersebut.

Sedangkan yang dimaksud dengan “memalsu surat”, berarti mengubah surat demikian rupa, sehingga isinya menjadi lain dari isi yang asli atau sehingga surat itu menjadi lain dari pada yang asli. Adapun caranya adalah bermacam-macam, tidak senantiasa perlu bahwa surat itu diganti dengan yang

⁸ *Ibid.*

lain. Dapat pula dilakukan dengan cara mengurangi, menambah, atau merubah sesuatu dari surat itu.

Berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh Soesilo, jelas bahwa memalsu surat merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan untuk melakukan perubahan terhadap isi surat tersebut. Dengan demikian timbul pertanyaan apakah perbuatan Anwar (terdakwa) dapat dikategorikan sebagai pemalsuan, sebagaimana dimaksud dan tertuang dalam Pasal 137 UU No.12 Tahun 2003?

Berpegang pada rumusan dan pengertian pemalsuan atau memalsukan, maka perbuatan Anwar tidak dapat dikatakan sebagai pemalsuan. Dalam persidangan sama sekali tidak terungkap fakta bahwa telah terdapat suatu usaha dari pihak terdakwa untuk melakukan serangkaian tindakan untuk memalsukan. Tidak ada usaha dari terdakwa untuk merubah, mengganti, atau membuat tidak sebagaimana seharusnya, ijazah yang ia pergunakan untuk mendaftarkan diri sebagai caleg. Oleh karena itu benar pertimbangan Majelis Hakim Tingkat Banding yang menyatakan bahwa segi materiil dan formil tanda lulus tersebut adalah sah dan tidak palsu. Dengan demikian, Anwar, tidak dapat dikenakan sebagai perbuatan pemalsuan.

Berpegang pada rumusan dan pengertian pemalsuan atau memalsukan, maka perbuatan Anwar tidak dapat dikatakan sebagai pemalsuan.

2. Kewenangan Membatalkan Ijazah

Kasus tersebut di atas, menarik untuk dicermati karena dalam persidangan terungkap adanya suatu rekayasa dalam melaksanakan proses belajar. Adanya rekayasa dalam proses pendidikan ini cukup memprihatinkan karena lembaga pendidikan yang seharusnya mengemban tugas untuk melakukan pendidikan, justru sebaliknya melakukan sesuatu perbuatan yang tidak pantas, yang merusak citra pendidikan dan proses belajar.

Selain terdapat pengakuan saksi dalam melakukan rekayasa terhadap proses belajar Kejar Paket C, pencabutan ijazah yang telah diberikan terhadap siswa yang telah lulus ujian, juga menimbulkan permasalahan sendiri. Berdasarkan standar prosedur operasional penyelenggaraan ujian Nasional Paket A, Paket B, dan Paket C yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan Nasional Badan Penilaian dan

Pengembangan Pusat Penilaian Pendidikan tahun 2004, menyebutkan bahwa:

1. Peserta ujian nasional yang sudah dinyatakan lulus namun kemudian diketahui terdapat kekeliruan atau kecurangan dalam pelaksanaan Ujian Nasional maka kelulusannya dapat dibatalkan;
2. Surat Tanda Lulus (STL) dan ijazah Paket A, Paket B, Paket C yang sudah dikeluarkan, apabila kemudian hari terbukti secara sah telah terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan Ujian Nasional atau terjadi pemalsuan dokumen peserta-peserta ujian maka STL dan ijazah yang bersangkutan dapat dibatalkan;
3. Pembatalan STL dilakukan Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Depdiknas, sebagai pejabat yang mendirikan;
4. Pembatalan ijazah dilakukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/kota sebagai pejabat yang menerbitkan, setelah STL dibatalkan lebih dulu.

Standar prosedur operasional tersebut telah jelas menentukan kewenangan dalam melakukan pembatalan, yaitu Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota untuk pembatalan ijazah, dengan terlebih dahulu membatalkan STL, dan Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Depdiknas, yang berwenang membatalkan STL. Oleh karena itu, kurang tepat pertimbangan Majelis Hakim tingkat Banding yang menyatakan sebagai berikut:⁹

Menimbang, bahwa kemudian ada surat pembatalan dan pencabutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan tanggal 18 Maret 2004 No. 421.9/514/408.37.01/2004, atas tanda kelulusan terdakwa dan ternyata tidak ada kuasa atau perintah dari atasannya Depdiknas di Jakarta, maka Majelis Hakim Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa surat Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan tidak dapat membatalkan surat kelulusan yang dikeluarkan oleh atasannya yaitu Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional.

⁹Lihat putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 201/PID/2004/PT.SBY

Pembatalan ini tentu akan menimbulkan masalah terhadap orang yang ijazahnya dibatalkan, dalam hal ini Anwar. Oleh karena itu, tindakan Anwar untuk membawa masalah ini ke Pengadilan Tata Usaha Negara, secara yuridis merupakan hak Anwar yang tidak dapat diintervensi. Putusan TUN inilah yang akan membuat “terang” persoalan ini. Cukup bijak pertimbangan Majelis Hakim tingkat banding yang menyatakan sebagai berikut:¹⁰

Menimbang, bahwa dengan adanya surat pembatalan dan pencabutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan atas tanda kelulusan sdr. Anwar, terdakwa mengajukan keberatan dan menolak pembatalan dan pencabutan dari Departemen Pendidikan. Itu berarti ada sengketa Tata Usaha Negara *vide* Pasal 47 *yo* Pasal 54 UU No.54 UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sekaligus terdakwa telah mengajukan gugatan pembatalan atas surat pembatalan dan pencabutan ijazah terdakwa oleh Depdiknas Kabupaten Pacitan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, tanggal 4 Mei 2004 dan Register Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.37/G.TUN/2004/PTUN.Sby. yang sampai sekarang belum ada putusannya.

3. Tanggung Jawab Pengelola

Kasus sebagaimana tersebut di atas, dalam persidangan ternyata mengungkap adanya suatu perbuatan yang layak mendapatkan perhatian, yaitu adanya rekayasa yang dilakukan oleh pengelola Kejar Paket C. Pengakuan saksi di persidangan menunjukkan bagaimana mereka melakukan rekayasa, sehingga Anwar (terdakwa) dapat memperoleh kelulusan dan ijazah Kejar Paket C. Oleh karena itu tidak salah bila Majelis Hakim tingkat pertama meminta agar hal ini ditindaklanjuti, sebagaimana nampak dalam pernyataan Majelis Hakim, sebagai berikut :

Bahwa dalam hal ini Majelis Hakim di depan persidangan telah menyarankan/merekomendasikan kepada penyidik melalui Jaksa Penuntut Umum agar Penanggung Jawab Kejar Paket C Hardi Putra Desa Sekar dan Penilik Pendidikan Masyarakat (DIKMAS), Donorejo, sebagai pembina teknis,

Tindakan Anwar untuk membawa masalah ini ke Pengadilan Tata Usaha Negara, secara yuridis merupakan hak Anwar yang tidak dapat diintervensi. Putusan TUN inilah yang akan membuat “terang” persoalan ini.

¹⁰ *Loc.Cit.*

masing-masing saksi Suyoto dan saksi Basuki Totokusno segera disidik dan diproses sesuai hukum yang berlaku.¹¹

Tanpa bermaksud untuk melanggar asas praduga tak bersalah, secara yuridis, penanggung jawab Kejar Paket C, dapat didakwa melakukan pemalsuan. Mereka yang terlibat secara langsung dalam merekayasa nilai dari yang tidak ada menjadi ada serta merubah nomor induk yang ada, merupakan perbuatan pemalsuan. Masalahnya harus dilakukan penyidikan lagi untuk menentukan siapa yang melakukan, serta siapa yang menyuruh melakukan, serta siapa yang turut serta melakukan.

¹¹ Lihat Pengadilan Negeri Pacitan, "Putusan No. 01/Pid.S/2004/PN.Pct.

DAFTAR BACAAN

AMM, Saifullah, *Quo Vadis pemilu 2004 ?*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2003.

Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1980.

Remmelink, Jan, *Hukum Pidana Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Soesilo, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politeia, Bogor.

MENCERMATI SURAT KLARIFIKASI SEBAGAI OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Kajian Putusan No. 37/G.TUN/2004/PTUN.SBY¹

Himawan Estu Bagijo

I. Pendahuluan

Munculnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN) di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya yang mempersoalkan keabsahan ijazah calon anggota legislatif menjadi salah satu bukti bahwa banyak persoalan seputar pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Jawa Timur. Kasus gugatan TUN yang akan dibahas kali ini cukup menarik, karena dua alasan. *Pertama*, bahwa penggugat, yaitu Sdr. Anwar adalah calon anggota DPRD Pacitan dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang saat gugatan ini diajukan ke PTUN, telah ditetapkan sebagai terpidana oleh Pengadilan Negeri (PN) Pacitan karena terbukti melakukan pemalsuan surat. Upaya banding atas putusan tersebut telah dilakukan oleh terpidana. *Kedua*, ketika gugatan ini diperiksa dan belum diputus oleh PTUN, ternyata penggugat sudah menjadi calon terpilih anggota DPRD Pacitan dari PDIP.

Sdr. Anwar mengajukan gugatan ke pengadilan TUN Surabaya, karena Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan telah mengeluarkan surat klarifikasi yang isinya

¹ Putusan perkara selengkapnya dapat dilihat di www.leip.or.id

menyatakan menarik kembali (mencabut) ijazah/STTB Paket C atas nama Anwar (penggugat). Surat klarifikasi tersebut dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan sebagai jawaban atas surat Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) atas dugaan adanya unsur pemalsuan ijazah Paket C yang digunakan oleh Sdr. Anwar dalam pencalonan anggota DPRD dari PDIP.

Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengatur bahwa seseorang dapat dicalonkan oleh partai politik sebagai bakal calon dalam pemilihan legislatif bila memenuhi syarat organisasi dan syarat pribadi. Khusus untuk syarat pribadi, menurut Pasal 60 huruf e diatur bahwa calon “berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat”. Pengaturan lebih lanjut tentang persyaratan pendidikan ini ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

*menurut Pasal 60
huruf e diatur
bahwa calon
“berpendidikan
serendah-rendahnya
SLTA atau
sederajat”.
Pengaturan lebih
lanjut tentang
persyaratan
pendidikan ini
ditetapkan oleh
Komisi Pemilihan
Umum (KPU).*

Gugatan yang diajukan ke TUN Surabaya ini bukan saja dimaksudkan untuk menguji keabsahan Surat Kepala Dinas Pendidikan Pacitan No. 421.9 514/ 408.37.01/2004, tanggal 18 Maret 2004, Sifat: RHS, Hal: Klarifikasi, tetapi juga diharapkan dapat menjadi dasar untuk memperkuat posisi Anwar (terpidana) dalam upaya banding di Pengadilan Tinggi Jawa Timur (putusan akhir Majelis Hakim Pengadilan Tinggi membebaskan terpidana).

Beruntung bagi Anwar (penggugat TUN dan terpidana Pengadilan Negeri Pacitan) bahwa baik putusan Pengadilan TUN Surabaya, maupun Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur, kedua-duanya mengabulkan permohonannya. Akan terjadi situasi yang sangat menarik jika kedua lembaga ini membuat putusan yang saling berlawanan.

Terlepas dari situasi di atas, tetaplah menarik untuk mencermati Putusan PTUN Surabaya No. 37/G.TUN/2004/PTUN.SBY sebagai sebuah putusan TUN yang berkorelasi dengan pelaksanaan Pemilihan Umum Legislatif tahun 2004. Ada dua hal pokok yang relevan dibahas, yaitu: surat klarifikasi sebagai objek gugatan dan penggunaan wewenang oleh pejabat publik.

II. Pembahasan

A. Kasus Posisi

1. Para Pihak.

- Pengugat: Sdr. Anwar, warga negara Indonesia, pekerjaan swasta, alamat Desa Belah, Kecamatan Donorojo, Kabupaten Pacitan Jawa Timur.
- Tergugat: Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, berkedudukan di jalan Dewi Sartika No. 17 Pacitan Jawa Timur.

