

KEBERATAN ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA: ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PTUN MATARAM

**Awaludin¹, M. Agus Syaifullah², Novita Listyaningrum³, Rinda
Philona⁴**

^{1,3,4}Universitas 45 Mataram, Indonesia

²STIH Jenderal Sudirman Lumajang

Corresponding Author : Awaludin

awal8265@gmail.com

Riwayat Korespondensi

Naskah dikirim: 30 Maret 2026

Naskah diterima: 27 Juli 2026

Abstract

Village governance in Indonesia delegates the authority to dismiss village apparatus to the village head, yet the procedural ecology of administrative objections against such dismissals remains under-examined in the existing literature. This study conducts a normative juridical analysis of the administrative objection mechanism in village apparatus dismissal disputes, focusing on Decision Number 1/G/2022/PTUN.MTR of the Mataram State Administrative Court. Employing statutory, conceptual, and case approaches, it examines the normative framework of administrative objections under Indonesian positive law, particularly Law Number 30 of 2014 on Government Administration, Law Number 6 of 2014 on Villages, and Supreme Court Regulation Number 6 of 2018. The findings show that an official's failure to respond to an administrative objection within the statutory period does not foreclose further legal remedies; under Article 78(5) of the Government Administration Law, official silence is construed not as a rejection (fiktif negatif) but as a deemed granting of the objection (fiktif positif), so that the applicant's right to lodge an administrative appeal and to seek judicial review remains protected. The study also demonstrates that dismissal grounded on criminal allegations not yet established by a final and binding judgment violates the presumption of innocence and the principle of legality. Its contribution is both theoretical and practical: theoretically, it links the principle of legal certainty to the fiktif positif construction as a single coherent line of reasoning; practically, it offers a normative reference for village heads, sub-district heads, and administrative courts in handling unanswered objections. The implications point to the need for standard procedural guidelines from the Ministry of Home Affairs and for capacity building within village bureaucracy following the amendment introduced by Law Number 3 of 2024, with the caveat that findings drawn from a single first-instance decision are positioned as persuasive precedent rather than evidence of prevalence.

Keywords: Administrative Justice, Administrative Objectio, Due Process, Legal Certainty, Village Governance

Abstrak

Tata kelola pemerintahan desa di Indonesia mendelegasikan kewenangan pemberhentian perangkat desa kepada kepala desa, namun ekologi prosedural dari keberatan administratif atas pemberhentian tersebut kurang mendapat kajian sistematis dalam literatur yang ada. Penelitian ini melakukan analisis yuridis normatif terhadap mekanisme keberatan administratif dalam sengketa pemberhentian perangkat desa, dengan fokus pada Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR dari Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram. Menggunakan pendekatan

Tersedia versi daring: <https://ojs.unsulbar.ac.id/index.php/j-law>

DOI: <https://doi.org/10.31605/j-law.v9i2>

Hak Cipta © Awaludin, M. Agus Syaifullah, Novita Listyaningrum, Rinda Philona

Diterbitkan oleh Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Ilmu Politik dan Hukum

perundang-undangan, konseptual, dan kasus, penelitian ini mengkaji kerangka normatif keberatan administratif dalam hukum positif Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018. Temuan penelitian mengungkap bahwa tidak adanya tanggapan pejabat atas keberatan administratif dalam jangka waktu yang ditetapkan undang-undang tidak menutup hak upaya hukum lebih lanjut; berdasarkan Pasal 78 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, diam pejabat tidak dikonstruksikan sebagai penolakan (fiktif negatif), melainkan sebagai pengabulan semu atau fiktif positif (*deemed granted*), sehingga hak pemohon untuk mengajukan banding administratif dan peninjauan yudisial tetap terlindungi. Penelitian ini juga membuktikan bahwa pemberhentian atas dasar tuduhan pidana yang belum berkekuatan hukum tetap melanggar asas praduga tidak bersalah dan asas legalitas. Kontribusi penelitian ini bersifat teoretis sekaligus praktis: secara teoretis ia menautkan asas kepastian hukum dengan konstruksi fiktif positif sebagai satu rangkaian penalaran yang utuh, sedangkan secara praktis ia menyediakan rujukan normatif bagi kepala desa, camat, dan pengadilan tata usaha negara dalam menangani keberatan yang tidak dijawab. Implikasi penelitian mengarah pada kebutuhan panduan prosedural baku dari Kementerian Dalam Negeri dan penguatan kapasitas birokrasi desa pasca perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, dengan catatan bahwa temuan yang bersumber dari satu putusan tingkat pertama diposisikan sebagai preseden persuasif, bukan bukti prevalensi.

