

**PENERAPAN ASAS CONTRARIUS ACTUS OLEH WALIKOTA TIDORE  
KEPULAUAN SEBAGAI KONTROL ATAS PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DESA  
( Studi Terhadap pemberhentian kepala desa di Tidore Kepulauan)**

**JURNAL**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum**



**PUTRYCHIA ANDRIANI**  
**0101 13 11 047**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS KHAIRUN TERNATE**

**2018**

**PUBLIKASI ILMIAH**

**Untuk memperoleh gelar Strata 1 ( Satu )**

**PUTRYCHIA ANDRIANI**

**Yahya Yunus, S.H.,M.H**

**Abdul Kadir Bubu, S.H.,M.H**

**Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate**

**Bagian Hukum Tata Negara**

**Fakultas Hukum Universitas Khairun**

**Ternate**

**2018**

**PENERAPAN ASAS CONTRARIUS ACTUS OLEH WALIKOTA TIDORE  
KEPULAUAN SEBAGAI KONTROL ATAS PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DESA  
( Studi Terhadap pemberhentian kepala desa di Tidore Kepulauan)**

**PUTRYCHIA ANDRIANI**

**Yahya Yunus, S.H.,M.H**

**Abdul Kadir Bubu, S.H.,M.H**

**Dr. King Faisa Sulaiman,S.H.,LL.M**

**Gunawan A. Tauda, S.H.,MH**

**Bambang Daud S.H.,M.H**

**Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate**

## ABSTRAK

**Putrychia Andriani** “*Penerapan Asas Contrarius Actus oleh Walikota Tidore Kepulauan sebagai control terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Studi Terhadap Pemberhentian Kepala Desa di Tidore Kepulauan)*”. Di bimbing oleh Yahya Yunus dan Abdul Kadir Bubu .

Pokok permasalahan adalah pengangkatan dan pemberhentian kepala desa yang harus melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota hingga terjadi kekosongan jabatan kepala desa. Selain masalah yang timbul lainnya adalah Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota melalui surat keputusan. Tetapi fakta yang terjadi ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang memberhentikan anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) tidak sesuai prosedur yang tepat yaitu melalui surat keputusan Walikota/Bupati. Padahal pengangkatan Ketua BPD melalui Keputusan Bupati/Walikota. Sebagaimana yang terjadi di 3 (tiga) desa di Kota Tidore Kepulauan yaitu desa Koli, desa kusu dan desa Yahu. Dimana Kepala Desa di berhentikan oleh Walikota karena dianggap telah menyalahgunakan wewenang. Kemudian selain itu di desa yang sama pula Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dimana diangkat dan diberhentikan oleh Walikota justru memberhentikan anggotanya tanpa melalui Surat keputusan walikota sehingga ini menjadi penghambat pelaksanaan pemerintahan desa.

Penelitian ini adalah penelitian normativ empiris dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan Perundang-undangan dan kasus. Metode yang digunakan yaitu menganalisis apa yang dinyatakan responden secara lisan dan tulisan dalam wawancara.

Penerapan *asas cotrarius actus* yang digunakan oleh Walikota Tidore Kepulauan merupakan bentuk kontrol, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa, sehingga tidak terjadi kekosongan jabatan kepala desa. Serta pencabutan keputusan Ketua BPD yang memberhentikan anggotanya merupakan bentk evaluasi terhadap keua BPD agar tidak menyalahi kewenangannya.

**KATA KUNCI** : *Asas Contrarius Actus, Pemerintahan Desa, Pejabat Tata Usaha Negara*

## ABSTRACS

**Putrychia Andriani** “Application of the Principle of Contrarius Actus by the Mayor of Tidore Islands as a control over the Implementation of Village Governance (Study of Dismissal of Village Heads in Tidore Islands) “. In guidance by Yahya Yunus and Abdul Kadir Bubu.

The Main problem is the appointment and dismissal of the village head who must go through the decree of the mayor to the vacancy of the village heads position. The other problems that arise are the Chairman of the BPD (Village Consultative Body) who is appointed and dismissed by the Regent / Mayor through a decision letter. But the fact that there is a chairman of the BPD (Village Consultative Body) who dismissed members of the BPD (Village Consultative Board) is not appropriate procedures that is through the decree of the Mayor / Regent. Whereas the appointment of Chairman of BPD through Decree of Regent / Mayor. As happened in 3 (three) villages in Town Tidore Islands namely Koli village, kusu village and village of Yahu.Dimana Village Head stopped by Mayor because they have misused the authority. Then in addition to the same village also Chairman of the BPD (Village Consultative Agency) where appointed and dismissed by the Mayor actually dismissed its members without going through the mayor's decree so that this hamper the implementation of village administration.

This research is empirical normative research by using two approaches, namely Legislation and case. The method used is to analyze what the respondent said orally and in writing interview.

The application of the cotrarius actus principle used by the Mayor of Tidore Islands is a form of control, evaluation and oversight of the administration of the Village Administration, so there is no vacancy in the position of the village head. And the revocation of the decision of the Chairman of the BPD which dismissed its members is a bastion of evaluation against the parents of BPD in order not to violate its authority.

