

Pergantian Antar Waktu Anggota Saniri Negeri Tanpa Usulan Soa Dan Badan Saniri Negeri

Valentino Victor Exel Rikumahu¹, Hendrik Salmon², Julista Mustamu³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : valentinooverikumahuexel@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

This research was motivated by Central Maluku Regency Regional Regulation Number 04 of 2006 concerning Guidelines for Structuring State Saniri or State Consultative Body. This regulation mandates that members of Saniri Negeri are representatives of genealogical elements of society, in this case Soa, so that Soa has the authority to send representatives as members of Saniri Negeri. This type of research is normative legal research, the problem approach in this research is the statutory approach, and the case conceptual approach, the sources of legal materials are primary legal materials and secondary legal materials, legal materials that have been collected and grouped using a statutory approach, then synchronized with the legal concepts and principles studied to be analyzed normatively to answer the legal issues studied based on the approach used in this research. The results of this research are that the Regent's decision to make interim changes to the members of Saniri Negeri without a proposal from Soa and Saniri Negeri is a decision that does not meet the requirements for the validity of a decision, namely authority, procedure and substance which results in the decision being invalid or can be cancelled.

Keywords: Saniri; Decision; Inter-temporal Change.

Abstrak

Penelitian ini dilatar belakangi oleh Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri atau Badan Pemusyawaratan Negeri. Peraturan ini mengamanatkan bahwa anggota Saniri Negeri adalah wakil dari unsur masyarakat yang bersifat geneologis dalam hal ini adalah Soa, sehingga Soa berwenang mengutus perwakilannya sebagai anggota Saniri Negeri. Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual kasus, sumber bahan hukum adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan dengan menggunakan pendekatan undang-undang, lalu disinkronkan dengan konsep dan prinsip hukum yang dipelajari untuk dianalisis secara normatif untuk menjawab isu hukum yang dikaji bertumpu pada pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini adalah Keputusan Bupati yang melakukan pergantian antarwaktu terhadap anggota Saniri Negeri tanpa usulan Soa dan Saniri Negeri adalah keputusan yang tidak memenuhi syarat sahnya keputusan, yakni wewenang, prosedur dan substansi yang berakibat keputusan tersebut tidak sah atau dapat dibatalkanpidana.

Kata Kunci: Saniri; Keputusan; Pergantian Antar Waktu.

PENDAHULUAN

Kewenangan Bupati pada ruang lingkup pedesaan adalah kewenangan untuk mengatur administrasi pada daerah-daerah yang masuk dalam ruang lingkup administrasi pemerintahannya yakni desa ataupun kelurahan. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) mengatur bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti tata cara menjalankan kehidupan di Indonesia diatur oleh asas hukum. Maka dari pada itu, dalam

kekuasaan pemerintahan, hukum berada di posisi paling atas. Perlu diketahui bersama istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "rechtsstaat". Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau rechtsstaat."¹ Ciri-ciri negara hukum menurut Azhary:

- 1) Hukum bersumber pada Pancasila;
- 2) Berkedaulatan rakyat;
- 3) Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
- 4) Persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan;
- 5) Pembentukan undang-undang oleh Presiden bersama-sama dengan DPR;
- 6) Dianutnya sistem MPR.

Timbulnya konsep negara hukum memberikan ruang bagi setiap orang mempunyai hak dan kewajiban yang diatur oleh negara serta bagi penyelenggara negara yang diberikan tugas, wewenang dan tanggung jawab mengatur pemerintahan sehingga berjalan sesuai dengan cita-cita bangsa yang mencerminkan nilai keadilan.

Kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai *rechtsmacht* (kekuasaan hukum), dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan terdapat sedikit perbedaan kewenangan (*Authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.² Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:³

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (*orisinil*),
- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (*non orisinil*).