Kata Kunci: Keadilan Administratif, Keberatan Administratif, Proses Hukum yang Adil, Kepastian Hukum, Tata Kelola Desa

I. PENDAHULUAN

Arsitektur normatif pemerintahan desa di Indonesia membangun struktur birokrasi berlapis yang mempertemukan kepala desa dengan aparatur bawahannya, khususnya kepala dusun melalui aturan formal tentang pengangkatan, pengawasan, dan pemberhentian. Hubungan ini bukan sekadar bersifat administratif; ia merupakan arena kekuasaan di mana jaminan konstitusional atas proses hukum yang adil dan keadilan administratif harus menemukan wujudnya secara nyata. Pengakuan otonomi desa dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang kemudian dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menciptakan struktur tata kelola yang mendelegasikan kewenangan diskresi yang cukup besar kepada kepala desa termasuk kewenangan mengangkat dan memberhentikan perangkat desa. Kewenangan ini, bagaimanapun, tidak tanpa batas: ia tunduk pada sejumlah persyaratan prosedural yang berfungsi sebagai penjamin mutlak terhadap tindakan administratif yang sewenang-wenang.¹

Salah satu tantangan prosedural paling mendesak dalam implementasi hukum desa saat ini adalah bagaimana keberatan administratif seharusnya

¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (2014).

diproses ketika pejabat yang bertanggung jawab tidak memberikan tanggapan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan undang-undang. Masalah ini berada di persimpangan antara prosedur administratif, kepastian hukum, dan akses terhadap keadilan administratif sebuah triangulasi yang belum mendapat teorisasi memadai dalam literatur hukum Indonesia yang ada.² Perhatian akademis selama ini cenderung terpusat pada syarat-syarat substantif pemberhentian, sehingga ekologi prosedural tempat para pejabat yang diberhentikan mencari pemulihan hak nyaris tidak tersentuh. Kekosongan ini bukan sekadar persoalan akademis: ia berdampak nyata bagi individu-individu yang penghidupannya bergantung pada bekerjanya mekanisme keberatan administratif secara benar.

Kasus yang menjadi objek sentral penelitian ini adalah Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR dari Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram yang mengilustrasikan persoalan tersebut dengan sangat gamblang.³ Sabron Jamil, yang menjabat sebagai Kepala Dusun Lokok Baloq di Desa Anyar, Kabupaten Lombok Utara, diberhentikan secara mendadak oleh Kepala Desa melalui Surat Keputusan Nomor 40 Tahun 2021, tertanggal 13 Desember 2021. Alasan pemberhentian yang dikemukakan adalah dugaan penyimpangan keuangan, meliputi penyalahgunaan dana bantuan RTG (Rumah Tinggal Layak Huni), pemotongan penyaluran bantuan langsung tunai (BLT), serta pemungutan biaya tidak resmi atas pengurusan administrasi pernikahan warga. Yang perlu ditegaskan: tidak satu pun dari tuduhan tersebut pernah diproses melalui jalur pidana, dan tidak ada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang menyatakan kesalahan penggugat. Pemberhentian itu dilakukan semata berdasarkan dugaan-dugaan yang belum memiliki status sebagai fakta hukum yang terbukti suatu praktik yang, sebagaimana diargumentasikan dalam penelitian ini, secara fundamental bertentangan dengan persyaratan proses hukum yang adil dalam hukum administrasi Indonesia.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (1986).

³ M. N. Rahim et al., "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD," *Binamulia Hukum* 13, no. 1 (2024): 35–43.

Setelah diberhentikan, penggugat mengajukan keberatan administratif kepada Kepala Desa pada 22 Desember 2021. Keberatan itu tidak mendapat tanggapan. Banding administratif kemudian diajukan kepada Camat Bayan pada 11 Januari 2022 dan juga tidak memperoleh respons resmi. Penggugat lantas mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram pada 27 Januari 2022.⁴ Dalam persidangan, tergugat mengajukan eksepsi prosedural dengan dalih bahwa penggugat telah melakukan 'prosedur lompat katak' (*leapfrog procedure*) karena mengajukan banding sebelum menerima tanggapan atas keberatan awal. Pengadilan menolak eksepsi tersebut dan mengabulkan seluruh gugatan penggugat sebuah putusan yang memiliki implikasi signifikan bagi penafsiran prosedur keberatan administratif di seluruh Indonesia.⁵

Agar fokus analisis tidak kabur, perlu ditegaskan bahwa isu utama yang dikaji dalam artikel ini adalah akibat hukum dari diamnya pejabat atas keberatan administratif dalam rezim Pasal 77 dan Pasal 78 UU AP, dengan sengketa pemberhentian perangkat desa sebagai *locus* penerapannya. Mekanisme keberatan administratif dibahas sejauh ia menentukan akibat hukum tersebut dan bukan sebagai objek kajian yang berdiri sendiri, sedangkan syarat-syarat substantif pemberhentian dibahas hanya sepanjang diperlukan untuk menilai keabsahan objek sengketa. Dasar hukum pertentangan yang didalilkan pun perlu dinyatakan secara spesifik: pertentangan terjadi antara Surat Keputusan Nomor 40 Tahun 2021 di satu sisi dengan Pasal 5 ayat (3) huruf b Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 mengenai syarat putusan pidana berkekuatan hukum tetap, Pasal 5 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 mengenai kewajiban konsultasi dan rekomendasi camat, serta Pasal 77 dan Pasal 78 UU AP mengenai jangka waktu penyelesaian keberatan dan banding administratif di sisi lain.