2. Objek Gugatan

Surat Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan No: 421.9 514/ 408.37.01/ 2004, tanggal 18 Maret 2004, Sifat: RHS, Hal: Klarifikasi yang pada pokoknya berisi pernyataan tergugat *membatalkan dan menarik kembali Ijazah* Paket C Nomor 13 PC 000050 dan Surat Tanda Lulus Nomor 13 PC 000050 atas nama penggugat.

3. Alasan Gugatan

Sdr. Anwar mengajukan gugatan dengan dalil-dalil sebagai berikut:

- a. Tindakan tergugat membatalkan surat tanda lulus dan ijazah atas nama penggugat merupakan pelanggaran hukum (penyalahgunaan wewenang), bahwa penggugat tidak pernah ditolak untuk mengikuti Program Kejar Paket C Hardi Putra, bahkan penyelenggara program menerima penggugat untuk mengikuti Ujian Akhir Nasional (UAN). Penggugat juga berhasil lulus ujian, sehingga terbitlah untuk pertama kalinya Surat Tanda Lulus yang diterbitkan/dikeluarkan oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Nasional di Jakarta dan ditandatangani oleh Bahrul Hayat, Ph.D, baru kemudian diikuti dengan diterbitkannya/dikeluarkannya ijazah oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan yang ditandatangani oleh Abdurrahman (sebagai tergugat dalam perkara *a quo*);

- b. Alasan hukum bagi Majelis Hakim untuk membatalkan surat *a quo* adalah berdasar hukum. Dari sisi penerbitan, ijazah penggugat yang diterbitkan oleh tergugat melalui program Paket C Hardi Putra aneh dan ganjil. Hal ini disebabkan, tergugat sebagai penerbit juga kemudian membatalkan. Jelas hal tersebut melanggar asas kepastian hukum bagi warga negara Indonesia dalam mengikuti program yang seperti itu;
- c. Bahwa terbitnya surat *a quo* adalah bersifat keliru sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, yakni:
 - c.1. Pasal 53 ayat (1) jo. 2A; penggugat dalam hal ini mengikuti Program Kejar Paket C Hardi Putra dan memperoleh Surat Tanda Lulus Paket C No. 13 PC 000059 serta ijazah Paket C No. 13 PC 000050, yang penerbitannya tunduk dan diatur dalam Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 086/U/2003 tanggal 3 Juli 2003. Tindakan tergugat menerbitkan adalah keliru, sebab ternyata Surat Tanda Lulus Paket C No. 13 PC 000059 tidak pernah/belum dibatalkan oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan, Badan Penelitian Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta, selaku pihak yang menerbitkan atau mengeluarkan. Dalam penerbitan surat *a quo*, tergugat telah melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*Clean Good Governance*) khususnya asas kecermatan (*principle of carefulnes*), asas tidak boleh bertindak sewenang-wenang (*principle of willikeur*), asas tidak menyalahgunakan wewenang (*principle of detournement de pouvoir*) dan terutama asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
 - c.2. Pasal 53 ayat 1 jo. 2B; tergugat dalam mengeluarkan surat No. 421.9 514/408.37.01/2004, tanggal 18 Maret 2004, sifat: RHS, Hal: klarifikasi, yang ditujukan kepada penggugat semata-mata adalah bertujuan untuk menghalangi penggugat menjadi Anggota DPRD Kabupaten Pacitan, karena keikutsertaan penggugat untuk mengikuti Ujian Akhir Nasional (UAN) pada Program Kejar Paker

C Hardi Putra, adalah dikarenakan telah terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan oleh tergugat;

- c.3. Pasal 53 ayat 1 jo. 2C; Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan yang dalam hal ini diwakili oleh tergugat telah menerbitkan/mengeluarkan ijazah Paket C No. 13 PC 000050 atas nama terdakwa, adalah dengan mempedomani (didasarkan) pada telah terbit/dikeluarkannya Surat Tanda Lulus Paket C No. 13 PC 000059 oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta, dengan demikian seharusnya tergugat tidak mengeluarkan/menerbitkan surat No. 412.9 514/408.37.01/2004, tanggal 18 maret 2004, Sifat RHS, Hal: Klarifikasi, karena akan merugikan kepentingan penggugat.
- d. Asas ini menghendaki agar setiap tindakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara hendaknya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat *in casu* bagi penggugat, sementara dengan diterbitkan surat tergugat jelas-jelas melanggar kepastian hukum karena ternyata surat *a quo* seolah-olah berkekuatan juga untuk membatalkan produk surat yang lebih tinggi tingkatannya dari instansi yang dipimpin oleh tergugat.

4. Pertimbangan Hakim

- a. Menimbang, bahwa penggugat dalam surat gugatannya mendalilkan bahwa tindakan tergugat dalam menerbitkan objek sengketa tersebut adalah merupakan pelanggaran hukum (penyalahgunaan wewenang) dan melanggar asas-asas umum pemerintah yang baik, sebab Surat Tanda Lulus Paket C No. PC. 000050 tidak pernah/belum pernah dibatalkan oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta selaku pihak yang menerbitkannya, oleh karenanya objek sengketa tersebut harus dinyatakan batal atau tidak sah;
- b. Menimbang, bahwa dalam menguji keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa, ada tiga aspek pengujian yaitu aspek kewenangan, prosedur dan substansi;

- c. Menimbang bahwa pertama-tama akan diuji apakah tergugat berwenang menerbitkan objek sengketa tersebut;
- d. Menimbang bahwa pertama-tama akan diuji apakah tergugat berwenang menerbitkan objek sengketa tersebut;
- e. Menimbang, bahwa objek sengketa tersebut bukanlah suatu surat keputusan, akan tetapi berwujud surat klarifikasi yang ditujukan kepada Ketua Panwaslu Kabupaten Pacitan, sebagai jawaban atas surat Ketua Panwaslu Pacitan No. 274/32/Panwaslu tanggal 12 Maret 2004 (bukti T-1 dan T-8);
- f. Menimbang, bahwa menurut hemat Majelis Hakim, kewenangan tergugat dalam menerbitkan suatu surat klarifikasi bukanlah kewenangan terikat yang ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan atau seperti yang dimaksud oleh Philipus M. Hadjon, bukanlah norma khusus tentang wewenang tertentu dan bersifat teknis yang dimuat dalam aturan teknis tentang penggunaan wewenang dalam bidang tertentu.² Kewenangan tergugat dalam hal ini adalah bersumber dari kewenangan umum dari pejabat TUN yang bersangkutan sesuai dengan bidang urusan pemerintahan, *in casu* urusan pemerintahan di bidang pendidikan yang memang menjadi kewenangan tergugat sesuai tingkatannya sebagai suatu dinas dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten Pacitan. Kewenangan umum tergugat untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, menurut hemat Majelis Hakim bersumber dari ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 11 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang berbunyi:
 - 1. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9;

² Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH, *Tentang Wewenang Gema Peratun* No. 12, Agustus 2000, hal 105.

2. Bidang pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja;

Selanjutnya dalam Pasal 60 Undang-undang No. 22 tahun 1999 ditentukan tentang perangkat daerah, yaitu perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah;

- g. Menimbang, bahwa dikaji dari ketentuan-ketentuan tentang pemerintah daerah tersebut di atas, menurut hemat Majelis Hakim, tergugat mempunyai kewenangan umum untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan di Kabupaten Pacitan. Dengan kata lain *locus bevoegdheid* dari tergugat adalah di wilayah hukum Kabupaten Pacitan. Jadi tindakan tergugat dalam mengeluarkan klarifikasi adalah perwujudan dari kewenangannya dalam melakukan pelayanan publik (fungsi kedinasan) sepanjang substansinya adalah di bidang pendidikan di daerah yang bersangkutan *in casu* Kabupaten Pacitan;
- h. Menimbang, bahwa selanjutnya jika dicermati dari substansi objek sengketa tersebut, ternyata tergugat juga menyatakan batal Surat Tanda Lulus No. 13 PC 000050 yang ternyata diterbitkan oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan dan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia (*vide* bukti T-1 jo. Bukti P-3);
- i. Menimbang, bahwa Kepala Pusat Penilaian Pendidikan dan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia yang menerbitkan Surat Tanda Lulus No. 13 PC 000050, (bukti P-3) adalah suatu organ dalam Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia yang dipimpin oleh seorang menteri, sehingga merupakan suatu organ dari pemerintahan pusat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf a Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah;

tindakan tergugat dalam mengeluarkan klarifikasi adalah perwujudan dari kewenangannya dalam melakukan pelayanan publik (fungsi kedinasan) sepanjang substansinya adalah di bidang pendidikan di daerah yang bersangkutan in casu Kabupaten Pacitan

- j. Menimbang, bahwa dengan terungkapnya kenyataan hukum tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat bahwa tergugat dalam menerbitkan objek sengketa tersebut, telah melampaui batas wilayah hukum kewenangannya (*Locus Bevoegdheid*) atau dengan kata lain tergugat selaku organ Pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan tidak berwenang untuk menyatakan batal suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh suatu organ Pemerintah Pusat. Tindakan tergugat tersebut adalah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 11, dan Pasal 60 jo. Pasal 1 huruf a Undang-undang No. 22 Tahun 1999;
- k. Menimbang, bahwa dengan berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas Majelis Hakim berkeyakinan bahwa tergugat tidak berwenang untuk menerbitkan objek sengketa tersebut dan oleh karenanya tidak perlu lagi diuji dari segi aspek prosedural maupun substansi;
- l. Menimbang, bahwa oleh karena tergugat tidak berwenang, maka objek sengketa tersebut harus dinyatakan tidak sah;
- m. Menimbang, bahwa oleh karena dinyatakan tidak sah, maka objek sengketa dengan sendirinya tidak berlaku lagi dan tidak perlu adanya perintah pencabutan kepada tergugat;

5. Putusan

- a. Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya;
- b. Menyatakan Batal atau Tidak Sah Surat No. 421.9 514/408.37.01/2004 tanggal 18 Maret 2004, Sifat: RHS, Hal: Klarifikasi, yang diterbitkan/dikeluarkan oleh tergugat;
- c. Memerintahkan kepada tergugat untuk mencabut Surat No. 421.9 514/408.37.01/2004 tanggal 18 Maret 2004, Sifat: RHS, Hal: Klarifikasi;
- d. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara.

B. Pembahasan

1. Surat Klarifikasi sebagai Objek Sengketa TUN

Kompetensi absolut Pengadilan TUN yaitu memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara³. Pengertian sengketa TUN diatur dalam ketentuan Pasal 4, yaitu “sengketa yang timbul dalam bidang TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas dasar ketentuan tersebut, maka jelas bahwa hanya atas dasar adanya keputusan TUN baru akan terjadi sengketa TUN.

Terhadap kasus di Pengadilan TUN Surabaya, maka pertanyaan yang diajukan adalah, apakah surat klarifikasi dari Dinas Pendidikan merupakan keputusan TUN? Untuk melakukan analisis terhadap surat klarifikasi, maka akan digunakan pendekatan hukum positif sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004 dan analisis konseptual tentang “*Besluit*” sebagai produk organ pemerintah (*bestuurs orgaanen*).

Dalam gugatannya, penggugat mendalilkan bahwa surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan adalah keputusan TUN sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 3 UU No. 9 Tahun 2004. Jika dicermati, penggugat hanya menguraikan unsur konkrit, individual dan final, sementara unsur yang lainnya tidak diuraikan. Secara rinci konsep keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam UU No. 9 Tahun 2004, akan meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Unsur Penetapan Tertulis
- b. Unsur Badan atau Pejabat TUN
- c. Unsur Tindakan Hukum TUN

apakah surat klarifikasi dari Dinas Pendidikan merupakan keputusan TUN?

³ Periksa lebih lanjut rumusan Pasal 47 UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tentang hal ini diberikan rincian oleh Philipus M. Hadjon (Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, h. 318).

- d. Bersifat Konkret, Individual dan Final
- e. Unsur timbulnya akibat hukum.