Terhususnya dalam wilayah Kekuasaan Eksekutif adalah Presiden sebagai pemegang kewenangan tertinggi, Gubernur sebagai pemegang kekuasaan pada Provinsi, serta Walikota/Bupati yang memegang pada wilayah Kota/Kabupaten yang mempunyai kewenangan untuk mengatur administrasi pada daerah-daerah yang masuk dalam ruang

¹ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara Dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia* (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), h. 27.

² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), h. 69.

³ *Ibid*, h. 69.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), h. 102.

lingkup administrasi pemerintahannya yakni Desa ataupun kelurahan. Ketentuan Umum penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa) menyebutkan bahwa: Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul,⁴ sebagaimana diatur di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, berprinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan diatur dalam undang-undang". Selain itu Masyarakat hukum adat memiliki basis konstitusional untuk mempertahankan hak-haknya sebagaimana dimuat di dalam perubahan kedua UUD 1945, pengakuan sekaligus penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat semakin dipertegas dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.⁵

Berdasarkan pasal tersebut di atas memberikan hak bagi masyarakat hukum adat untuk melakukan tradisi upacara hukum adat sampai pada ruang lingkup administrasi yang merupakan bagian dari nilai leluhur yang masih ada sampai saat ini. Di dalam perkembangannya, Desa Adat telah berubah menjadi lebih dari 1 (satu) Desa Adat; 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; lebih dari 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; atau 1 (satu) Desa Adat yang juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/kelurahan. Oleh karena itu, Undang Undang ini memungkinkan perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia atas prakarsa masyarakat. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat. Berdasarkan hal itu dalam perbedaan penyebutan Desa dan Desa Adat merupakan suatu hal yang berbeda dikarenakan kekhususan Desa Adat dalam mengambil segala kebijakan dengan menggunakan nilai-nilai Luhur yang terkandung di dalamnya sampai saat ini serta mendapat pengakuan dan penghormatan pemerintah. Pasal 11 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri atau Badan Pemusyawaratan Negeri mengamanatkan bahwa; "*Anggota Saniri Negeri merupakan wakil dari unsur masyarakat yang bersifat geneologis di Negeri yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan sesuai adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat.*"

⁵ Muhammad Yasin et al., *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa* (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional & The Asia Foundation, 2015), h. 4.

Keterwakilan yang dimaksud diterjemahkan sesuai dengan adat istiadat Negeri Sameth merupakan keterwakilan dari tiap-tiap Soa yang ada di Negeri termasuk Negeri Sameth.

Pada tanggal 15 September 2019, musyawarah Mata Rumah/Soa Meteng yang dipimpin oleh Michael Tahya sebagai Kepala Soa menunjuk Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua (Ibrahim Latupapua), Hendrik Tahya, Daniel Tahya sebagai Soa Meteng menjadi anggota Saniri Negeri Sameth dibuktikan dengan Berita Acara Musyawarah Soa Meteng dan disampaikan kepada Bupati melalui Pj. Kepala Pemerintahan Negeri Sameth dan Camat Pulau Haruku. Hasil musyawarah tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Bupati Maluku Tengah dengan menerbitkan Surat Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 147-736 Tahun 2019 tentang Peresmian Saniri Negeri Sameth Kecamatan Pulau Haruku. Keputusan tersebut menetapkan 7 (tujuh) orang sebagai Saniri Negeri Sameth yang merupakan unsur keterwakilan Soa termasuk utusan dari Soa Meteng atas nama Ibrahim Latupapua (Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua) sebagai Ketua Saniri Negeri Sameth dan Hendrik Tahya, dan Daniel Tahya sebagai anggota Saniri Negeri Sameth.