**KEY WORDS:** Principle of Contrarius Actus, Village Government, State Administration Officer

## PENDAHULUAN

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.<sup>1</sup> Sejarah timbulnya pemikiran atau cita Negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu Negara atau pun ilmu kenegaraan.<sup>2</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “ Negara Indonesia adalah Negara hukum”, sebagai Negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid va bestuur*).<sup>3</sup> Artinya sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam Negara hukum eksistensi hukum dijadikan sebagai instrument dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.<sup>4</sup>

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu Negara hukum itu terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata Negara. Meskipun demikian, untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, hukum tata Negara tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan efektif. Dengan kata lain, Hukum tata Negara membutuhkan Hukum Administrasi Negara.<sup>5</sup>

Sementara berkaitan dengan produk hukum Pemerintah (Keputusan Bupati/Walikota) selalu melekat asas *contrarius actus*. Asas *contrarius actus* bersumber dari hukum administrasi Negara. Asas yang menyatakan pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Tetapi pencabutan itu harus berdasarkan putusan pengadilan. Asas ini sering digunakan sebagai dasar putusan pengadilan yang tidak dapat mencabut suatu putusan yang diterbitkan oleh pejabat TUN.

---

<sup>1</sup> Majda El. Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm 1

<sup>2</sup> Ni'Matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi da Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hlm 1

<sup>3</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum administrasi negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 17

<sup>4</sup> *Ibid* hlm 23

<sup>5</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum administrasi negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 17

Karena yang berwenang mencabut putusan itu hanya pejabat yang berwenang. Tetapi dengan dasar putusan atau perintah pengadilan.<sup>6</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa diatur mengenai kelembagaan Desa/Desa Adat, yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa/Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat.<sup>7</sup> pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Kepala Desa dapat diberhentikan karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Pemberhentian kepala desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Bupati/Walikota memiliki wewenang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang pada pokoknya, bahwa Bupati/Walikota megesahkan kepala desa terpilih dalam bentuk Surat keputusan, Bupati/Walikota memiliki wewenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pilkades, memberhentikan kepala desa, pemberhentian perangkat desa dan pemilihan Badan Permusyawaratan Desa menjadi wewenang Bupati/Walikota.

Berkaitan dengan uraian diatas, bahwa yang menjadi pokok permasalahan adalah pengangkatan dan pemberhentian kepala desa yang harus melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota hingga terjadi kekosongan jabatan kepala desa. Selain masalah yang timbul lainnya adalah Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota melalui surat keputusan. Tetapi fakta yang terjadi ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang memberhentikan anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) tidak sesuai prosedur yang tepat yaitu melalui surat keputusan Walikota/Bupati. Padahal pengangkatan Ketua BPD melalui Keputusan Bupati/Walikota. Sebagaimana yang terjadi di 3 (tiga) desa di Kota Tidore Kepulauan yaitu desa Koli, desa kusu dan desa Yahu. Dimana Kepala Desa di berhentikan oleh Walikota karena dianggap telah menyalahgunakan wewenang. Kemudian selain itu di desa yang sama pula Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) dimana diangkat dan diberhentikan

---

<sup>6</sup>Hendra Budiman, Asas Contrarius actus dalam Perppu No 2 Tahun 2017, [https://www.kompasiana.com/hendra\\_budiman/asas-contrarius-actus-dalam-perppu-22017\\_596a4d4a80f2311c857ff873](https://www.kompasiana.com/hendra_budiman/asas-contrarius-actus-dalam-perppu-22017_596a4d4a80f2311c857ff873), diakses pada tanggal 6 November 2011 Pukul 21.00 WIT

<sup>7</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Bab I Angka 5

oleh Walikota justru memberhentikan anggotanya tanpa melalui Surat keputusan walikota sehingga ini menjadi penghambat pelaksanaan pemerintahan desa.

Sehingga menurut penulis penerapan asas *contrarius actus* dapat kiranya diterapkan dalam masalah ini. Maka dari itu penulis tertarik untuk mengkaji penggunaan Asas *Contrarius Actus* sebagai Kontrol penyelenggara pemerintah desa baik Kepala Desa maupun Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah sebagaimana digambarkan diatas maka yang menjadi pokok permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah mengenai “**Penerapan Asas Contrarius Actus oleh Walikota Tidore Kepulauan sebagai Kontrol atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa( Studi Terhadap pemberhentian kepala desa di Tidore Kepulauan)**”. Dalam penelitian ini permasalahan yang diangkat terbatas pada rumusan masalah sebagai berikut :Bagaimana penggunaan asas *contrarius actus* oleh Walikota Tidore Kepulauan sebagai Kontrol atas pelaksanaan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa? Serta Apakah penggunaan asas *contrarius actus* dapat dilakukan upaya hukum melalui badan peradilan ?.

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan Hukum Pemerintah

#### 1. Kedudukan Hukum Pemerintah

Pembagian hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat yang dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ketika ia menulis “*Publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*” (hukum publik adalah hukum yang berkenaan dengan kesejahteraan Negara Romawi, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan kekeluargaan), pengaruhnya cukup besar dalam sejarah pemikiran hukum, sampai sekarang. Salah satu pengaruh yang masih terasa hingga kini antara lain bahwa kita tidak dapat menghindari diri dari pembagian tersebut, termasuk dalam mengkaji dan memahami keberadaan pemerintah dalam melakukan pergaulan hukum (*rechtsverkeer*).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Op.cit* hlm 69



Disebutkan lagi bahwa ada perspektif hukum publik negara adalah organisasi jabatan. Di antara-antara jabatan kenegaraan ini ada jabatan pemerintahan. Sebelum lebih jauh dibahas tentang jabatan pemerintahan, terlebih dahulu perlu dikemukakan pendapat H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt yang mengatakan bahwa ;