Ad. a. Unsur Penetapan Tertulis

Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN menjelaskan istilah “penetapan tertulis” sebagai berikut:

Istilah “penetapan tertulis” terutama menunjuk pada isi bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis 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 TUN menurut UU ini apabila sudah jelas:

- a. Badan atau Pejabat TUN mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud dan mengenai hal apa isi tulisan itu;
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan.⁴

Menggunakan pemikiran yang terumus dalam Penjelasan Pasal 1 angka di atas, maka surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan memenuhi unsur tertulis. Ketiga unsur utama karakter tertulis dipenuhi, dilihat dari: (1) bahwa surat tersebut ditandatangani oleh Pejabat TUN serta menggunakan Kop Surat dari Dinas Pendidikan, serta terdapat stempel resmi dari kantor pejabat tersebut, (2) surat tersebut dimaksudkan untuk memberikan penjelasan kepada Panitia Pengawas Pemilihan Umum, bahwa ijazah yang bersangkutan tidak sah dan dinyatakan ditarik kembali (dicabut), dan (3) surat ditujukan kepada Panwaslu Pacitan namun di dalamnya tersirat maksud bahwa tujuan akhirnya kepada penggugat, yaitu dicabutnya ijazah Paket C atas nama Anwar (pihak ketiga yang berkepentingan).

Sebagai bahan perbandingan dalam menganalisa unsur tertulis adalah konsep “*besluit*”. Pasal 1 *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB), menyatakan sebagai berikut “*een schriftelijke*

⁴Lebih lanjut periksa penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN.

beslissing van een Bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling”⁵. Lebih lanjut tentang “Besluit”, oleh ten Berge⁶ diberikan tiga unsur, yaitu: *schriftelijke beslissing van een rechtshandeling* (tindakan hukum dalam bentuk keputusan pemerintahan yang tertulis), “*wilsuiting/wilsvorming*” (pembentukan kehendak/pernyataan kehendak), “*publiekrechtelijk*” (unsur tindakan hukum publik).

Memperhatikan kedua dasar analisis di atas, maka sudah tepat apa yang dilakukan oleh penggugat maupun hakim Pengadilan TUN untuk tidak lagi mempersoalkan aspek formal dari surat klarifikasi yang dijadikan sebagai objek sengketa. Sudah jelas bahwa surat klarifikasi tersebut memenuhi unsur tertulis, dibuat oleh pejabat TUN, dan berisi suatu pernyataan kehendak dari pejabat yang membuat surat, yaitu “mencabut ijazah Paket C atas nama Anwar”.

Ad. b. Unsur Badan atau Pejabat TUN

Bagian ini jelas tidak perlu diperdebatkan sehubungan dengan surat klarifikasi dari Kepala Dinas Pendidikan. Dalam struktur organisasi penyelenggaraan pemerintah di daerah jelas disebut bahwa perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya...⁷. Oleh sebab itu, pejabat yang ditetapkan sebagai pimpinan dari dinas pendidikan kabupaten, maka pada dirinya melekat kewenangan sebagai pejabat publik. Dalam terminologi UU PTUN disebut sebagai pejabat TUN.

Kedudukan kepala dinas dalam organisasi pemerintahan daerah⁸ jelas dapat dilihat dalam Peraturan Daerah yang mengatur Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) dinas

Dalam struktur organisasi penyelenggaraan pemerintah di daerah jelas disebut bahwa perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya...”

⁵ AWB adalah Undang-undang Hukum Administrasi yang sifatnya Umum di Belanda, sering juga diberi akronim GALA yaitu *General Act Law of Administrative*.

⁶ Ten Berge, *Besturen door de overheid*, Zwolle, W.E.J. Willink, 1996, h. 138

⁷ Lihat Pasal 60 UU No. 22 Tahun 1999, yang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 120 ayat (2) “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretaris daerah, sekretariat DPRD, *dinas daerah*, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

⁸ Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU PTUN mengatur “badan atau pejabat TUN adalah badan atau pejabat di tingkat pusat dan di tingkat daerah”

tersebut⁹. Sementara itu, untuk dapat menduduki jabatan struktural¹⁰ tersebut, maka seseorang harus memenuhi persyaratan tertentu dari unsur pangkat/golongan, pendidikan kedinasan, serta pengalaman jabatan eselon yang pernah diduduki. Pada posisi kepala dinas di kabupaten, maka kepadanya juga diberikan eselon tertentu yaitu eselon III.

Ad. c. Unsur Tindakan Hukum TUN

Penjelasan Pasal 1 angka 2 UU PTUN merumuskan pengertian tindakan hukum tata usaha negara sebagai berikut “tindakan hukum TUN adalah perbuatan hukum badan atau pejabat TUN yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain”.

Terhadap surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan sebagai jawaban atas surat yang diajukan oleh PANWASLU, maka sudah jelas bahwa hal itu didasarkan adanya kewenangan yang melekat pada diri pejabat tersebut. Pertanyaannya adalah, apakah tindakan membuat surat juga termasuk bidang hukum TUN?

Konsep hukum tentang tindakan hukum administrasi (tindakan hukum TUN) sebagai tindakan hukum publik, dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut “Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) = Hukum Administrasi (HA). Hukum Administrasi (HA) = Hukum Publik (HP). Dengan demikian tindakan Hukum Tata Usaha Negara = tindakan Hukum Publik.¹¹

Sementara itu, konsep tindakan hukum TUN, dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon¹², sebagai tindakan hukum publik

konsep tindakan hukum TUN, dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon¹², sebagai tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak dan diarahkan pada individu tertentu.

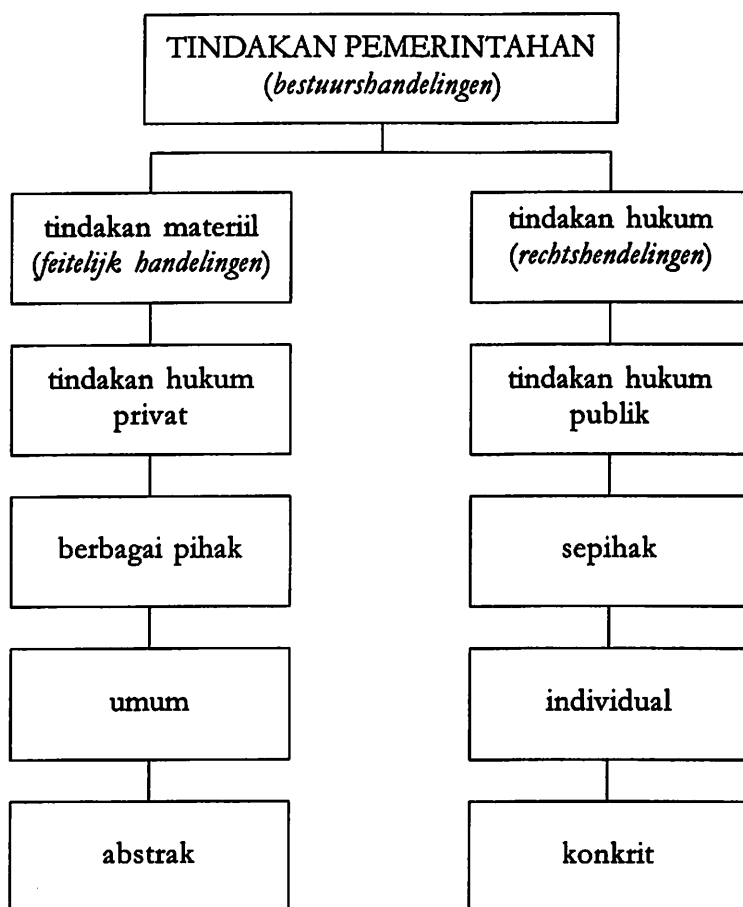
⁹Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN mengatur “badan atau pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat di Pusat dan Daerah yang melakukan kegiatan eksekutif”.

¹⁰Lihat dalam Philipus M Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi, 195, h. 1 “pengertian badan atau pejabat TUN janganlah diartikan semata-mata secara struktural, tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional”.

¹¹ Philipus M. Hadjon. *Loc. Cit.*

¹² Philipus M. Hadjon , *Op. Cit.* h. 319.

yang sifatnya sepihak dan diarahkan pada individu tertentu. Berikut penjelasan skematisnya:



Tentang tindakan hukum publik sepihak, dikemukakan oleh ten Berge¹³ sebagai berikut:

De eenzijdige publiekrechtelijk rechtshandelingen worden onderscheiden in besluiten en algemene strekking (algemene verbindende voorschriften en daarmee verbonden besluiten van algemene strekking en beleids regel) en besluiten met een concrete strekking (beschikking).

Atas dasar kedua pemikiran di atas, maka sudah jelas bahwa tindakan hukum tata usaha negara termasuk dalam kelompok tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak dan ditujukan pada individu tertentu. Konsep seperti ini di

¹³Ten Berge, *Op. Cit.* h. 137.

Belanda dituangkan dalam Undang-undang Hukum Administrasi Umum (GALA/AWB), Bab 1 Pasal 1 angka 3, sebagai berikut:

Order means a written ruling of an administrative authority constituting a juristic act under public law. Decision means an order which is not of a general nature, including refusal of an application for such an order.

Konsep seperti terpapar di atas, tidak terdapat dalam UU PTUN, akibatnya masih sering terjadi permasalahan dalam penerapannya.

Menggunakan pemikiran yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, ten Berge, GALA/AWB dan rumusan dalam UU PTUN, maka dapat menjadi jelas bahwa Surat Klarifikasi Depdiknas Kab Pacitan berisi tindakan hukum TUN.

Konsep seperti terpapar di atas, tidak terdapat dalam UU PTUN, akibatnya masih sering terjadi permasalahan dalam penerapannya.

Ad. d. Bersifat Konkret, Individual dan Final

Keputusan TUN sebagai objek gugatan TUN yang juga sering diperdebatkan keberadaannya adalah karakter: konkret, individual dan final. Dalam duduk perkara yang terurai nampak jelas bahwa pemohon mencoba mengargumentasikan secara rinci bagian ini. Demikian selanjutnya, Majelis Hakim yang memeriksa pun tidak memberikan pertimbangan yang rinci pada bagian ini. Hal ini mengindikasikan, bahwa baik penggugat maupun Majelis Hakim sepakat bahwa ketiga karakter tersebut terpenuhi dalam Surat Klarifikasi Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan.

Untuk bahan analisis tambahan, yaitu dalam kaitannya dengan karakter sebuah produk hukum, akan lebih tepat jika disebutkan individual-konkrit. Penjelasannya adalah, bahwa norma hukum akan terbagi dalam umum-individual (berkaitan dengan subjek konkret yang dituju). Sementara objek yang dituju abstrak-konkrit (berkaitan dengan materi muatannya). Namun hal itu telah menjadi sebuah ketidakruntutan berpikir karena UU PTUN membuat urutan penyebutan yang demikian, yaitu KIF (konkrit, individual, final).

Ad. e. Unsur timbulnya akibat hukum

Akibat hukum merupakan bagian yang sangat penting sebagai bagian dari alasan gugatan TUN. Pemohon mendalilkan bahwa surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan telah merugikan penggugat (Anwar). Tentang akibat hukum, penggugat mendalilkan sebagai berikut:

Bahwa penggugat sangat terkejut seperti disambar petir di siang bolong atas terbitnya surat tergugat yang ditujukan kepada Kepala Panwaslu Kabupaten Pacitan, yang kemudian oleh Kepala Panwaslu Kabupaten Pacitan mengirimkan surat kepada KPU Kabupaten Pacitan mengenai klarifikasi ijazah penggugat dan kemudian ditanggapi oleh KPU Kabupaten dan mohon agar Panwaslu Kabupaten Pacitan meneruskan mengenai ijazah penggugat kepada Penyidik;

Bahwa berdasarkan laporan pelanggaran Pemilu yang diterima penyidik Polres Pacitan Nomor: 274/64/Panwaslu/IV/2004 tanggal 12 April 2004, penggugat telah dijadikan sebagai tersangka dalam perkara pelanggaran pemilu tentang persyaratan caleg dengan menggunakan ijazah tidak sah/sudah dibatalkan yang berwenang/Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Pacitan ic. tergugat, (*vide* Pasal 137 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003.¹⁴

Akibat hukum yang diuraikan oleh penggugat adalah bentuk akibat hukum langsung, dalam konsep kerugian disebutkan sebagai “*actual lose*” (kerugian langsung). Sementara itu, jika dilihat lebih jauh, maka akan ada kerugian yang lebih besar yaitu “gagalnya penggugat” menjadi bakal calon DPRD dari Partai PDID di Kabupaten Pacitan. Apabila hal itu tidak dilawan, maka potensi kerugian (*potential lose*) akan berakibat gagalnya penggugat menjadi anggota DPRD Kabupaten Pacitan periode 2004-2009, karena dalam proses pemilihan umum 2004 yang lalu penggugat berhasil menjadi anggota DPRD dan telah dilantik pada bulan Agustus 2004.