Masa jabatan Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua sebagai Saniri Negeri Sameth berdasarkan Surat Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 147-736 Tahun 2019 adalah 6 (enam) tahun yakni sejak 02 Desember 2019 sampai dengan 02 Desember 2025. Meskipun masa jabatan Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua baru akan berakhir 02 Desember 2025, pada tanggal 23 Agustus 2021 terbit Surat Keputusan oleh Bupati yang memberhentikan Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua dan melakukan pergantian antarwaktu terhadap Ibrahim Latupapua tanpa sepengetahuan Soa Meteng yang adalah Soa asal dari Anggota Saniri Negeri tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Badan Saniri Negeri dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat/Negeri

Desa bagi daerah Maluku, khususnya Maluku Tengah dan Pulau Ambon lazimnya disebut "Negeri", yang didalamnya termasuk Pemerintah Negeri. Negeri adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat geneologis teritorial yang memiliki batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Penetapan Kembali "Negeri" sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan. Saniri negeri adalah sebuah lembaga legislatif yang berada di suatu negeri/desa. Hal tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersumber pada Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri dan Badan Permusyawaratan Negeri.

Perda Maluku Tengah No. 04 Tahun 2006 mengatur bahwa Saniri Negeri di Negeri sebagai mitra Pemerintah Negeri dalam penyelenggaraan tugas dan wewenang Negeri. Perda ini juga menyebutkan bahwa Saniri Negeri berkedudukan sejajar dan merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Negeri. Saniri Negeri mempunyai fungsi:

- a) Menjaga, memelihara, mengayomi, melestarikan adat istiadat, hukum adat dan budaya masyarakat dilingkungkannya yang hidup, tumbuh, dan berkembang;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;

- c) Menetapkan Peraturan Negeri bersama-sama Kepala Pemeirntah Negeri; dan
- d) Melakukan pengawasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negeri.

B. Prosedur Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Badan Saniri Negeri di Negeri Sameth Kabupaten Maluku Tengah

Negeri Sameth merupakan salah satu Desa Adat yang disebut Negeri yang terletak di Kecamatan Pulau Haruku, Kabupaten Maluku Tengah. Sebagai Negeri yang berada di Maluku Tengah, penyelenggaraan Saniri Negeri secara kelembagaan di Negeri Sameth tunduk pada Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri atau Badan Pemusyawaratan Negeri.

Pasal 11 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 tentang Pedoman Penataan Saniri Negeri atau Badan Pemusyawaratan Negeri mengamanatkan bahwa "Anggota Saniri Negeri merupakan wakil dari unsur masyarakat yang bersifat geneologis di Negeri yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan sesuai adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat". Keterwakilan yang dimaksud diterjemahkan sesuai dengan adat istiadat Negeri Sameth merupakan keterwakilan dari tiap-tiap Soa yang ada di Negeri Sameth. Keterwakilan Soa dalam Saniri Negeri Sameth adalah hukum adat Negeri Sameth yang berlaku secara turun temurun dan patut ditaati oleh seluruh unsur masyarakat Negeri Sameth dan diakui oleh Negara berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18b ayat (2) "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Khusus tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Saniri Negeri, Pasal 25 Perda Maluku Tengah No. 04 Tahun 2006 mengatur sebagai berikut: Ayat (1) "Pergantian Antar Waktu anggota/pimpinan Saniri Negeri atau Badan Permasyarakatan Negeri, karena: a) Meninggal dunia; b) Permintaan sendiri; c) Tidak lagi memenuhi syarat yang telah ditetapkan." Ayat (2) "Tata cara pergantian antar waktu anggota/pimpinan Saniri Negeri atau Badan Permasyarakatan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Saniri Negeri atau Badan Permasyarakatan Negeri, dengan demikian maka prosedur PAW anggota Saniri Negeri harus dimulai dengan terjadinya peristiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 Ayat (1) Perda Maluku Tengah No. 04 Tahun 2004 yakni ketika anggota Saniri meninggal dunia, permintaan sendiri, atau tidak lagi memenuhi syarat yang ditetapkan. Hal yang menarik kemudian adalah, Perda ini tidak mengatur secara jelas mekanisme yang harus ditempuh dalam proses PAW anggota Saniri Negeri namun justru mendelegasikan tata cara PAW lebih lanjut diatur dalam Peraturan Tata Tertib Saniri Negeri, dan yang lebih menarik adalah Peraturan Tata Tertib Saniri Negeri tentang PAW anggota Saniri Negeri tidak pernah ada sampai dengan saat ini.