“diantara hukum mengenai badan hukum kita mengenal perbedaan antara badan hukum dan organ-organnya. Badan hukum adalah pendukung hak-hak kebendaan (harta kekayaan). Badan hukum melakukan perbuatan melalui organ-organnya, yang mewakilinya. Perbedaan antara badan hukum dengan organ erjalan parallel dengan perbedaan itu kurang lebih tampak ketika menyangkut hubungan hukum yang berkaitan dengan harta kekayaan dari badan umum (yang digunakan oleh organ pemerintahan).<sup>9</sup>

Meskipun organ atau jabatan pemerintahan dapat melakukan perbuatan hukum perdata, mewakili badan hukum induknya, namun yang terpenting dalam hukum administrasi Negara adalah mengetahui organ atau jabatan pemerintahan dalam melakukan perbuatan hukum yang bersifat public. Dalam hukum administrasi Negara yang menempatkan organ aatau jabatan pemerintahan sebagai salah satu objek kajian utama, mengenal karakteristik jabatan pemerintahan merupakan sesuatu yang tak terelakkan.<sup>10</sup>

## 2. Kewenangan Pemerintah

Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah.<sup>11</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

### 1) Atribusi

Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Berdasarkan uraian tersebut,

---

<sup>9</sup>*Ibid* hlm 73

<sup>10</sup>*Ibid* hlm 73

<sup>11</sup>Sadjijono.2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. 2008. Laks Bang Pressindo. Jogyakarta. hlm 76

apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Sumber wewenang atribusi (*legislators*) dapat dibedakan asalnya, yakni asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerintahan di tingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan Ketetapan MPR lainnya yang bersumber dari DPR bersama-sama pemerintah berupa UU. Sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan pemerintahan di tingkat daerah berupa Perda dan bersumber dari Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintahan Desa berupa Perdes.<sup>13</sup>

## 2) Delegasi

Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan / lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.<sup>14</sup>

Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.<sup>15</sup>

Ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya, yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada mandate pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas.

---

<sup>12</sup> Marbun dan Mahfud, 2011, *Pokok-Pokok Hukum administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 167

<sup>13</sup> S.F Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 138

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> *Ibid*

Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggung-gugatnya, pada delegasi tanggung jawab dan tanggung-gugatnya beralih kepada delegataris, sedangkan mandate tetap berada pada pemberi mandat.<sup>16</sup>

### 3) Mandat

Sumber Mandat yaitu pelemphan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat.<sup>17</sup> Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasa bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>18</sup>

## 3. Tindakan Hukum Pemerintah

Ada dua bentuk tindakan hukum pemerintah, yaitu tindakan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik (*publiekrechtelijke handeling*) dan tindakan hukum pemerintah berdasarkan hukum privat (*privatrechtelijke handeling*). Dua bentuk tindakan hukum pemerintah ini berkaitan dengan kedudukan pemerintah sebagai institusi pemegang jabatan pemerintahan (*ambtsdrager*) dan sebagai badan hukum. Perbedaan antara tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat akan melahirkan akibat hukum yang berbeda pula.<sup>19</sup>

Menurut E. Utrecht yang dikutip oleh Ridwan HR dalam bukunya Hukum Administrasi Negara tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan pemerintah yang terpenting dalam hal pelaksanaan tugas pemerintahan. Adapun unsur-unsur tindakan hukum pemerintah yakni :<sup>20</sup>

- a. tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgan*);
- b. tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*);
- c. tindakan dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) di bidang hukum administrasi;
- d. tindakan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- e. tindakan dilakukan berdasarkan norma wewenang pemerintah;
- f. tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> *Ibids*

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> *Ibid*

Sedangkan menurut Ridwan H. R. (sebagaimana mengutip pendapat Muchsan) menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintah adalah sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgan*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
  - b. perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
  - c. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara;
  - d. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat;
- perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (mengedepankan asas legalitas atau *wetmatigheid van bestuur*).

## **B. Keputusan Tata Usaha Negara/Administrasi Negara**

Keputusan administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak, yang dalam praktik tampak dalam bentuk keputusan-keputusan yang sangat berbeda. Namun demikian keputusan-keputusan administratif yang mengandung ciri-ciri yang sama, karena akhirnya dalam teori hanya ada satu pengertian. Keputusan administratif adalah penting untuk mempunyai pengertian yang mendalam tentang pengertian keputusan administrative, karena perlu untuk dapat mengenal dalam praktik keputusan-keputusan/tindakan-tindakan tertentu sebagai keputusan administratif.<sup>22</sup>

Keputusan tata usaha Negara pertama kali dikenalkan oleh seorang sarjana jerman, Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di Negeri Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W van der pot yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Donner, H.D van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai “*de vader van het modern beschikkingsbegrip*”, (bapak dari konsep *beschikking* yang modern).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Philipus Hadjon DKK, 2015, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah MADA University Press, Yogyakarta, hlm 119

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Op.cit*, hlm 140

Titik triwulan membagi keputusan berdasarkan dampak suatu keputusan terhadap orang yang kepadanya keputusan tersebut ditujukan. Menurutnya, keputusan dapat dibagi menjadi sebagai berikut :<sup>24</sup>

- a. Keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah

Salah satu jenis keputusan yang masuk kategori ini adalah perizinaan. Apabila undang-undang melarang suatu tindakan tertentu, larangan ini sering kali tidak dimaksudkan secara mutlak. Untuk itu agar pemerintah dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dikeluarkan ijin.