Akibat hukum yang diuraikan oleh penggugat adalah bentuk akibat hukum langsung, dalam konsep kerugian disebutkan sebagai “actual lose” (kerugian langsung).

¹⁴Lihat putusan no.37/G.TUN/2004/PTUN.SBY.

2. Penggunaan Wewenang oleh Pejabat Publik.

Isu hukum tentang penggunaan wewenang sebagai sebuah kesalahan, akan bermuara pada “melanggar peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang dan atau sewenang-wenang”. Dalam UU PTUN hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a, b dan c.

Hal yang perlu didiskusikan sehubungan dengan Putusan PTUN Surabaya kali ini, adalah alat ukur penggunaan wewenang oleh pejabat publik (pejabat TUN). Uraian akan mengemukakan dalil penggugat, eksepsi tergugat, pertimbangan hakim sebagai bahan analisis latar belakangnya. Pembahasan akan dilakukan dengan pendekatan hukum positif dan pendekatan konsep.

Dalil penggugat, menyatakan:

Tindakan tergugat membatalkan surat tanda lulus dan ijazah atas nama penggugat merupakan pelanggaran hukum (penyalahgunaan Wewenang); Bahwa penggugat tidak pernah ditolak oleh penyelenggara Program Kejar Paket C Hardi Putra untuk tidak boleh mengikuti program, bahkan penggugat diterima oleh penyelenggara untuk mengikuti Ujian Akhir Nasional (UAN), dan sudah barang tentu atas kemampuan yang dimiliki penggugat, penggugat pun, dinyatakan lulus, sehingga terbitlah untuk yang pertama kalinya Surat Tanda Lulus yang diterbitkan/dikeluarkan oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Nasional di Jakarta dan ditanda tangani oleh Bahrul Hayat, PH.D, baru kemudian diikuti dengan diterbitkannya/dikeluarkannya ijazah oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan yang ditanda tangani oleh Abdurrahman (sebagai tergugat dalam perkara a quo),¹⁵

Eksepsi pemohon, menyatakan:

Bahwa dalam gugatannya, penggugat menyatakan apa yang dilakukan oleh tergugat menerbitkan Surat dengan Nomor 421.9 514/408.37.01/2004 tertanggal 18 Maret 2004 Sifat RHS (Rahasia) perihal Klarifikasi tersebut di atas adalah merupakan pelanggaran hukum. Tetapi di sisi lain, penggugat tidak secara tegas dan jelas mengemukakan ketentuan-ke-

Hal yang perlu didiskusikan sehubungan dengan Putusan PTUN Surabaya kali ini, adalah alat ukur penggunaan wewenang oleh pejabat publik (pejabat TUN).

¹⁵ *Loc.Cit.*

tentuan/peraturan-peraturan hukum mana yang secara khusus telah dilanggar oleh tergugat, terutama yang berkenaan dengan ketentuan mengenai pembatalan Surat Tanda Lulus maupun ijazah Kejar Paket C. Adapun alasan-alasan hukum atau dalil-dalil yang dikemukakan penggugat dalam memperkuat gugatannya bahwa tergugat melanggar hukum terutama hanya menekankan bahwa tindakan tergugat menerbitkan surat *a quo* telah melanggar terhadap asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUB) meliputi asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas tidak boleh bertidak sewenang-wenang dan asas tidak boleh menyalahgunakan wewenang. Alasan-alasan atau dalil-dalil penggugat dalam mengajukan gugatannya tersebut dalam kapasitas sangat umum dan tidak menyentuh akar permasalahan atau pokok perkara yaitu pernyataan bahwa penerbitan surat tergugat *a quo* telah melanggar hukum.¹⁶

Pertimbangan Hakim menyatakan:

Menimbang, bahwa dengan terungkapnya kenyataan hukum tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat bahwa tergugat dalam menerbitkan objek sengketa tersebut, telah melampaui batas wilayah hukum kewenangannya (*Locus Bevoegdheid*) atau dengan kata lain tergugat selaku organ pemerintah Daerah Kabupaten Pacitan tidak berwenang untuk menyatakan batal suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh suatu organ Pemerintah Pusat. Tindakan tergugat tersebut adalah bertentangan dengan ketentuan-ketentuan tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 11, dan Pasal 60 jo. Pasal 1 huruf a Undang-undang No. 22 Tahun 1999.¹⁷

Tentang penggunaan wewenang, secara konseptual dikemukakan oleh Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon sebagai berikut:

Tiga unsur wewenang sebagai konsep hukum publik, yaitu: *pengaruh, dasar hukum, konformitas hukum.*

- a. Pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya

¹⁶ *Loc. Cit.*

¹⁷ *Loc. Cit.*

- c. Konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)¹⁸

Terhadap surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan, maka dapat diajukan tiga pertanyaan pokok:

- i. Pengaruh apa yang ditimbulkan oleh terbitnya surat klarifikasi?
- ii. Apa dasar hukum wewenang Kadiknas Pacitan mencabut Ijazah Paket C atas nama Anwar?
- iii. Apa standar yang dapat digunakan untuk menilai penggunaan wewenang Kadiknas Pacitan dalam menerbitkan surat klarifikasi?

Bagian pertama tentang pengaruh yang ditimbulkan atas penerbitan surat klarifikasi tersebut dapat dirumuskan dalam dua bentuk, pengaruh bagi institusi yang dituju (si alamat) atau pihak ketiga yang terkait.

Terhadap pihak yang dituju (Panwaslu), maka timbul hak untuk membuat laporan resmi adanya pelanggaran tindak pidana pemilihan umum. Tindak pidana yang dilaporkan oleh Panwaslu adalah tindak pidana pemalsuan ijazah sebagaimana dimaksud dalam pasal laporan pelanggaran pemilu yang diterima penyidik Polres Pacitan No. 274/64/Panwaslu/IV/2004 tanggal 12 April 2004. Akibatnya penggugat telah dijadikan sebagai tersangka dalam perkara pelanggaran pemilu tentang persyaratan caleg dengan menggunakan ijazah tidak sah/sudah dibatalkan yang berwenang/Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan (vide Pasal 137 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003).

Terhadap pihak ketiga yaitu Anwar (bukan yang dituju, tetapi terkait), maka timbul pengaruh yang sangat signifikan, *pertama*, batalnya ijazah Paket C yang dimiliki oleh Anwar;

¹⁸ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, makalah disampaikan dalam Penataran Nasional Hukum Administrasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 9-14 Februari 1998, h.2

kedua, tidak sahnya pencalonan Anwar dalam daftar calon tetap pemilu legislatif DPRD Kabupaten Pacitan dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, ketiga, menjadi tersangka pelaku tindak pidana pemilihan umum *vide* Pasal 137 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

Bagian kedua tentang dasar hukum wewenang Kepala Dinas mencabut/menerbitkan ijazah paket C atas nama Anwar. Tentang hal ini harus jelas wewenang yang dimiliki oleh kepala dinas. Secara teoritik, perolehan wewenang dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon:

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu: atribusi atau delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya. Dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh wewenang atas nama si penguasa¹⁹

Atas dasar pemikiran di atas, maka sudah jelas bahwa wewenang yang dimiliki oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan adalah wewenang mandat, artinya bahwa wewenang untuk menerbitkan Ijazah Paket C hanya timbul jika sudah ada Surat Tanda Lulus Paket C yang ditandatangani oleh Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penilaian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional di Jakarta. *A contrario*, kewenangan untuk mencabut Ijazah Paket C, juga timbul jika sudah ada pernyataan dari Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penilaian dan Pengembangan Departemen Pendidikan yang isinya menyatakan bahwa kelulusan Anwar dibatalkan karena pemalsuan persyaratan peserta.

Atas dasar pemikiran di atas, nampak jelas bahwa dalil penggugat memang kurang jelas dalam mengargumentasikan tergugat telah melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang. Sementara itu, kalimat pertimbangan hakim juga sangat memprihatinkan, yaitu “dengan kata *locus bevoegdheid* dari tergugat adalah di wilayah hukum Kabupaten Pacitan”. Terhadap hal ini Philipus M. Hadjon mengemukakan: kalau kita kaitkan dengan lingkup kompetensi suatu jabatan,

Atas dasar pemikiran di atas, maka sudah jelas bahwa wewenang yang dimiliki oleh Kepala Dinas Pendidikan Pacitan adalah wewenang mandat

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, h. 130.

kemungkinan ada tiga macam bentuk “tidak berwenang” (*onbevoegdheid*) yaitu *onbevoegdheid ratione materiae* (menyangkut kompetensi absolut) *onbevoegdheid loci* (menyangkut kompetensi relatif), dan *onbevoegdheid ratione temporis* (tidak berwenang karena melampaui tenggang waktu/tenggat)²⁰.

Menggunakan pikiran teoretis di atas, seharusnya hakim menyatakan bahwa “Kepala Dinas Pendidikan Pacitan” tidak berwenang menerbitkan “Surat Klarifikasi” yang substansinya juga berisi pencabutan ijazah Paket C atas nama Anwar. Penggunaan wewenang Kepala Dinas Pendidikan Pacitan untuk menjabat Ijazah Paket C, baru timbul jika ada surat dari Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penilaian dan Pengembangan Departemen Pendidikan yang isinya menyatakan bahwa kelulusan Anwar dibatalkan. Jadi kewenangan Kepala Dinas Pendidikan Pacitan menerbitkan dan mencabut Ijazah Paket C atas nama Anwar hanya timbul jika sudah ada “Perintah/persetujuan” dari Pejabat yang berwenang yaitu Kepala Pusat Penilaian Pendidikan Badan Penilaian dan Pengembangan Departemen Pendidikan. Dengan demikian materi surat klarifikasi itu melebihi kewenangan yang melekat pada diri Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan itu sendiri.

Menggunakan pikiran teoretis di atas, seharusnya hakim menyatakan bahwa “Kepala Dinas Pendidikan Pacitan” tidak berwenang menerbitkan “Surat Klarifikasi” yang substansinya juga berisi pencabutan ijazah Paket C atas nama Anwar.

Bagian ketiga adalah standar yang dapat digunakan untuk menilai penggunaan wewenang Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan dalam membuat surat klarifikasi. Tentang standar secara umum ada dua, yaitu: peraturan (hukum tertulis) dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Namun demikian, hal ini juga harus dilihat terlebih dahulu karakteristik wewenang itu sendiri.

Karakter penggunaan wewenang dibagi dalam dua kategori, yaitu: wewenang terikat dan wewenang bebas. Dalam hal wewenang terikat, maka ukuran pengujian penggunaan wewenang diarahkan kepada hukum tertulis yang mengatur wewenang tersebut (prosedur dan substansinya). Jika wewenang tersebut masuk dalam jenis wewenang bebas, maka pengujian juga dipergunakan AUPB.

²⁰ Philipus M Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum/Wet en Rechtmatige Bestuur*, Yuridika, Surabaya, 1993, h. 7

Dalam kasus pencabutan Ijazah Paket C atas nama Anwar oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan, kategori wewenangnya adalah wewenang terikat. Bahwa pencabutan itu harus dilakukan dengan prosedur dan persyaratan tertentu. Tentang prosedur, yaitu dikaitkan dengan prosedur terbitnya ijazah. Demikian pula tentang persyaratan juga harus dikaitkan dengan persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh ijazah Paket C.