Lantas bagaimana prosedur yang digunakan dalam mengukur keabsahan formil dari PAW anggota Saniri Negeri di Negeri Sameth yang tanpa peraturan itu? Oleh karena tidak ditemukan satupun peraturan yang mengatur selain Perda Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2004, maka yang dapat dijadikan tolak ukur menilai keabsahan prosedur PAW anggota Saniri Negeri adalah hukum adat di Negeri setempat yang tentu saja sudah berlaku secara turun temurun dan menjadi dasar pelaksanaan PAW anggota Saniri Negeri hingga saat ini.

Berdasarkan hukum adat Negeri Sameth, prosedur PAW anggota Saniri Negeri pada dasarnya sama dengan pengangkatan anggota Saniri Negeri yakni melalui musyawarah Soa yang mengutus perwakilannya untuk menjadi anggota Saniri Negeri. Dengan demikian maka prosedur berdasarkan hukum adat untuk melakukan PAW anggota Saniri Negeri harus melalui musyawarah Soa untuk memberhentikan anggota Saniri yang lama dan mengangkat anggota Saniri yang baru untuk menggantikan anggota Saniri yang berhenti tersebut. Selanjutnya, PAW anggota Saniri Negeri tersebut diresmikan oleh Bupati melalui Keputusan Bupati, berdasarkan Perda 04 Tahun 2004 bahwa pengresmian anggota Saniri Negeri dilakukan dengan Keputusan Bupati.

Lantas bagaimana dengan prosedur administratifnya? Oleh karena tidak diatur secara spesifik pada peraturan dasarnya yakni Perda 04 Tahun 2004 maka penulis mencoba melakukan perbandingan dengan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa, suatu lembaga yang sejenis dengan Saniri Negeri dalam ruang lingkup penyelenggaraan pemerintahan Desa dan Desa Adat. Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menyebutkan bahwa "Pengisian keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa antarwaktu ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota atas usul pimpinan Badan Permusyawaratan Desa melalui kepala Desa." Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa turut mengatur bahkan secara spesifik tata cara Pergantian Antarwaktu anggota BPD, namun ketentuan-ketentuan tersebut tidak dapat diberlakukan di Negeri Sameth sebab hukum adat Negeri Sameth tidak menyelenggarakan pemilihan anggota Saniri secara langsung melainkan merupakan keterwakilan dari Soa yang dipilih dalam rapat/musyawarah Soa sehingga ketentuan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur "Anggota BPD yang berhenti antarwaktu digantikan oleh calon anggota BPD nomor urut berikutnya berdasarkan hasil pemilihan anggota BPD" tentu tidak dapat diterapkan di Desa/Negeri yang tidak menyelenggarakan pemilihan secara langsung untuk memilih anggota BPD.

Oleh karena ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan sepenuhnya pada Desa Adat atau Negeri, maka prosedur PAW Anggota Saniri Negeri di Negeri Sameth disimpulkan oleh Penulis dengan memperhatikan hukum adat Negeri Sameth disesuaikan dengan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yakni diawali dengan terdapat kondisi dimana anggota Saniri yang sementara menjabat meninggal dunia, permintaan sendiri, atau tidak lagi memenuhi syarat. Setelahnya, Soa yang mengutus anggota Saniri melakukan musyawarah untuk memberhentikan anggota Saniri dimaksud dan mengangkat perwakilan yang baru untuk menggantikan anggota Saniri yang diberhentikan. Hasil musyawarah selanjutnya disampaikan kepada Saniri Negeri untuk disampaikan kepada Kepala Pemerintah Negeri. Kepala Pemerintah Negeri selanjutnya mengusulkan PAW anggota Saniri Negeri untuk diresmikan oleh Bupati melalui Keputusan Bupati.