- b. Keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang

Bentuk-bentuk keputusan ini antara lain keputusan tentang subsidi bagi masyarakat, keputusan tentang asuransi social, keputusan tentang pemberian hak atas ganti rugi tindakan pemerintah.

- c. Keputusan-keputusan yang membebankan suatu kewajiban keuangan. Salah satu contoh dari keputusan ini yaitu keputusan tentang penetapan pajak.

- d. Keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan. Contohnya adalah keputusan penetapan suatu bangunan sebagai benda cagar budaya.

- e. Keputusan-keputusan untuk penyitaan.

Keputusan yang dibuat untuk melakukan penyitaan dari warga demi kepentingan umum.

Selain berdasarkan dampaknya, keputusan dapat dibagi berdasarkan akibat hukum tertentu yang ditimbulkan oleh suatu keputusan tata usaha Negara, sebagai berikut :

1. Keputusan-keputusan yang bebas dan terkait
2. Keputusan-keputusan yang member keuntungan dan member beban
3. Keputusan-keputusan yang suatu ketika akan berakhir dan yang lama berjalan terus

Keputusan-keputusan yang bersifat perorangan dan bersifat kebendaan\

Secara teoritis dalam hukum administrasi dikenal ada beberapa macam keputusan dan sifatnya, sebagai berikut :<sup>25</sup>

- 1) Keputusan deklaratif dan keputusan konstitutif

Keputusan deklaratif yaitu suatu keputusan yang menyatakan hukum, mengakui suatu hak yang sudah ada, menyatakan bahwa yang bersangkutan dapat diberi hak yang sudah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Ketika keputusan itu melahirkan atau menghapus suatu

---

<sup>24</sup> Titik Triwulan, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum acara peradilan tata usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm 314

<sup>25</sup> Eny Kusdarini, 2011, *Dasar-dasar hukum administrasi Negara dan asas-asas umum yang baik*, cet 1, UNY Press, Yogyakarta, hlm 116-119

hubungan hukum atau keputusan itu menimbulkan suatu hak yang baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, ia disebut dengan keputusan yang bersifat konstitutif.

2) Keputusan positif dan negative

Keputusan positif adalah suatu keputusan yang menimbulkan keadaan hukum baru baik suatu kewajiban bagi pihak yang dikenai keputusan. Termasuk juga keputusan yang membatalkannya keputusan, karena disini suatu keadaan hukum yang baru menggantikan keadaan hukum yang lama. Sedangkan keputusan negative adalah keputusan yang tidak menimbulkan keadaan hukum yang ada, ketetapan negative dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak terima dana suatu penolakan.

3) Keputusan *eenmalig* (sementara) dan keputusan permanen

Keputusan yang memiliki kekuatan sementara ini tegas menunjukan tenggang waktu dari keputusan tersebut, misalnya kartu tanda penduduk (KTP) atau surat ijin mengemudi (SIM) . Sedangkan keputusan yang memiliki kekuatan hukum permanen, hal ini berarti apabila telah dikeluarkan suatu keputusan tata usaha Negara maka kekuatan hukumnya tetap berlaku terus.

### C. Asas Praduga *Rechtmatigheid*

Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku, di samping mempunyai kekuatan hukum formal dan materiil, juga akan melahirkan prinsip praduga *rechtmatig* (*het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio iustae causa*) . Prinsip ini mengandung arti bahwa “setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum”. Asas praduga *rechtmatig* ini membawa konsekuensi bahwa setiap keputusan yang di keluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan. Lebih lanjut, konsekuensi asas praduga *rechtmatig* ini adalah bahwa pada dasarnya keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan (*bezwaar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) atau gugatan terhadap sesuatu keputusan oleh pihak yang dikenai keputusan tersebut.<sup>26</sup>

Asas praduga *rechtmatig* ini dianut pula oleh UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN jo UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1) ; “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan

---

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Op.cit*, hlm 166

atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat'. Dalam penjelasannya antara lain disebutkan“ akan tetapi selama hal itu belum diputus oleh pengadilan, maka keputusan tata usaha Negara harus dianggap menurut hukum. Dalam proses di muka pengadilan Tataa usaha Negara memang dimaksudkan untuk menguji apakah dugaan bahwa Keputusan tata usaha Negara yang digugat itu melawan hukum secara beralasan atau tidak. Itulah dasar hukum acara tata usaha negara yang bertolak dari anggapan bahwa keputusan taata usaha negara itu selalu menurut hukum. Dari segi perlindungan hukum, maka hukum acara tata usaha Negara yang merupakan sarana hukum untuk dalam keadaan konkret meniadakan keadaan tersebut. Oleh karena itu, pada dasarnya selama hal tersebut belum diputuskan oleh pengadilan, maka keputusan tata usaha Negara yang digugat itu tetap dianggap menurut hukum dan dapat dilaksanakan. Akan tetapi, dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan keputusan tata usaha Negara yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya.<sup>27</sup>

#### **D. Asas *contrarius actus***

Asas *contrarius actus* dikemukakan oleh Gaius ketika menyatakan, kewajiban yang lahir dari kata-kata yang sah dapat dihancurkan dengan kata-kata sah lainnya ( *that an obligation created by (formal) words can be dissolved by other (formal) word*). Asas *contrarius actus* dalam literatur romanistik Jerman modern yang disebut Kontraprinzip atau *prinzip der formalin korrespondenz*, yang oleh Knutel diartikan sebagai *there was in Roman law rule experience with several application according to which the legal effect of a legal act could be terminated by a contrary legal act with the same formalities*. Menurut asas *contrarius actus*, akibat hukum dari suatu perbuatan hukum dapat diakhiri dengan perbuatan hukum dengan formalitas yang sama ketika melahirkan akibat hukum tersebut.<sup>28</sup>