Oleh sebab itu, untuk menilai penggunaan wewenang Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan mencabut ijazah tidak perlu dipergunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti didalilkan oleh penggugat. Dengan demikian tepatlah rumusan pertimbangan hakim untuk tidak lagi menilai penggunaan wewenang tersebut berdasar AUPB.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasar pembahasan yang dilakukan, dapat diambil simpulan sebagai berikut:

- a. Surat klarifikasi yang dibuat oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan dan ditujukan pada Panwaslu Kabupaten Pacitan memenuhi unsur sebagai keputusan TUN, oleh sebab itu memenuhi syarat untuk menjadi objek gugatan TUN di pengadilan TUN Surabaya.
- b. Surat klarifikasi yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pacitan materinya berisi tindakan hukum yang melampaui wewenang yang melekat pada jabatan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten. Oleh sebab itu sudah selayaknya dinyatakan tidak sah dan tidak lagi berkekuatan hukum berlaku.

2. Saran

Belajar dari putusan yang telah dibuat oleh Majelis Hakim Pengadilan TUN Surabaya No. 37/G.TUN/2004/PTUN.-SBY, hendaknya kedepan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kecermatan hakim melakukan penilaian terhadap dalil-dalil yang diajukan penggugat maupun eksepsi dari tergugat.
- b. Kecermatan hakim dalam menyusun dasar pertimbangan putusan, terlebih jika hal tersebut merujuk/mengutip/mendasarkan pada pendapat ahli.

PENGADILAN-PENGADILAN KHUSUS DI INDONESIA

Arsil

1. Pengantar

Pengadilan khusus sebenarnya bukan merupakan barang baru di dunia peradilan Indonesia. Tercatat setidaknya dua pengadilan khusus pernah berdiri sebelum masuknya era reformasi, yaitu Pengadilan Ekonomi (UU Darurat No. 7 Tahun 1955) dan Pengadilan Anak (UU No. 3 Tahun 1997). Setelah masuknya era reformasi yang diawali dengan krisis moneter, pengadilan khusus mulai banyak didirikan. Pengadilan khusus yang pertama di era ini adalah pengadilan niaga, yang diatur dalam Perpu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian diundangkan dengan UU No. 4 Tahun 1998, Pengadilan Pajak (UU No. 14 Tahun 2000), Pengadilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 30 Tahun 2002), Pengadilan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (UU No. 2 Tahun 2004) dan yang terakhir yaitu Pengadilan Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004).

¹ Sebenarnya terdapat satu lagi undang-undang yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman yang pernah ada di Indonesia, yaitu UU No. 19 Tahun 1948, tapi penulis belum berhasil mengakses UU tersebut.

2. Perkembangan Pengaturan Pengadilan Khusus

Dalam setiap UU yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman, baik UU No. 19 Tahun 1964, UU No. 14 Tahun 1970 maupun UU No. 4 Tahun 2004¹, telah diatur mengenai pengadilan khusus dan peradilan khusus, hanya saja dalam setiap UU tersebut terdapat derajat ketegasan pengaturan yang berbeda-beda. Dalam UU No. 19 Tahun 1964, pengaturan mengenai pengadilan khusus tidak terlalu jelas. Dalam batang tubuh UU tersebut sama sekali tidak disebutkan mengenai keberadaan pengadilan khusus. Satu-satunya pengaturan yang mengindikasikan dapat dibentuknya pengadilan khusus atau spesialisasi dalam salah satu lingkungan peradilan terdapat dalam bagian penjelasan. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 19 Tahun 1964 disebutkan:

Dalam batang tubuh UU tersebut sama sekali tidak disebutkan mengenai keberadaan pengadilan khusus.

- (1) Undang-undang ini membedakan antara Peradilan Umum, Peradilan Khusus dan Peradilan Tata-Usaha Negara. Peradilan Umum antara lain meliputi Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Subversi, Pengadilan Korupsi. Peradilan Khusus terdiri dari Pengadilan Agama dan Pengadilan Militer. Yang dimaksudkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara adalah yang disebut “peradilan administratif” dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960, dan antara lain meliputi juga yang disebut “peradilan kepegawaian” dalam Pasal 21 Undang-undang No. 18 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian (Lembaran-Negara tahun 1961 No. 263; Tambahan Lembaran-Negara No.2312).

Dari ketentuan tersebut dapat ditafsirkan bahwa pengadilan khusus dapat dibentuk hanya dalam lingkungan peradilan umum. Pokok permasalahan adalah UU tersebut tidak mengatur peraturan perundang-undangan dalam tingkatan apa yang diperlukan untuk membentuk pengadilan-pengadilan khusus tersebut. Hal ini berdampak pada siapa atau lembaga apa yang mempunyai kewenangan untuk membentuk pengadilan khusus. Selain itu pengaturan tersebut juga tidak memperlihatkan apa fungsi dari pembentukan pengadilan khusus.

Berbeda dengan UU No. 19 Tahun 1964, UU No. 14 Tahun 1970 yang menggantikan UU tersebut kemudian mengatur sedikit lebih jelas mengenai pengadilan khusus, walaupun tetap pengaturannya masih dalam bagian penjelasan UU, bukan dalam batang tubuh. Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) disebutkan:

- (1) Undang-undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi Badan-badan Peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedangkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata, maupun perkara pidana. Perbedaan dalam empat lingkungan peradilan ini, tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (*differensiasi/spesialisasi*) dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan berupa Pengadilan Lalu lintas, Pengadilan Anak, Pengadilan Ekonomi, dan sebagainya dengan UU.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa pengaturan mengenai pengadilan khusus sudah relatif lebih tegas dari peraturan sebelumnya. Ketentuan ini membuka pintu untuk dibentuknya pengadilan-pengadilan khusus di semua lingkungan peradilan, tidak terbatas hanya pada Peradilan Umum semata. Pengaturan mengenai peraturan perundang-undangan apa yang dibutuhkan untuk membentuk pengadilan khusus tersebut juga sudah cukup jelas, yaitu UU. Jika dibandingkan kedua UU tersebut juga terlihat bahwa dalam hal lingkungan peradilan sendiri terjadi perubahan-perubahan. Jika sebelumnya lingkungan peradilan dibagi menjadi tiga bagian, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Khusus -yang terdiri dari Peradilan Agama dan Peradilan Militer-, dan Peradilan TUN, UU No. 14 Tahun 1970 membaginya hanya menjadi dua, yaitu Peradilan Umum dan Peradilan Khusus yang mana Peradilan Agama, TUN dan Militer digolongkan sebagai Peradilan Khusus.

walaupun UU No. 14 Tahun 1970 membuka kemungkinan diadakannya pengkhususan pada setiap lingkungan peradilan hal itu ternyata tidak tercermin dalam UU yang mengatur mengenai masing-masing lingkungan peradilan. Dari empat UU yang mengatur mengenai Badan Peradilan

Akan tetapi walaupun UU No. 14 Tahun 1970 membuka kemungkinan diadakannya pengkhususan pada setiap lingkungan peradilan hal itu ternyata tidak tercermin dalam UU yang mengatur mengenai masing-masing lingkungan peradilan. Dari empat UU yang mengatur mengenai Badan Peradilan, UU yang menyatakan dalam lingkungan peradilan dapat diadakan pengkhususan hanyalah UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, sementara dalam tiga UU badan peradilan lainnya, seperti UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer sama sekali tidak menyebutkan satu kata pun mengenai hal ini. Hal ini tentunya menimbulkan satu pertanyaan, apakah dalam ketiga badan peradilan tersebut dapat dibentuk pengadilan khusus (pengkhususan) atau tidak.

Tidak diaturnya mengenai pengadilan khusus dalam tiga badan peradilan tersebut tampaknya memang bukan tanpa sengaja. Selain pada saat itu memang belum pernah ada pengadilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan selain peradilan umum, tiga badan peradilan lainnya itu sendiri sebenarnya secara inheren sudah dianggap merupakan pengkhususan dari peradilan umum sehingga mungkin akan sedikit ganjil jika dalam peradilan khusus tersebut diadakan pengkhususan lagi. Hal ini bisa terlihat dari penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tersebut.

Terlepas dari perbedaan-perbedaan tersebut, satu hal yang perlu dicatat dari kedua UU tersebut adalah bahwa istilah pengadilan khusus belum dikenal. Istilah pengadilan khusus dinyatakan secara tegas baru pada UU No. 4 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 14 Tahun 1970. Selain itu dalam UU No. 4 Tahun 2004 ini posisi pengadilan khusus tidak lagi ditempatkan dalam bagian penjelasan UU akan tetapi telah dimasukkan dalam bagian batang tubuh.

Pasal 15

- (1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang.

Penjelasan:

Pasal 15

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pengadilan khusus” dalam ketentuan ini, antara lain: pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara.

Jika melihat dari perbandingan ketiga UU Kekuasaan Kehakiman di atas, tampaknya penegasan pengaturan pengadilan khusus dalam bagian batang tubuh dilakukan karena pada saat merumuskan UU No. 4 Tahun 2004, pengadilan khusus yang sudah didirikan memang sudah cukup banyak. Hal ini berbeda kondisinya ketika kedua UU sebelum dirumuskan, di mana sebelumnya pengadilan khusus yang ada atau pernah ada hanya satu, yaitu pengadilan ekonomi.

Ketidakjelasan mengenai apakah dalam lingkungan peradilan selain peradilan umum dapat dibentuk juga pengadilan khusus atau tidak seperti yang terjadi pada masa sebelumnya, kemudian dijawab dengan dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 9A UU No. 9 Tahun 2004 ini akhirnya secara tegas dinyatakan bahwa dalam lingkungan peradilan TUN (juga) dapat dibentuk pengadilan khusus atau pengkhususan. Perubahan ini tampaknya terjadi karena dua hal, yaitu: *pertama*, untuk dapat membuat pengadilan pajak, dimana menurut UU, pada awalnya didirikan sebagai badan peradilan tersendiri, kemudian menjadi bagian dari Badan Peradilan TUN. *Kedua*, karena adanya perubahan cara pandang pembuat UU terhadap tiga badan/lingkungan peradilan selain peradilan umum yang dulu dianggap sebagai peradilan khusus menjadi tidak lagi dianggap sebagai peradilan khusus.

tampaknya penegasan pengaturan pengadilan khusus dalam bagian batang tubuh dilakukan karena pada saat merumuskan UU No. 4 Tahun 2004, pengadilan khusus yang sudah didirikan memang sudah cukup banyak.

3. Dasar Pengkhususan

Kini muncul pertanyaan, kebutuhan apa yang diperlukan sebagai syarat pembentukan pengadilan khusus. Mengenai hal ini ternyata baik UU Kekuasaan Kehakiman maupun UU yang mengatur mengenai badan/lingkungan peradilan tidak mengaturnya kecuali bahwa landasan hukumnya haruslah undang undang. Sementara itu jika dilihat dari pengaturan dalam delapan UU yang mengatur pengadilan khusus yang ada dan pernah ada dasar pengkhususan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: pengadilan yang kekhususannya karena hukum materil yang menjadi ruang lingkupnya, dan pengadilan yang kekhususannya karena subjek yang terlibat. Pengadilan khusus yang termasuk dalam kategori pertama yaitu pengadilan ekonomi, pengadilan niaga, pengadilan HAM, pengadilan pajak dan pengadilan perikanan. Pada keenam pengadilan ini kompetensi absolutnya berkaitan dengan objek hukum, maksudnya setiap perkara yang termasuk dalam objek hukum tertentu menjadi wewenang pengadilan ini. Pada pengadilan ekonomi setiap perkara tindak pidana ekonomi menjadi wewenang pengadilan ekonomi, pada pengadilan niaga setiap perkara kepailitan, penundaan kewajiban pembayaran utang dan HAKI merupakan wilayah pengadilan niaga. Pada pengadilan pajak, sengketa pajak yang menjadi ruang lingkupnya. Pada Pengadilan HAM memeriksa pelanggaran HAM berat, Pengadilan PHI memeriksa perselisihan hubungan industrial, dan pada pengadilan perikanan yaitu tindak pidana perikanan yang diatur dalam UU Perikanan. Tidak ada perkara yang termasuk dalam lingkup hukum tersebut dapat diselesaikan di luar pengadilan-pengadilan khusus tersebut.