C. Keabsahan Keputusan Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Saniri Negeri Tanpa Usulan Soa

Keberadaan Saniri Negeri merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Negara mengakui dan

menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Maksudnya adalah eksistensi Saniri Negeri sebagai salah satu bagian entitas masyarakat hukum adat di era kekuasaan Negara hingga saat ini dikarenakan pengakuan dari Negara berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut.

Hakikat dari pada Saniri Negeri adalah perwakilan. Perwakilan yang dimaksudkan adalah perwakilan berdasarkan faktor geneologis oleh karena Saniri Negeri eksis sebagai salah satu institusi adat yang berada pada Desa Adat atau Negeri. Perwakilan berdasarkan faktor geneologis di Maluku Tengah khususnya Negeri Sameth adalah perwakilan dari Soa.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah tentang keabsahan dari keputusan PAW anggota Saniri Negeri yang dilakukan Bupati Maluku Tengah tanpa melalui usulan Soa. Sebelum Penulis menganalisisnya, Penulis terlebih dahulu menguraikan peristiwa yang melatarbelakangi permasalahan dalam penelitian ini. Pada tanggal 15 September 2019, Mata Rumah/Soa Meteng yang dipimpin oleh Michael Tahya sebagai Kepala Soa menunjuk Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua (Ibrahim Latupapua), Hendrik Tahya, Daniel Tahya sebagai utusan Soa Meteng menjadi anggota Saniri Negeri Sameth dibuktikan dengan Berita Acara Musyawarah Soa Meteng dan disampaikan kepada Bupati Pj. Kepala Pemerintahan Negeri Sameth dan Camat Pulau Haruku. Hasil musyawarah kemudian ditindaklanjuti oleh Bupati Maluku Tengah dengan menerbitkan Surat Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 147-736 Tahun 2019 tentang Peresmian Saniri Negeri Sameth Kecamatan Pulau Haruku. Keputusan tersebut menetapkan 7 (tujuh) orang sebagai Saniri Negeri Sameth yang merupakan unsur keterwakilan Soa termasuk utusan dari Soa Meteng atas nama Ibrahim Latupapua (Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua) sebagai Ketua Saniri Negeri Sameth dan Hendrik Tahya, dan Daniel Tahya sebagai anggota Saniri Negeri Sameth. Masa jabatan Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua sebagai Saniri Negeri Sameth berdasarkan Surat Keputusan Bupati Maluku Tengah Nomor 147-736 Tahun 2019 adalah 6 (enam) tahun yakni sejak 02 Desember 2019 sampai dengan 02 Desember 2025. Meskipun masa Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua baru akan berakhir 02 Desember 2025, pada tanggal 23 Agustus 2021 terbit Surat Keputusan oleh Tergugat yang memberhentikan Anggota Saniri Negeri atas nama Ibrahim Latupapua dan melakukan pergantian antarwaktu terhadap Ibrahim Latupapua tanpa sepengetahuan Soa Meteng yang adalah Soa asal dari Anggota Saniri Negeri tersebut.

Keputusan dalam bahasa Belanda disebut *beschikking* sedangkan di Perancis *acte administratif* dan di Jerman dinamakan *Verwaltungsgskt*. Di negeri Belanda isitilah *beschikking* pertama kali dipergunakan oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven, kemudian masuk ke Indonesia melalui MR. WF. Prins. Di Indonesia sebagian sarjana, yaitu Mr. Drs. E. Utrecht dan Prof. Boedisosesatya diterjemahkan sebagai ketetapan dan sebagian sarjana lain menyalinnya sebagai keputusan.³⁰