Asas *contrarius actus* berasal dari bahasa Latin yang artinya tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha Negara dengan sendirinya (otomatis) badan/pejabat tata usaha yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk membatalkannya.<sup>29</sup>

Pengertian lain dari asas *contrarius actus* dikemukakan Herbert Hausmaninger dan Richard Gamauf, yaitu berkenaan dengan asas timbal balik dimana perubahan keadaan hukum yang dihasilkan oleh tindakan yang sah dapat

---

<sup>27</sup> *Ibid* hlm167

<sup>28</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, Hukum Administrasi, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 67

<sup>29</sup> Lutfichakim, *Asas Contrarius Actus*, [www.lutfchakim.com/2017/09/contrarius-actus.html](http://www.lutfchakim.com/2017/09/contrarius-actus.html) diakses pada tanggal 11 November 2017

dibalas dengan tindakan yang sebaliknya, yaitu tindakan yang sama seperti ketika menghasilkan perubahan keadaan hukum tersebut.<sup>30</sup>

Berpedoman pada pengertian asas *contrarius actus* sebagaimana telah dijelaskan di atas, asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi dapat dipahami bahwa suatu keadaan yang lahir oleh tindakan badan/pejabat pemerintahan (dengan peraturan atau keputusan) hanya dapat diubah atau dibatalkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang melahirkan keadaan hukum tersebut serta dengan tindakan yang sama yaitu dengan peraturan atau keputusan yang sama pada saat melahirkan keadaan hukum yang akan diubah atau dibatalkan.<sup>31</sup>

Asas *contrarius actus* dapat disebut juga tindakan sebaliknya *consensus contraries* (tindakan sebaliknya, hukum yang bertentangan) merupakan istilah yuridis dimana menunjukkan terhadap tindakan sebelumnya (*atus primus*) yang dibatalkan atau dihapuskan. *Contraries actus* memiliki kekuatan hukum yang sama dengan *actus primus*. Sebagai contoh, undang-undang hanya dapat diubah atau dicabut dengan tindakan lain, tindakan administrative hanya dapat di batalkan oleh tindakan administrative lain dan transaksi hukum hanya dapat diubah dengan transaksi legal lainnya, misalnya perjanjian kontrak dapat dicabut melalui kontrak pencabutan.<sup>32</sup>

Menurut Philipus hadjon dan tatik sri bahwa asas *contarrius actus* dalam hukum administrasinegara adalah asas yang menyatakan badan/atau pejabat tata usaha Negara yang menerbitkan keputusan tata usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Asas ini berlaku meskipun dalam keputusan tata usaha Negara tersebut tidak ada klausula pengaman yang lazim. Apabila dikemudian hariternyata ada kekeliruan atau kehilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali.<sup>33</sup>

Norma lainnya yang mencerminkan asas *contrarius actus* adalah Pasal 97 ayat (7), (8) dan (9) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menetapkan sebagai berikut

- (1) Putusan Pengadilan dapat berupa:
  - a. Gugatan ditolak
  - b. Gugatan dikabulkan
  - c. Gugatan tidak diterima

---

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> *Ibid*

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> Philipus Hadjon dan Tatik Sr, 2009, *Argumentasi Hukum*, 2009, Gadjah mada university press Yogyakarta, hlm 10



- d. Gugatan gugur
- (2) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
- a. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan
  - b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
  - c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Berdasarkan Pasal 97 ayat (7), (8) dan (9) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatas jelas bahwa pencabutan KTUN hanya dapat dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN yang akan dicabut. Pengadilan Tata Usaha Negara hanya berwenang Membatalkan KTUN yang digugat tetapi tidak dapat menerbitkan KTUN baru untuk mencabut KTUN yang digugat karena itu menjadi wewenang Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN. Demikian juga ketika penggugat memohon agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat menerbitkan keputusan maka yang dapat melakukannya adalah Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tersebut bukan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara. Hakim dengan putusannya hanya menetapkan perintah agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang dikalahkan menerbitkan KTUN seperti yang dimohon penggugat.<sup>34</sup>

## **E. Desa dan Kepala Desa**

### **1. Desa**

Dalam struktur pemerintahan di Indonesia, desa atau sebutan lainnya (negeri, marga, kampung, dan sebagainya) sebagai komunitas adat maupun sebagai unit pemerintahan terendah telah membuktikan dirinya memiliki peran penting, baik di masa perjuangan maupun setelah kemerdekaan.<sup>35</sup> Menurut Mashuri Maschab yang dikuti Ni matul Huda dalam Bukunya Hukum Pemerintah Desa, apabila membicarakan desa di Indonesia, maka sekurang-kurangnya akan menimbulkan tiga macam penafsiran atau pengertian yaitu :<sup>36</sup>

*Pertama*, pengertian secara sosiologis, yang menggambarkan suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang tinggal dan menetap dalam suatu lingkungan, dimana di antara mereka saling mengenal dengan baik dan

---

<sup>34</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.cit*, hlm 69

<sup>35</sup> Heru Cahyono DKK, 2005, *Konflik Elite Politik Pedesaan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 1

<sup>36</sup> Ni'Matul Huda, 2015, *Hukum Pemerintahan Desa Dalam Konstitusi Sejak Kemerdekaan hingga Era Reformasi*, Setara Press, Malang, hlm 32

corak kehidupan mereka relatif homogeny, serta banyak bergantung kepada kebaikan-kebaikan alam. Dalam pengertian sosiologis tersebut, desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup secara sederhana, pada umumnya hidup dari sektor pertanian, memiliki ikatan sosial, dan adat atau tradisi yang masih kuat, sifatnya jujur dan bersahaja, pendidikannya relative rendah dan lain sebagainya.