Berbeda dari kategori pertama, pada kategori yang menjadi dasar kekhususan adalah subjek yang terlibat. Pada pengadilan anak, subjek yang menjadi sumber kekhususan adalah tersangka/terdakwanya, dalam hal ini anak yang berusia antara 8-18 tahun. Pada pengadilan korupsi, tidak semua perkara korupsi masuk ke dalam kompetensi absolutnya, hanya perkara korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi saja yang dapat diperiksa dalam pengadilan ini. Sedangkan perkara korupsi yang penuntutannya dilakukan oleh pihak kejaksaan tetap diperiksa pada pengadilan negeri.

Berdasarkan pengkhususan-pengkhususan tersebut terlihat bahwa pengadilan korupsi merupakan pengadilan khusus yang paling berbeda dari yang lainnya. Dasar pengkhususan pada pengadilan ini membuka kemungkinan terjadinya disparitas putusan dalam perkara korupsi antara perkara korupsi yang diperiksa oleh pengadilan negeri dengan yang diperiksa oleh pengadilan korupsi. Di satu sisi kemungkinan disparitas ini memang mungkin dipandang negatif, akan tetapi di sisi lain hal ini sebenarnya juga bisa dimanfaatkan untuk mendorong kinerja hakim karir. Pengadilan korupsi yang mayoritas diisi oleh hakim ad hoc dapat menjadi alat ukur apakah asumsi masyarakat bahwa pengadilan/ hakim karir sudah sedemikian korupnya benar atau tidak. Jika ternyata dalam perkara korupsi putusan dari pengadilan korupsi lebih baik daripada pengadilan negeri umum, maka asumsi publik tersebut tentunya bukan isapan jempol belaka, dan pengadilan harus berupaya untuk memperbaiki dirinya kalau tidak ingin kepercayaan publik hilang sepenuhnya.

Berdasarkan bidang hukum, ada lima pengadilan khusus yang merupakan pengadilan pidana, dua pengadilan khusus yang merupakan pengadilan perdata, serta satu pengadilan khusus yang termasuk bidang TUN. Yang masuk dalam bidang hukum pidana yaitu pengadilan ekonomi, pengadilan anak, pengadilan HAM, pengadilan korupsi dan pengadilan perikanan. Dari kelima UU yang mengaturnya, diatur juga mengenai hukum acara yang berbeda dengan perkara pidana pada umumnya. Pada pengadilan HAM, pengadilan anak, dan pengadilan perikanan aturan KUHAP yang disimpangi, yaitu mengenai jangka waktu penahanan. Pada pengadilan HAM ketentuan jangka waktu tersebut diperpanjang melebihi aturan di KUHAP, sementara pada pengadilan anak dan pengadilan perikanan justru sebaliknya, masa penahanan pada setiap tahapan dipersingkat.

Pada pengadilan korupsi, keistimewaan yang diberikan oleh UU yaitu mengenai upaya paksa. Jika pada perkara pidana lainnya penyitaan harus dilakukan dengan seizin ketua pengadilan, hal ini tidak berlaku pada pengadilan korupsi. Perkara yang sudah masuk pada tahap penyidikan dan penuntutan juga tidak dapat dihentikan atau dikeluarkan SP3. Ketentuan mengenai segala macam izin, seperti izin untuk membuka rahasia bank, menahan serta menetapkan pejabat

Berdasarkan pengkhususan-pengkhususan tersebut terlihat bahwa pengadilan korupsi merupakan pengadilan khusus yang paling berbeda dari yang lainnya.

negara menjadi tersangka juga berbeda dari hukum acara pada umumnya.

Kesamaan lain dari setiap pengadilan ini yaitu pengaturan mengenai penyidik dan penuntut umum, dimana semuanya menuntut penyidik serta penuntut umumnya dengan keahlian tertentu. Perbedaannya, pada pengadilan korupsi, institusi yang menjadi penyelidik, penyidik dan penuntut umum tidak lagi kepolisian dan kejaksaan, akan tetapi KPK. Sementara pada pengadilan HAM yang berbeda hanya pada tahap penyelidikan, yaitu dilakukan bukan oleh kepolisian melainkan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).

Kesamaan lain dari setiap pengadilan ini yaitu pengaturan mengenai penyidik dan penuntut umum, dimana semuanya menuntut penyidik serta penuntut umumnya dengan keahlian tertentu.

Pengadilan khusus yang berdasarkan hukum perdata yaitu pengadilan niaga dan pengadilan PHI, sementara yang termasuk pada pengadilan TUN yaitu pengadilan pajak². Pada ketiga pengadilan ini penyimpangan terhadap hukum acara yang berlaku cukup banyak.³ Selain hal-hal prosedural, keunikan dari hukum acara ketiga pengadilan ini yaitu pada tingkatan pengadilan. Pada pengadilan niaga dan PHI tingkatan pengadilan dipangkas menjadi 2 tingkat saja, yaitu pada tingkat pertama dan kasasi saja, sementara untuk banding tidak ada. Pada pengadilan pajak, pemangkasan tersebut lebih drastis lagi, putusan pengadilan pajak tingkat pertama merupakan putusan yang bersifat final yang tidak dapat diajukan banding maupun kasasi lagi, kecuali dalam hal tertentu peninjauan kembali oleh MA. Tujuan dari pemangkasan tingkatan pengadilan tersebut adalah untuk membuat proses penyelesaian *dispute* menjadi lebih cepat.

² Khusus untuk pengadilan pajak, karena UU Pengadilan Pajak awalnya memang ditujukan sebagai badan peradilan tersendiri maka pengaturan hukum acaranya juga tersendiri, akan tetapi dengan dimasukkannya pengadilan pajak di bawah lingkungan Peradilan TUN sementara belum terdapat perubahan atas UU No. 4 Tahun 2002, penulis belum dapat mengetahui apakah setelah perubahan atas UU tersebut hukum acara yang berlaku mengikuti UU No. 5 Tahun 1986 atau tetap mengikuti UU No. 4 Tahun 2002.

³ Kamus Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia, JS Badudu, Kompas 2003

Tabulasi Perbandingan Jangka Waktu Penahanan				
PROSES	KUHAP	PENGADILAN ANAK	PENGADILAN HAM	PENGADILAN PERIKANAN
PENYIDIKAN	paling lama 20 hari	paling lama 20 hari	paling lama 90 hari.	paling lama 20 (dua puluh) hari.
Perpanjangan	Paling lama 40 hari	Paling lama 10 hari	paling lama 90 hari.	paling lama 10 (sepuluh) hari.
PENUNTUTAN	Paling lama 20 hari	Paling lama 10 hari	paling lama 30 hari.	10 hari
Perpanjangan	Paling lama 30 hari	Paling lama 15 hari	paling lama 20 hari	Paling lama 10 hari
PEMERIKSAAN PERSIDANGAN Tingkat 1	Paling lama 30 hari	Paling lama 15 hari	paling lama 90 hari	20 hari
Perpanjangan	Paling lama 60 hari	Paling lama 30 hari	paling lama 30 hari	Paling lama 10 hari
PEMERIKSAAN PERSIDANGAN BANDING	Paling lama 30 hari	Paling lama 15 hari	paling lama 60 hari	20 hari
Perpanjangan	Paling lama 60 hari	Paling lama 30 hari	paling lama 30 hari	Paling lama 10 hari
PEMERIKSAAN PERSIDANGAN KASASI	Paling lama 50 hari	Paling lama 25 hari	Tidak diatur dalam UU pengadilan HAM (mengacu pada KUHAP)	20 hari
Perpanjangan	Paling lama 60 hari	Paling lama 30 hari	Tidak diatur dalam UU Pengadilan HAM (mengacu pada KUHAP)	Paling lama 10 hari

4. Pengadilan Khusus Sebelum dan Sesudah 1998

Era reformasi ternyata memiliki dampak yang cukup berarti dalam dunia peradilan di Indonesia mulai dari masuknya Hakim-Hakim Agung yang berasal dari kalangan non-hakim atau yang biasa disebut dengan Hakim Agung Non-Karir hingga diterapkannya sistem *Satu Atap*, yaitu digabungkannya fungsi administratif, finansial dan organisatoris yang awalnya berada di bawah Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung. Perubahan lainnya yaitu dengan mulai munculnya pengadilan-pengadilan khusus yang berfungsi untuk memeriksa perkara-perkara tertentu yang ditetapkan undang-undang.

Faktor yang menyebabkan diaturnya hakim-hakim ad hoc dan pembatasan jangka waktu ini didorong oleh semakin kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan

Dalam hal pembentukan pengadilan khusus *pun* era reformasi mempunyai dampak secara khusus. Dampak tersebut tercermin dari mulai diperkenalkannya hakim ad hoc dalam setiap pengadilan-pengadilan khusus yang dibentuk pada era reformasi serta adanya pembatasan jangka waktu pemeriksaan perkara di pengadilan. Faktor yang menyebabkan diaturnya hakim-hakim ad hoc dan pembatasan jangka waktu ini didorong oleh semakin kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan. Pada masa orde baru hakim karir dipandang kurang independen di hadapan kekuasaan, merebaknya isu korupsi di dunia peradilan juga merupakan faktor yang mengurangi kepercayaan masyarakat tersebut. Faktor menurunnya kepercayaan publik terhadap hakim karir ini kemudian melahirkan hakim ad hoc.

Dalam hal pembatasan jangka waktu, faktor utamanya yaitu karena merebaknya anggapan masyarakat yang menyatakan bahwa proses pemeriksaan di pengadilan memakan waktu yang cukup lama. Anggapan ini sebenarnya cukup beralasan khususnya untuk pemeriksaan perkara di tingkat banding maupun kasasi, tidak jarang perkara di kedua tingkat tersebut memakan waktu yang cukup lama. Asas peradilan cepat, sederhana serta murah kemudian hanya menjadi asas di atas kertas semata. Faktor lamanya pemeriksaan perkara di pengadilan tersebut kemudian disikapi oleh pembuat UU dengan jalan memberikan jangka waktu yang pasti pada pengadilan-pengadilan khusus tersebut.

5. Pengaturan Mengenai Hakim Ad Hoc

Di antara enam pengadilan khusus yang mengatur mengenai hakim ad hoc tidak ada satu pun yang memberikan pengertian yang cukup jelas mengenai apa yang dimaksud dengan hakim ad hoc itu. Sementara itu dalam Kamus Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia istilah ad hoc diartikan sebagai “istimewa untuk hal itu”⁴. Satu hal yang sudah jelas dari pengaturan dalam undang-undang mengenai hakim ad hoc adalah bahwa hakim ad hoc berasal dari kalangan non hakim (karir), atau orang yang bukan berprofesi sebagai hakim. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah apakah rekrutmen hakim ad hoc tersebut dilakukan per perkara atau direkrut untuk jangka waktu tertentu.

Dalam beberapa pengadilan khusus memang masalah ini sudah cukup jelas. UU Pengadilan Pajak misalnya, disebutkan bahwa hakim ad hoc dapat diadakan untuk perkara tertentu, sementara dalam pengadilan HAM dan PHI dikatakan bahwa hakim ad hoc direkrut untuk masa waktu lima tahun. Dari sini terlihat bahwa mengenai rekrutmen hakim ad hoc terdapat dua ‘preseden’, yaitu rekrutmen berdasarkan perkara tertentu dan rekrutmen berdasarkan jangka waktu tertentu. Yang menjadi masalah selanjutnya adalah ternyata dalam beberapa pengadilan hal tersebut tidak diatur dengan tegas, seperti pada pengadilan niaga, korupsi, dan perikanan. Dalam penyusunan *Blue Print* Pengadilan Tindak Pidana Korupsi⁵ hal masalah ini sempat mencuat, ada pendapat yang mengatakan bahwa rekrutmen hakim ad hoc seharusnya dilakukan per perkara, walaupun pada akhirnya disepakati

rekrutmen hakim ad hoc terdapat dua ‘preseden’, yaitu rekrutmen berdasarkan perkara tertentu dan rekrutmen berdasarkan jangka waktu tertentu

⁴ Blue Print Tipikor adalah kegiatan yang diprakarsai oleh Bappenas yang di dalamnya melibatkan pihak-pihak dari lembaga-lembaga negara yang terkait dengan pembentukan Pengadilan Tipikor. Kegiatan ini dipimpin oleh Hakim Agung Prof. Paulus E Lotulung sebagai ketua *Steering Committee* yang dibantu oleh LeIP dan PSHK.