Keputusan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 angka 3 bahwa "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-

undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata". Berdasarkan pengertian tersebut, Phillipus M. Hadjon memberikan beberapa unsur keputusan yang disebutnya sebagai elemen-elemen utama keputusan yang terdiri dari: ³¹ a) penetapan tertulis; b) (oleh) badan atau pejabat Tata Usaha Negara; c) tindakan hukum Tata Usaha Negara; d) konkret, individual; d) final; e) akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Penjelasan atas Pasal 1 angka 3 Undang Undang Peradilan TUN memberikan suatu pemahaman berkaitan dengan elemen-elemen tersebut yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi bukan kepada bentuk keputusan, keputusan memang diharuskan tertulis namun yang diisyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya, maka memo atau nota saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis tersebut namun jika sudah jelas:
 - a) badan atau pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
 - b) maksud serta mengenai apa isi tulisan itu;
 - c) kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.
- 2) Badan atau pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang Undang Peradilan TUN adalah badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.³²
- 3) Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan dan pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
- 4) Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
- 5) Individual, artinya keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju.
- 6) Final, artinya sudah *definitive* dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Undang Undang Peradilan TUN belum mengatur secara tegas tentang syarat sahnya suatu keputusan, namun memberikan beberapa elemen-elemen yang dijadikan sebagai alasan-alasan seseorang atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara untuk mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan, hal ini diatur dalam pasal 53 ayat (1). Alasan - alasan tersebut termuat dalam pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan TUN yang menyebutkan "alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c) Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut."

Alasan-alasan tersebut menurut penulis sudah mampu memberikan suatu pemahaman tentang syarat sahnya keputusan menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sekalipun tidak disebutkan secara tegas atau eksplisit. Dalam perkembangannya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengalami beberapa perubahan diantaranya diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 namun tidak ada perubahan mendasar berkaitan dengan konsep keputusan.

Berdasarkan pertimbangan filosofis dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dengan pertimbangan sosiologis untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan serta dengan pertimbangan yuridis untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, dan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan maka lahirlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Undang-Undang ini, terdapat nomenklatur baru untuk keputusan Tata Usaha Negara yaitu keputusan Administrasi Pemerintahan atau keputusan Administrasi Negara yang sama pengertiannya dengan keputusan Tata Usaha Negara. Nomenklatur keputusan tersebut jelas disebutkan dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan rumusan “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Jika sebelumnya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara beserta beberapa perubahannya belum mengatur secara tegas tentang syarat sahnya keputusan, lain halnya dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang dalam materi muatannya mengatur secara khusus dan eksplisit tentang syarat sahnya keputusan yang termuat dalam pasal 52 ayat (1) dengan rumusan “syarat sahnya keputusan meliputi: a) Ditetapkan oleh pejabat berwenang; b) Dibuat sesuai prosedur; dan c) Substansi sesuai dengan objek keputusan.”

Syarat sahnya keputusan tersebut relevan dengan rumusan pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bahwa “Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB, dan ayat (2) “Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan b) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan”.

Rumusan ini penulis maknai sebagai manifestasi prinsip negara hukum *Rechtsstaat* menurut Julius Stahl yaitu pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) yang kemudian dikenal dengan asal legalitas dalam hukum administrasi. Berdasarkan rumusan syarat sahnya keputusan di atas, maka jika unsur-unsur yang disebutkan tidak terpenuhi dalam suatu keputusan, maka keputusan tersebut berpotensi bertentangan dengan undang-undang dan dapat menjadi alasan

untuk digugat di pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan pada dasarnya berlaku dan mengikat sejak saat ditetapkan atau diumumkan. Maka pertanyaan yang timbul adalah bagaimana jika salah satu atau beberapa syarat tersebut tidak dipenuhi dalam suatu keputusan? Apakah keputusan tersebut adalah keputusan yang tidak sah? Undang Undang Administrasi ternyata telah memberikan konsekuensi terhadap suatu keputusan yang tidak memenuhi syarat yang diatur dalam pasal 52 ayat (1) sebagai berikut: 1) Keputusan yang dibuat tidak oleh pejabat yang berwenang adalah keputusan yang tidak sah, sebagaimana diatur dalam pasal 56 ayat (1) "Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a merupakan Keputusan yang tidak sah"; 2) Keputusan yang dibuat tidak sesuai prosedur dan substansi adalah keputusan yang batal atau dapat dibatalkan, diatur dalam pasal 56 ayat (2) "Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan."