*Kedua*, pengertian secara ekonomi, desa sebagai suatu lingkungan masyarakat yang berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dari apa yang disediakan alam disekitarnya. Dalam pengertian yang kedua ini desa merupakan satu lingkungan ekonomi, dimana penduduknya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

*Ketiga*, pengertian secara politik, dimana desa sebagai suatu organisasi pemerintahan desa atau organisasi kekuasaan yang secara politik mempunyai wewenang tertentu karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Dalam pengertian yang ketiga ini desa sering dirumuskan sebagai “ suatu kesatuan masyarakat hukum yang berkuasa menyelenggarakan pemerintahan sendiri”.

## **2. Kepala Desa**

Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala Pemerintahan Desa/Desa Adat yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa/Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, Pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib<sup>37</sup> a) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; b) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; c) memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Pada penegasan Pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa tidak bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Dengan demikian Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat menjatuhkan kepala desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.

---

<sup>37</sup> Pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pengaturan tentang pemberhentian kepala desa ditentukan dalam Pasal 40 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa karena :<sup>38</sup>

- a. Meninggal dunia
- b. Permintaan sendiri
- c. Diberhentikan

Kepala desa diberhentikan dikarenakan : a. berakhir masa jabatannya; b. tidak dapat melaksanakan tugasnya secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; d. melanggar larangan sebagai kepala desa.<sup>39</sup>

Kepala desa diberhentikan sementara oleh bupati/walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.<sup>40</sup> Kepala desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.<sup>41</sup> Kepala desa diberhentikan sementara oleh bupati/walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>42</sup>

Kepala desa yang diberhentikan sementara, setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh hari) sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh kepala desa, bupati/walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala desa yang bersangkutan sebagai kepala desa sampai dengan akhir masa jabatannya. Apabila kepala desa yang telah diberhentikan sementara berakhir masa jabatannya, bupati/walikota harus merehabilitasi nama baik kepala desa yang bersangkutan.<sup>43</sup> Dalam hal kepala desa diberhentikan sementara, sekretaris desa melaksanakan tugas dan kewajiban kepala desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian yang bersifat Yuridis Empiris. Lokasi Penelitian adalah tempat peneliti melakukan penelitian yaitu di Wilayah Kota Tidore Kepulauan tepatnya di Desa Yahu, Desa Kusu, dan

---

<sup>38</sup> Pasal 40 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>39</sup> Pasal 54 PP No 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 6 Tahun 2014

<sup>40</sup> Pasal 41 UU No 6 Tahun 2014

<sup>41</sup> Pasal 42 UU No. 6 Tahun 2014

<sup>42</sup> Pasal 43 UU. No 6 Tahun 2014

<sup>43</sup> Pasal 44 UU. No 6 Tahun 2014

Desa Koli. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Studi Pustaka dan Studi Lapangan kemudian Teknik analisis data yaitu menganalisis apa yang dinyatakan responden secara lisan dan tulisan dalam wawancara dengan didasarkan pada Peraturan perundang – undangan, literatur (pustaka) ataupun teori – teori yang ada didalam buku – buku sebagai dasar analisisnya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Penggunaan Asas *Contrarius Actus* oleh Walikota Tidore Kepulauan sebagai Kontrol atas pelaksanaan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Berpedoman pada pengertian asas *contrarius actus* sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi dapat dipahami bahwa suatu keadaan yang lahir oleh tindakan badan/pejabat pemerintahan (dengan peraturan atau keputusan) hanya dapat diubah atau dibatalkan oleh badan/pejabat pemerintahan yang melahirkan keadaan hukum tersebut serta dengan tindakan yang sama yaitu dengan peraturan atau keputusan yang sama pada saat melahirkan keadaan hukum yang akan diubah atau dibatalkan.

Berkaitan dengan hal itu, dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan “ Bupati/Walikota mengesahkan calon kepala desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kepala desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan kepala desa dalam bentuk keputusan bupati/walikota”. Selanjutnya dalam Pasal 40 ayat (1) disebutkan “ Kepala Desa berhenti karena : a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. diberhentikan. Kemudian pada ayat (2) kepala desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena : a. berakhir masa jabatannya; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon kepala desa; atau d. melanggar larangan sebagai kepala desa. Dan pada ayat (3) disebutkan “ pemberhentian kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Inilah yang dimaksud penggunaan asas *contrarius actus*.

Pemerintah Desa merupakan satuan pemerintahan mandiri yang dipimpin oleh seorang kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa dipilih oleh masyarakat desa dalam pemilihan yang terbuka yang pelantikan dan peresmiannya berdasarkan keputusan kepala daerah. Oleh karena itu, kepala desa dalam menjalankan tugasnya selain diawasi oleh badan permusyawaratan desa

dan masyarakat desa juga diawasi oleh pemerintah kabupaten/kota melalui instansi terkait yakni Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa ( DPMD ).