⁵ Pengadilan pajak yang didirikan pada masa sistem dua atap awalnya secara administratif, finansial, dan organisatoris akan berada di bawah Menteri Keuangan, sebagaimana halnya peradilan umum dan TUN berada di bawah Departemen Kehakiman. Dengan dialihkannya kekuasaan eksekutif dalam hal peradilan ke MA serta adanya pembatasan lingkungan peradilan, pengadilan pajak kemudian dijadikan pengadilan khusus di bawah lingkungan peradilan TUN. Secara organisatoris dan administratif membuat hubungan antara Menteri Keuangan dengan Pengadilan ini menjadi hilang.

bahwa rekrutmen tersebut sebaiknya dilakukan berdasarkan jangka waktu atau masa tugas mengikuti sebagaimana yang diatur dalam pengadilan HAM. Salah satu faktor yang menyebabkan pengaturan seperti dalam pengadilan HAM ini diikuti yaitu untuk efisiensi dan efektifitas, mengingat proses rekrutmen hakim ad hoc yang tentunya tidak bisa dilakukan secara cepat sementara terdapat pembatasan jangka waktu persidangan tentunya rekrutmen berdasarkan jangka waktu merupakan pilihan yang paling rasional.

Mengenai harus tidaknya hakim ad hoc ada dalam pengadilan khusus tersebut pengaturannya juga berbeda-beda. Tidak semua pengadilan khusus mewajibkan adanya hakim ad hoc. Pengadilan khusus yang mengatur hakim ad hoc secara fakultatif ada dua, yaitu pengadilan niaga dan pengadilan pajak. Dalam kedua pengadilan ini hakim ad hoc dapat diadakan dalam keadaan tertentu. Dalam kedua pengadilan ini pengaturannya juga terdapat sedikit perbedaan rumusan pengaturannya. Dalam pengadilan pajak disebutkan dengan tegas, bahwa hakim ad hoc dapat direkrut jika menyangkut perkara tertentu, sementara dalam pengadilan niaga hal tersebut tidak disebutkan dengan tegas. UU hanya menyebutkan pada pengadilan tingkat pertama dapat diangkat seorang ahli sebagai hakim ad hoc. Kesamaan di antara kedua pengadilan ini yaitu bahwa hakim ad hoc hanya dimungkinkan pada pengadilan tingkat pertama.

Pengadilan khusus yang mengatur hakim ad hoc sebagai syarat mutlak yaitu pengadilan HAM, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan PPHI, dan pengadilan perikanan. Persamaan dari keempat pengadilan ini adalah hakim ad hoc yaitu hakim ad hoc diadakan di setiap tingkat pengadilan. Sementara itu, perbedaan dari keempatnya terutama berkaitan dengan persyaratan-persyaratan untuk dapat diangkat menjadi hakim ad hoc.

6. Syarat, Wewenang dan Tata Cara Pengangkatan Hakim Ad Hoc

Pengaturan hakim ad hoc dalam semua UU pengadilan khusus adalah tidak seragam. Tidak semua UU tersebut mengatur mengenai syarat, tata cara serta hal-hal lain yang berkaitan dengan Hakim ad hoc secara jelas. UU yang

Pengaturan hakim ad hoc dalam semua UU pengadilan khusus adalah tidak seragam. Tidak semua UU tersebut mengatur mengenai syarat, tata cara serta hal-hal lain yang berkaitan dengan Hakim ad hoc secara jelas.

mengatur mengenai tata cara pengangkatan, syarat dan lainnya yang paling minim yaitu pada pengadilan perikanan. Dalam UU No. 31 Tahun 2004 tersebut satu-satunya ketentuan yang mengatur mengenai syarat yaitu terdapat pada bagian penjelasan Pasal 78 ayat (1) yang mengatakan: *“Yang dimaksud dengan “hakim ad hoc” adalah seseorang yang berasal dari lingkungan perikanan, antara lain, perguruan tinggi di bidang perikanan, organisasi di bidang perikanan, dan mempunyai keahlian di bidang hukum perikanan.”*

a. Wewenang Pengangkatan

Mengenai wewenang pengangkatan umumnya di setiap pengadilan diatur bahwa hakim ad hoc diangkat oleh Presiden atas usul Mahkamah Agung, hanya pengaturan dalam pengadilan pajak hal tersebut tidak jelas. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 *‘Dalam memeriksa dan memutus perkara sengketa pajak tertentu yang memerlukan keahlian khusus, Ketua dapat menunjuk hakim ad hoc sebagai Hakim Anggota.’* Di sini tidak jelas siapa yang dimaksud dengan Ketua apakah Ketua Pengadilan atau Ketua MA yang memiliki wewenang tersebut. Akan tetapi tampaknya ketidakjelasan tersebut lebih disebabkan karena pada awalnya pengadilan pajak didirikan memang bukan sebagai pengadilan khusus akan tetapi peradilan khusus. Namun perubahan konstitusi yang membatasi lingkungan peradilan hanya ada empat yang menyebabkan peradilan pajak ini harus dirubah menjadi pengadilan khusus pajak. Selain perubahan konstitusi, proses penyatuan atap juga merupakan faktor yang membuat ketidakjelasan tersebut. Dalam UU tersebut dikatakan pengaturan lebih lanjut tata cara pengangkatan hakim ad hoc diatur dengan keputusan menteri, yang mana saat ini hal tersebut kemungkinan besar tidak akan dimungkinkan lagi.⁶

Sedikit perbedaan terdapat pada pengadilan PHI. Pada pengadilan ini walaupun usulan pengangkatan menjadi wewenang Ketua MA, akan tetapi usulan MA tersebut harus

⁶ Tidak jelas mengapa lulusan syariah dapat menjadi hakim ad hoc walaupun jika dilihat dari segi kompetensi terasa agak kurang tepat. Cukup keras dugaan hal ini terjadi karena desakan dari kalangan lulusan syariah. Desakan ini juga terjadi pada pembentukan UU Advokat No. 18 Tahun 2003, di mana pada akhirnya lulusan syariah dapat juga menjadi advokat.

didasari dari usulan yang diajukan oleh serikat buruh dan organisasi pengusaha.

b. Syarat Hakim Ad Hoc

Mengenai syarat-syarat formil bagi hakim ad hoc juga berbeda-beda, akan tetapi terdapat benang merah dari masing-masing pengadilan khusus tersebut, yaitu kompetensi. Umumnya syarat kompetensi tersebut diturunkan dalam bentuk gelar kesarjanaan dan pengalaman. Berdasarkan UU, tidak semua pengadilan khusus mensyaratkan lulusan fakultas hukum dan sejenisnya, cukup banyak juga pengadilan khusus yang tidak mewajibkan lulusan fakultas hukum sebagai syarat mutlak. Pengadilan khusus yang mensyaratkan hanya gelar kesarjanaan hukum yaitu pengadilan PHI khusus bagi hakim ad hoc pada MA. Pengadilan khusus yang mensyaratkan lulusan fakultas hukum dan sejenisnya (Syariah atau lulusan PTIK)⁷ yaitu pengadilan HAM dan korupsi.

Mengenai syarat-syarat formil bagi hakim ad hoc juga berbeda-beda, akan tetapi terdapat benang merah dari masing-masing pengadilan khusus tersebut, yaitu kompetensi.

Pada pengadilan niaga, pajak dan PHI, khusus untuk hakim ad hoc pada pengadilan negeri syarat yang berkaitan dengan gelar kesarjanaan tidak diatur secara spesifik. Bahkan pada pengadilan PHI tampaknya benar-benar hanya syarat formil belaka. Dalam UU-nya disebutkan salah satu syarat untuk dapat diangkat menjadi hakim ad hoc pada pengadilan negeri yaitu berpendidikan serendah-rendahnya S1, tanpa dijelaskan S1 dari lulusan apa. Sementara pada pengadilan perikanan syaratnya yaitu lulusan dari perguruan tinggi bidang perikanan atau organisasi di bidang perikanan dan memiliki keahlian dibidang hukum perikanan.⁸

Mengenai pengalaman di bidang tertentu pada pengadilan khusus tidak semua pengadilan khusus mensyaratkan dengan jelas berapa lama pengalaman di bidang tertentu tersebut

⁷ Persyaratan ini terkesan ambigu, karena di satu sisi ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa sarjana non hukum dapat menjadi hakim ad hoc, tapi di sisi lain ketentuan keahlian di bidang hukum perikanan membuka penafsiran bahwa gelar kesarjanaan hukum merupakan syarat mutlak.

⁸ Pada Pengadilan Niaga perkara yang dapat diperiksa dengan hakim tunggal yaitu perkara niaga yang diatur oleh Peraturan Pemerintah, untuk perkara niaga yang diatur oleh UU No. 4 tahun 1998 ini seperti penundaan pembayaran utang dan perkara kepailitan dilakukan dengan majelis.

dibutuhkan. UU yang mengatur secara tegas hanya pada pengadilan korupsi dan Pengadilan PHI. Pada pengadilan korupsi pengalaman minimal di bidang hukum selama 15 tahun untuk Hakim tingkat PN dan PT, dan 20 tahun untuk tingkat MA. Pada Pengadilan PHI yaitu 5 tahun dibidang hubungan industrial baik untuk Hakim pada tingkat pertama maupun MA. Pada pengadilan khusus lainnya tidak diatur secara jelas.

Khusus pada pengadilan niaga terdapat satu syarat formil lainnya yang tidak ada dalam pengadilan-pengadilan khusus lainnya, yaitu untuk dapat diangkat sebagai hakim ad hoc sebelumnya harus terlebih dahulu lulus program pelatihan khusus pada Pengadilan Niaga.

c. Tata Cara Pengangkatan Hakim Ad Hoc

Hingga saat ini pengadilan khusus yang telah memiliki hakim ad hoc baru 3 pengadilan, yaitu pengadilan niaga, pengadilan HAM, dan pengadilan korupsi. Dari keenam UU yang mengatur Pengadilan Khusus yang mengatur soal hakim ad hoc tersebut hanya UU No. 30 Tahun 2002 saja yang menyatakan secara tegas adanya prinsip transparansi dan partisipasi. Pengaturan secara tegas ini ternyata mempunyai dampak nyata pada pelaksanaan proses rekrutmen hakim ad hoc tersebut. Jika dalam proses rekrutmen hakim ad hoc pengadilan niaga dan HAM Mahkamah Agung melakukan proses rekrutmen tersebut secara tertutup, dalam proses rekrutmen Hakim Tipikor, Mahkamah Agung membentuk sebuah Panitia Seleksi yang mengikutsertakan komponen *civil society*.