Lantas apakah Keputusan Bupati Maluku Tengah yang memberhentikan anggota Saniri Negeri Sameth dan melakukan PAW terhadap anggota Saniri yang diberhentikan tersebut adalah keputusan yang sah? Penulis menganalisisnya dengan menggunakan tolak ukur atau syarat sahnya keputusan berdasarkan Undang Undang Administrasi Pemerintahan yakni; syarat wewenang, syarat prosedur dan syarat substansi. Pertama, syarat wewenang; bahwa Bupati Maluku Tengah berdasarkan amanat Pasal 15 ayat (1) Perda Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2006 yang berbunyi "Pengresmian anggota Saniri Negeri atau Badan Permusyawaratan Negeri dilakukan dengan Keputusan Bupati" berwenang melakukan pengresmian atas anggota Saniri Negeri yang telah didahului dengan proses pengusulan dari Soa, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Perda yang sama bahwa keterwakilan di Saniri Negeri adalah keterwakilan Soa. Wewenang yang sama dimiliki oleh Bupati dalam memberhentikan maupun melakukan PAW terhadap anggota Saniri Negeri, sekalipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan Perda, namun PAW dapat dimaknai sebagai pemberhentian anggota yang lama dan digantikan anggota yang baru yang kesemuanya itu diresmikan oleh Bupati. Pemberhentian dalam proses PAW oleh karena tidak diatur dalam Perda maka dalam penulisan ini menggunakan peraturan yang lebih umum yakni Pasal 20 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa "Bupati/Walikota meresmikan pemberhentian anggota BPD paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya usul pemberhentian anggota BPD". Yang menarik dari kedua ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut adalah kewenangan Bupati adalah meresmikan baik pengangkatan maupun pemberhentian. Bupati Maluku Tengah dalam Keputusan PAW anggota Saniri menetapkan dalam diktum Kesatu "memberhentikan dengan hormat Anggota Saniri Sameth Kecamatan Pulau Haruku Kabupaten Maluku Tengah sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan". Kata "memberhentikan" dalam diktum tersebut menunjukkan seolah-olah Bupati memiliki kewenangan untuk memberhentikan anggota Saniri, padahal sebagaimana ditentukan dalam Perda dan Peraturan Menteri kewenangan Bupati adalah meresmikan baik pengangkatan maupun pemberhentian. Bupati tidak memiliki wewenang memberhentikan anggota Saniri melainkan meresmikan pemberhentian anggota Saniri yang diusulkan oleh Soa kepada Kepala Pemerintah Negeri dan Kepala

Pemerintah Negeri kepada Bupati, demikian pula Bupati tidak berwenang mengangkat anggota Saniri melainkan mengresmikan anggota Saniri melalui proses yang sama. Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa “Keputusan meliputi Keputusan yang bersifat: a) konstitutif; atau b) deklaratif,”

Ketentuan tersebut kemudian dijelaskan pada bagian Penjelasan Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa “a. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat konstitutif” adalah Keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. b. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat deklaratif” adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif”, dengan demikian maka kewenangan meresmikan anggota Saniri dan kewenangan meresmikan pemberhentian anggota Saniri harus melalui keputusan Bupati yang bersifat deklaratif, sebab keputusan meresmikan bukan tergolong keputusan mandiri yang dibuat oleh Bupati atau bersifat konstitutif melainkan keputusan yang telah melalui pembahasan pada instansi atau lembaga atau pejabat sebelumnya yakni di tingkat Negeri yakni Soa, Saniri Negeri dan Kepala Pemerintah Negeri.

Kedua, unsur prosedur dan substansi, bahwa prosedur PAW anggota Saniri Negeri sebagaimana telah diulas sebelumnya bahwa anggota Saniri berdasarkan ketentuan hukum adat yang turut diatur dalam Perda Nomor 04 Tahun 2006 adalah perwakilan Soa, dengan demikian baik pengangkatan, pemberhentian dan PAW harus melalui usulan Soa, sebab anggota Saniri Negeri merupakan hak prerogatif dari Soa, karena berdasarkan hukum adat dan peraturan daerah telah mengamanatkan Soa sebagai satu-satunya institusi yang memiliki hak menempatkan perwakilannya sebagai anggota Saniri Negeri.