Dalam menjalankan kewenangan yang bersifat strategis yang berhubungan dengan pembangunan desa, wajib melakukan musyawarah desa bersama-sama dengan BPD dan masyarakat desa untuk menepatkan kebijakan prioritas yang bersifat strategis sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 54 :<sup>44</sup>

- (1) Musyawarah desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh badan permusyawaratan desa, pemerintah desa, dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintah desa.
- (2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana diatur dalam ayat (1) meliputi :
  - a. Penataan desa;
  - b. Perencanaan desa;
  - c. Kerja sama desa;
  - d. Rencana investasi yang masuk ke desa;
  - e. Pembentukan badan usaha milik desa;
  - f. Penambahan dan pelepasan asset desa; dan
  - g. Kejadian luar biasa.
- (3) Musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Musyawarah desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan belanja Desa.

Berdasarkan ketentuan diatas, kepala desa terpilih setelah dilantik mestinya melakukan musyawarah desa terlebih dahulu sebelum menentukan kebijakan lainnya. Akan tetapi kenyataannya kepala-kepala desa di tiga desa di Kota Tidore Kepulauan yakni Desa Koli kecamatan Oba, Desa Yehu Kecamatan Oba Tengah dan desa Kusu kecamatan Oba Utara, tidak melakukan musyawarah desa sebagaimana perintah undang-undang. Menurut Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Hamid Abdullah,<sup>45</sup> berdasarkan hasil pengawasan instansinya di desa-desa yang bersangkutan bahwa kepala-kepala tersebut memang tidak melakukan musyawarah desa sebagaimana amanat undang-undang, malahan sering meninggalkan tugas tanpa keterangan dan yang lebih parah lagi sampai mereka diberhentikan karena setelah menerima dana desa kepala-kepala desa yang tersebut meninggalkan desa tanpa keterangan dan sulit dihubungi, akibatnya pembangunan desa tidak berjalan.

---

<sup>44</sup>. Lihat pasal 54 undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

<sup>45</sup>Hasil Wawancara dengan Bapak Hamid Abdullah kepala DPMD Kota tidore kepulauan, hari jumat tanggal 5 Januari 2018.

Berdasarkan alasan diatas dan dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan desa, walikota Tidore Kepulauan mengeluarkan 3 ( tiga ) surat Keputusan, masing-masing :

1. Surat Keputusan Nomor 124.1 Tahun 2016 tentang Pemberhentian sementara kepala desa kusu kecamatan Oba Utara Kota Tidore Kepulauan atas Nama Lukman Jailolo;
2. Surat Keputusan Nomor 113.1 Tahun 2017 tentang Pemberhentian kepala desa koli kecamatan Oba Kota Tidore Kepulauan atas nama Anas Abdul Rajak;
3. Surat Keputusan Nomor 113.2 Tahun 2017 tentang Pemberhentian kepala desa Yehu kecamatan Oba Tengah Kota Tidore Kepulauan atas nama Ismit Tidore.

Surat Keputusan Walikota Tidore Kepulauan sebagaimana diatas berdasarkan ketentuan Pasal 40 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa , kepala desa diberhentikan karena :<sup>46</sup>

- a. Meninggal dunia
- b. Permintaan sendiri
- c. Diberhentikan

Frasa diberhentikan menurut penulis termasuk juga karena kepala desa tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa, selain itu frasa tersebut juga dapat dimaknai sebagai pemberian kewenangan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu untuk menjakan fungsi pengawasan sebagai pejabat atasan yang dalam hukum administrasi negara disebut wewenang prerogative.Oleh. Tindakan walikota yang mencabut keputusan lama dan mengeluarkan keputusan baru pada objek yang sama yakni kepala desa merupakan perwujudan dari prinsip asas *Contarius Actus*.Karena itu pemberhentian kepala desa yang dilakukan oleh walikota Tidore Kepulauan menurut penulis telah sesuai menurut hukum.

Terkait dengan Pemberhentian Anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) oleh Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Sebagaimana halnya pemberhentian kepala desa oleh walikota yang terjadi di 3 (tiga) desa yaitu Desa Koli, Desa Yahu, dan Desa Kusu, permasalahan lain yang muncul di tiga desa ini yaitu menyangkut pemberhentian anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang tidak sesuai dengan prosedur.

Sementara di ayat selanjutnya ditegaskan “ pemberhentian anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) diusulkan oleh pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota atas dasar hasil musyawarah BPD. Peresmian pemberhentian anggota BPD ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Pasal 40 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

<sup>47</sup> *Ibid*

Sementara berdasarkan hasil penelitian, pemberhentian anggota BPD di 3 (tiga) desa ini tidak sesuai sebagaimana amanah Undang-undang desa dan peraturan pelaksanaannya. Melainkan anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) di (tiga) desa ini diberhentikan melalui Keputusan Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) setempat.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Rusli Tawary mantan Ketua Badan Permusyawaratan Desa Nuku, beliau mengatakan bahwa pemberhentian anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) oleh Ketua BPD itu sudah pernah terjadi sebelumnya dan bagi kami ini hal yang biasa saja, karena telah sejak lama kami menerapkan ini dan belum pernah ada teguran apapun dan dari siapapun termasuk Pemerintah Kota Tidore Kepulauan. Sehingga kami berkesimpulan pemberhentian anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) melalui keputusan ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) itu adalah hal yang benar. Menurutnya alasan-alasan mengapa anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) diberhentikan oleh Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa) karena anggota tersebut bersebrangan pendapat dengan Ketua BPD atau dengan kata lain berbeda pilihan pada saat momen-momen pemilihan kepala desa. Sehingga anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) tersebut harus di berhentikan oleh Ketua BPD (Badan Permusyawaratan Desa).