Tahap yang dilalui pada rekrutmen Hakim Ad Hoc Tipikor yaitu, MA membentuk Panitia Seleksi (Pansel), kemudian Pansel mengumumkan dibukanya pendaftaran Hakim Ad Hoc. Setelah calon-calon hakim ad hoc tersebut mendaftar, Pansel kemudian melakukan seleksi yang dibagi menjadi beberapa tahap, tahap pertama yaitu seleksi administrasi. Terhadap calon yang telah memenuhi kelengkapan-kelengkapan administratif tersebut kemudian diwajibkan untuk mengikuti test tertulis. Setelah test tertulis calon yang lulus kemudian dilakukan *profile assessment test* yang dilakukan

Jika dalam proses rekrutmen hakim ad hoc pengadilan niaga dan HAM Mahkamah Agung melakukan proses rekrutmen tersebut secara tertutup, dalam proses rekrutmen Hakim Tipikor, Mahkamah Agung membentuk sebuah Panitia Seleksi yang mengikutsertakan komponen civil society.

konsultan psikologi dan manajemen profesional. Tahap terakhir yang harus dilalui oleh calon adalah tahap *fit and proper test*. Dari tahapan-tahapan tersebut kemudian Pansel mengajukan usulan nama-nama calon kepada Ketua MA. Pada proses yang lalu Pansel mengajukan 9 calon Hakim Ad Hoc yang terdiri dari 3 orang untuk tingkat PN, 3 untuk tingkat PT dan 3 untuk tingkat MA.

Pada Pengadilan Niaga dan HAM proses rekrutmennya hampir sama, yaitu MA membentuk Tim Seleksi. Tim tersebut kemudian menjaring calon-calon hakim ad hoc, umumnya target penjaringan dilakukan pada kalangan akademisi. Para calon tersebut kemudian mengikuti pelatihan khusus yang diadakan oleh MA bekerja sama dengan pihak luar. Hasil pelatihan khusus tersebut kemudian menjadi dasar bagi MA untuk mengusulkan calon hakim ad hoc kepada Presiden.

Untuk Pengadilan PHI secara normatif terdapat perbedaan yang cukup substansial dalam hal pengangkatan hakim ad hoc dengan pengadilan khusus lainnya. Dalam UU ini disebutkan bahwa pengangkatan hakim ad hoc dilakukan dengan cara organisasi Pengusaha dan Serikat Buruh mengusulkan nama kepada Menteri (Tenaga Kerja) untuk kemudian usulan tersebut diserahkan kepada Ketua MA, dan Ketua MA mengusulkan nama-nama tersebut kepada Presiden untuk disahkan. Dari ketentuan ini tampaknya pola rekrutmen tidak lagi dapat menggunakan mekanisme rekrutmen terbuka seperti pada Pengadilan Korupsi maupun mekanisme penjaringan seperti pada pengadilan HAM dan Niaga.

7. Susunan Majelis

Dalam semua UU yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman dikatakan bahwa semua pengadilan memeriksa dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Mengenai hal ini hampir di semua pengadilan khusus mengatur pengkhususan pula. Pengadilan yang memeriksa dengan 3 orang hakim majelis yaitu pada pengadilan niaga, pajak, PHI dan perikanan, akan tetapi pada pengadilan niaga dan pajak dimungkinkan untuk

Dalam semua UU yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman dikatakan bahwa semua pengadilan memeriksa dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang hakim, kecuali undang-undang menentukan lain. Mengenai hal ini hampir di semua pengadilan khusus mengatur pengkhususan pula.

diperiksa dengan hakim tunggal.⁹ Pada Pengadilan PHI pengaturan mengenai majelis ini diatur lebih spesifik lagi, yaitu pada setiap perkara majelis harus berisi 1 orang hakim kariri, 1 orang hakim ad hoc yang diusulkan oleh organisasi pengusaha dan 1 orang hakim ad hoc yang diusulkan oleh serikat buruh. Susunan majelis seperti ini merupakan tampaknya mengadopsi konsep P4P/D.

Pada Pengadilan Ekonomi tidak disebutkan secara tegas berapa jumlah hakim yang harus memeriksa perkara tindak pidana ekonomi. Hanya saja dalam Pasal 35 UU Darurat No. 7 Tahun 1955 dikatakan bahwa dalam setiap pengadilan ditempatkan satu orang hakim atau lebih yang semata-mata ditugaskan untuk memeriksa perkara tindak pidana ekonomi. Selain itu dalam Pasal 42 dikatakan pada tingkat Pengadilan Tinggi Ekonomi pemeriksaan dilakukan secara *collegial* dengan 3 orang hakim. Dari kedua hal ini dapat disimpulkan bahwa pada tingkat pertama pemeriksaan dapat dilakukan oleh 1 orang hakim saja.

Pada Pengadilan Anak pemeriksaan perkara disemua tingkat dilakukan dengan majelis tunggal, akan tetapi dalam hal-hal tertentu dapat ditetapkan pemeriksaan dilakukan oleh 3 orang hakim. Sedangkan pada Pengadilan HAM dan Korupsi pemeriksaan dilakukan dengan 5 orang hakim majelis pada semua tingkatan pengadilan.

Dari semua pengadilan khusus yang di dalamnya terdapat hakim ad hoc sebenarnya terdapat suatu masalah, yaitu pada tingkat Peninjauan Kembali. Umumnya undang-undang hanya memberikan kewenangan kepada hakim ad hoc di tingkat MA hanya untuk memeriksa perkara yang dimintakan Kasasi, seperti misalnya yang diatur dalam Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2000 dan Pasal 60 UU No. 30 Tahun 2002. Pada Pengadilan PHI dan Perikanan pengaturan mengenai hal ini cukup fleksibel karena pada kedua pengadilan khusus tersebut hakim ad hoc pada tingkat MA tidak secara khusus diatur diadakan dalam kaitannya dengan perkara/permohonan kasasi akan tetapi diatur secara umum saja seperti

⁹ Pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial: MA Terbentur Masalah Anggaran, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11361&c1=Berita>

misalnya pada Pasal 64 UU No. 2 Tahun 2004 yang mengatur mengenai Hakim Ad Hoc pada MA. Jika melihat pada alasan mengapa diperlukan adanya hakim ad hoc *pada* pengadilan Korupsi dan HAM di mana hakim ad hoc diadakan karena kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja hakim karir maka sudah sepantasnyalah pada pemeriksaan permohonan Peninjauan Kembali juga mengikutsertakan hakim ad hoc dalam susunan majelisnya.

8. Pembentukan Pengadilan Khusus Pasca Penyatuan Atap

Beberapa waktu yang lalu Presiden telah mengeluarkan Perpu No. 1 Tahun 2005 tentang Penundaan Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2004. Penerbitan Perpu tersebut terjadi karena adanya permohonan dari MA kepada Presiden karena MA belum siap untuk melaksanakan UU tersebut khususnya yang berkaitan dengan pengoperasian Pengadilan PHI. Ketidaksiapan MA ini salah satunya disebabkan oleh jangka waktu yang ditetapkan oleh UU dirasa terlalu singkat, sementara terdapat kendala-kendala teknis di lapangan seperti anggaran, rekrutmen hakim ad hoc dan lain sebagainya yang menjadi tanggung jawab MA. Di sisi lain pihak MA juga mengeluhkan munculnya beberapa pengadilan khusus yang proses penyusunan UU-nya kurang melibatkan pihak MA.¹⁰

pihak MA juga mengeluhkan munculnya beberapa pengadilan khusus yang proses penyusunan UU-nya kurang melibatkan pihak MA.

Masalah-masalah ini muncul sebenarnya merupakan satu implikasi dari program penyatuan atap yang diamanatkan oleh UU No. 35 Tahun 1999 yang kemudian ditindaklanjuti oleh UU No. 4 Tahun 2004. Dengan kedua UU tersebut maka fungsi administratif, finansial dan administratif yang awalnya berada di bawah kewenangan Pemerintah kini menjadi tanggung jawab MA. Pembentukan pengadilan khusus yang diamanatkan oleh undang-undang tentunya mempunyai implikasi terhadap hal-hal tersebut. Jika pembentukan pengadilan khusus dilakukan pada masa sebelum penyatuan atap mungkin permasalahan-permasalahan yang dikeluhkan oleh MA tidak akan menjadi masalah, karena tentunya implikasi-implikasi anggaran, finansial, organisatorial dan administratif yang berkaitan dengan pembentukan pengadilan khusus ini akan menjadi beban pemerintah. Dan oleh karena

¹⁰ *Loc.Cit.*

pemerintah merupakan pihak yang terlibat dalam proses penyusunan undang-undang tentunya pemerintah lebih dapat mengantisipasi masalah-masalah yang saat ini dikeluhkan oleh MA. Hal ini tampaknya sulit bagi MA karena secara formil MA memang bukan pihak yang diberikan hak untuk ikut merumuskan undang-undang.

Dengan penyatuan atap, akan tetapi pembentukan pengadilan khusus tetap dilakukan dengan undang-undang yang merupakan kewenangan DPR dan Presiden, tentunya masalah-masalah seperti ini potensial akan terus terjadi. Di satu sisi, struktur ketatanegaraan kita memang tidak mengatur hak MA dalam hal penyusunan undang-undang. Di sisi lain jika kewenangan pembentukan pengadilan khusus menjadi kewenangan MA hal ini juga bisa menimbulkan masalah lain. Tampaknya masalah mekanisme pembentukan pengadilan khusus ini perlu kita pikirkan lebih serius lagi agar masalah-masalah seperti yang terjadi saat ini tidak terjadi lagi di kemudian hari.

biodata pengkaji

Satya Arinanto, di usianya yang masih terbilang muda, lelaki kelahiran Surabaya 16 Nopember 1965 ini telah menjadi salah satu pakar hukum konstitusi di Indonesia. Gelar kesarjanaannya, baik S-1, S-2 dan S-3 diperoleh dari FHUI. Kepiawaiannya mengupas seluk beluk hukum tata negara dituangkan dalam berbagai tulisan yang tersebar di berbagai media massa. Banyak terlibat dalam penyusunan pelbagai rancangan UU pada Depkeh HAM RI, tidak menyurutkan semangatnya untuk mengabdikan sebagai pengajar pada almamaternya.

Bambang Widjojanto, lahir di Jakarta 18 Oktober 1959. Namanya mulai dikenal publik setelah ia menjabat sebagai Direktur LBH Jayapura, dilanjutkan sebagai Direktur YLBHI. Lulusan FH Universitas Jayabaya ini aktif menyuarakan pemberantasan korupsi melalui tulisan-tulisan di media massa, anggota majelis eksaminasi, salah satunya perkara Tommy Suharto, pengacara publik pada kasus-kasus korupsi, diantaranya kasus korupsi Texmaco. Merupakan *founder* pada banyak LSM, antara lain LeIP, ICW dan KRHN. Saat ini menjabat sebagai *advisor* pada Partnership for Governance Reform.

Made Darma Weda, lahir di Surabaya, 14 Februari 1963. Pendidikan S-1 dan S-2 diselesaikan di Universitas Airlangga. Saat ini ia tengah menyusun disertasi mengenai *Pemberlakuan Hukum Pidana secara Retroaktif di Indonesia*. Ia pernah memperoleh gelar dosen teladan dari almamaternya. Telah menggeluti dunia riset sejak masih kuliah. Saat ini tercatat sebagai peneliti pada Sentra HAM UI.

Himawan Estu Bagijo, adalah pengajar mata kuliah hukum tata negara, argumentasi hukum dan penalaran hukum di Universitas Airlangga. Pernah menjadi Asisten Hakim Mahkamah Konstitusi RI, Konsultan Hukum dan Kelembagaan Pemerintah Kab. Sidoarjo, Steering Committee, Tim Penyusunan Tata Tertib dan Kode Etik DPD pada Sekretariat Jenderal MPR. Lahir di Kediri, 19 Maret 1964, ia saat ini tengah menyusun disertasi mengenai *Kewenangan Mahkamah Kontitusi Menguji UU dalam rangka Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis*

Arsil, saat ini menjabat sebagai Kepala Divisi Monitoring merangkap pjs Direktur Eksekutif LeIP. Menjadi peneliti pada Blue Print Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pembaruan MARI, Pengawasan MARI dan Blue Print Pengadilan HAM. Ia lahir di Jakarta, 25 Juni 1977, pernah kuliah di FHUI dan Universitas Bina Nusantara. Pernah bekerja di Lembaga Kajian Hukum dan Teknologi (LKHT) dan LBH Jakarta.

LENGKAPILAH JURNAL

dictum ANDA



Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor UG 11 & 12
Jl. Kuningan Madya Kav 5-6 Jakarta
Telp. 830-2088, Fax. 8370-1810 atau <http://www.leip.or.id>