Prosedur mengangkat anggota Saniri berdasarkan keterwakilan Soa adalah melalui musyawarah Soa, maka seyogianya pemberhentian anggota Saniri didahului dengan musyawarah Soa atau setidaknya atas musyawarah Saniri Negeri dengan memperhatikan pertimbangan dan keputusan Soa. Demikian pula prosedur PAW, sekalipun tidak diatur dalam Perda, Peraturan Negeri maupun Peraturan Saniri Negeri namun berdasarkan hukum adat dan mengacu pada prosedur pengangkatan dan pemberhentian maka prosedur PAW anggota Saniri Negeri adalah sama dengan prosedur pengangkatan dan pemberhentian yakni harus melalui usulan Soa. Hal pokok yang menjadi standar prosedur PAW anggota Saniri adalah usulan Soa, karena hakikat daripada Saniri adalah perwakilan. Perwakilan yang dimaksudkan dalam Perda berdasarkan hukum adat adalah perwakilan Soa.

Keputusan Bupati hanya memuat usulan dari Camat Pulau Haruku tanpa menyebutkan substansi dari usulan tersebut pun tidak memuat usulan baik dari Kepala Pemerintahan Negeri maupun usulan dari pihak yang berkepentingan lainnya seperti Saniri dan Soa asal anggota Saniri yang di PAW. Maka keputusan Bupati yang memberhentikan dan mengangkat anggota Saniri dengan proses yang disebut PAW tersebut adalah tanpa usulan dari Soa, dengan demikian prosedur paling utama dalam proses PAW anggota Saniri Negeri Sameth Maluku Tengah tersebut tidak dilakukan, oleh sebabnya keputusan PAW dimaksud tidak memenuhi syarat prosedur dan substansi.

KESIMPULAN

Keputusan Bupati tidak memenuhi syarat wewenang karena keputusan yang dibuat bersifat konstitutif karena Bupati memutuskan atau memberhentikan anggota Saniri dan bukan meresmikan pemberhentian yang bersifat deklaratif. Keputusan Bupati hanya memuat usulan dari Camat Pulau Haruku tanpa menyebutkan substansi dari usulan tersebut pun tidak memuat usulan dari baik dari Kepala Pemerintahan Negeri maupun usulan dari pihak yang berkepentingan lainnya seperti Saniri dan Soa asal anggota Saniri yang di PAW. Maka keputusan Bupati yang memberhentikan dan mengangkat anggota Saniri dengan proses yang disebut PAW tersebut adalah tanpa usulan dari Soa, dengan demikian prosedur paling utama dalam proses PAW anggota Saniri Negeri Sameth Maluku Tengah tersebut tidak dilakukan, oleh sebabnya keputusan PAW dimaksud tidak memenuhi syarat prosedur dan substansi. Keputusan PAW anggota Saniri Negeri di Negeri Sameth Maluku Tengah oleh Bupati Tengah terdapat kesalahan dalam penerbitannya dan oleh karenanya tidak memenuhi syarat sahnya keputusan yakni wewenang, prosedur dan substansi. Oleh sebab itu akibat hukum dari keputusan yang tidak memenuhi syarat wewenang adalah keputusan menjadi tidak sah dan tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada. Sementara akibat hukum dari keputusan yang tidak memenuhi syarat prosedur dan substansi adalah menjadi keputusan yang dapat dibatalkan dengan akibat keputusan tersebut tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan dan berakhir setelah ada pembatalan.

REFERENSI

- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Muhammad Yasin *et al.*, *Anotasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pusat Telaah dan Informasi Regional & the Asia Foundation*, Jakarta, 2015.
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara Dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2018.