Berdasarkan dua uraian fakta yang terjadisebagaimana telah diuraikan diatas, maka Walikota Tidore Kepulauan dapat menerapkan atau menggunakan *asas contrarius actus* sebagai kontrol atas penyeleggara pemerintahan desa. Sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 112 ayat (1) bahwa “ Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.” Ayat (2) menyebutkan “ Pemerintah, Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.”<sup>48</sup>

## **B. Upaya hukum terhadap penggunaan Asas Contrarius Actus**

Penerapan *asas cotrarius actus* yang digunakan oleh Walikota Tidore Kepulauan merupakan bentuk kontrol, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam bentuk pencabutan surat keputusan.

Berdasarkan rumusan penjelasan pasal 48 tersebut maka upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan/badan hukum perdata) yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikannya melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara Berdasarkan rumusan penjelasan pasal 48 tersebut maka upaya

---

<sup>48</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan/badan hukum perdata) yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikannya melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan. sebelum diajukan ke badan peradilan.

Dalam upaya administrative yang akan diperiksa adalah ; (1) Sudut *doelmatigheid* (sudut kebijaksanaan) yang mencangkup alasan mengapa suatu keputusan TUN dikeluarkan dan apa yang menjadi pertimbangan (kebijakan) badan atau pejabat TUN dalam mengeluarkan keputusan TUN. serta apakah tata cara pengeluaran suatu keputusan TUN telah ditempuh terlebih dahulu oleh badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya.<sup>49</sup>

Dalam pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan sebagai berikut:

- 1) Dalam hal suatu Badan/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 tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;
- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Selanjutnya berdasarkan pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pihak yang merasa kepentingannya dirugikan atas sebuah SK yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN dapat mengajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Kemudian, pengadilan Tata Usaha Negara akan memberikan putusan yang dapat berupa .<sup>50</sup>

- a. Gugatan ditolak;
- b. Gugatan dikabulkan;
- c. Gugatan tidak diterima;
- d. Gugatan gugur;

Menurut Pasal 97 ayat (8) dan (9) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dalam hal gugatan di kabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha

---

<sup>49</sup> Ali Abdullah, *Op.cit* hm 64

<sup>50</sup> Pasal 97 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986



Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Kewajiban tersebut dapat berupa :

- a. Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
- b. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- c. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintah menyebutkan lain terkait dengan tenggang waktu pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha Negara. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasa 53 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 bahwa “ badan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan”.

Menurut hemat penulis Pengadilan Tata Usaha Negaralah yang memiliki fungsi memerintahkan walikota selaku badan/pejabat Tata Usaha Negara untuk mencabut Surat Keputusan Pemberhentian Kepala Desa atau mencabut Surat Keputusan dan menerbitkan surat keputusan yang baru. Dengan demikian, yang berwenang untuk mencabut sebuah SK yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini adalah Walikota adalah Walikota itu sendiri namun berdasarkan perintah pengadilan Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan itu setiap putusan pengadilan memiliki kekuatan putusan melalui asas *resjudicata pro veritate habetur* yang artinya setiap putusan hakim harus dianggap benar dan harus di hormati.<sup>51</sup> Adanya prinsip hukum bernama *resjudicata pro veritate habetur* “ putusan hakim harus dianggap benar” dimana putusan dijatuhkan , dengan irah-irah “ Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Prinsip ini menempatkan sang hakim sangat penting dalam proses penegakan hukum di negeri ini.

## **PENUTUP**

Penerapan *asas cotrarius actus* yang digunakan oleh Walikota Tidore Kepulauan merupakan bentuk kontrol, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa, sehingga tidak terjadi kekosongan jabatan kepala desa. Serta pencabutan keputusan Ketua BPD yang memberhentikan

---

<sup>51</sup> Sudikno mertokusumo, 2006, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Yogyakarta, Liberty, hlm 7

anggotanya merupakan bentuk evaluasi terhadap kewenangan BPD agar tidak menyalahi kewenangannya. Menurut hemat penulis Pengadilan Tata Usaha Negara yang memiliki fungsi memerintahkan walikota selaku badan/pejabat Tata Usaha Negara untuk mencabut Surat Keputusan Pemberhentian Kepala Desa atau mencabut Surat Keputusan dan menerbitkan surat keputusan yang baru. Dengan demikian, yang berwenang untuk mencabut sebuah SK yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini adalah Walikota adalah Walikota itu sendiri namun berdasarkan perintah pengadilan Tata Usaha Negara.

Bahwa untuk mewujudkan maksud sebagaimana diuraikan dalam pembahasan maupun kesimpulan diatas, maka penulis menyerankan hal-hal sebagai berikut :

1. Walikota Tidore kepulauan harus tetap melakukan evaluasi dan pengawasan secara berkala sebagai bentuk kontrol terhadap pemerintahan desa sebagaimana amanah undang-undang pemerintahan daerah dan undang—undang desa.
2. Kepala desa dan ketua BPD masing-masing sebagai orang yang dirugikan akibat keputusan walikota dapat menggugat keputusan walikota setelah melakukan upaya administrasi berupa keberatan terlebih dahulu.