Peta penelitian terdahulu memperlihatkan di mana celah tersebut berada. Masbait, Salmon, dan Pattipawae (2025) menegaskan kekuatan hukum upaya administratif namun berhenti pada tataran doktrin umum tanpa menurunkannya ke satu rezim kepegawaian yang konkret. Safiuddin, Sensus, dan

⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa (2015).

⁵ J. Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendikia, 2001).

Tatawu (2024) menelaah upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tanpa memperlakukan sikap diam pejabat sebagai persoalan normatif tersendiri. La Nggolu, Darmawati, dan Rusmuliadi mengkaji prosedur pemberhentian perangkat desa dari sisi syarat substantifnya, sementara Haeruddin (2024) dan Jhoniansyah (2023) menyoroti tata kelola desa terintegrasi dan sengketa pengisian jabatan perangkat desa, bukan mekanisme keberatan atas pemberhentiannya. Kebaharuan artikel ini terletak pada penyatuan dua ranah yang sejauh ini berjalan terpisah, yaitu konstruksi fiktif positif dalam hukum administrasi umum dan prosedur kepegawaian perangkat desa, melalui pembacaan doktrinal atas satu putusan yang mempertemukan keduanya secara langsung.

Ada dua celah penelitian yang coba dijembatani oleh studi ini. Pertama, meskipun banyak penelitian telah mengkaji dimensi substantif prosedur pemberhentian perangkat desa kesesuaiannya dengan Permendagri Nomor 67 Tahun 2017, konsistensinya dengan UU Desa, dan implikasinya bagi akuntabilitas tata kelola desa dimensi prosedural dari keberatan administratif nyaris luput dari perhatian sistematis. Kedua, pertanyaan hukum spesifik mengenai konsekuensi hukum dari diam atau tidak responsnya pejabat atas keberatan administratif khususnya dalam konteks sengketa tata kelola desa belum dianalisis dengan mengacu pada kerangka teori negara hukum, asas legalitas, dan keadilan administratif yang seharusnya mengatur penentuan tersebut.

Penelitian ini dipandu oleh tiga pertanyaan penelitian utama. Pertama, bagaimana mekanisme keberatan administratif diatur dalam kerangka normatif hukum administrasi Indonesia? Kedua, bagaimana prosedur keberatan administratif diterapkan dalam sengketa pemberhentian yang diadili dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR? Ketiga, masalah yuridis apa saja yang terungkap dalam proses peradilan perkara tersebut, dan apa yang diungkap tentang kelemahan sistemik dalam implementasi prosedur keberatan administratif di tata kelola desa? Melalui analisis doktrinal yang cermat, penelitian ini bertujuan untuk memperjelas landasan normatif kepastian prosedural berbasis waktu dalam penyelesaian sengketa administratif,

mengekspos ketidakcukupan penafsiran prosedural formalistis yang lebih mengutamakan inaksi birokrasi ketimbang akses warga terhadap keadilan, serta mengajukan rekomendasi reformasi kepada para legislator, adjudikator, dan pejabat pemerintah daerah.

Kontribusi penelitian ini bersifat sekaligus teoretis dan praktis. Secara teoretis, ia memperkaya diskursus hukum administrasi Indonesia yang terus berkembang dengan memperlihatkan keterkaitan struktural antara asas kepastian hukum, doktrin fiktif positif (pengabulan semu), dan hak pejabat yang dirugikan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Secara praktis, penelitian ini memberikan landasan yurisprudensi bagi kepala desa, pengawas kecamatan, dan pengadilan tata usaha negara untuk membangun pendekatan yang lebih berprinsip dan konsisten dalam penyelesaian sengketa pemberhentian.⁶

II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORETIS

2.1 Fondasi Doktrinal: Negara Hukum dan Asas Legalitas

Landasan teoretis penelitian ini berpijak pada tiga tradisi intelektual dalam filsafat hukum: hierarki norma Kelsenian, konsep negara hukum Diceyan, dan moralitas hukum internal Fullerian. Ketiga kerangka ini, meski lahir dari konteks yurisprudensial yang berbeda, bertemu pada satu komitmen normatif yang secara langsung relevan bagi analisis prosedur keberatan administratif yakni dalil bahwa kekuasaan publik harus dijalankan di dalam, dan dibatasi oleh, aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.

Teori hukum murni Hans Kelsen mempostulatkan struktur normatif hierarkis (*Stufenbaulehre*) di mana setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan segalanya bermuara pada *Grundnorm*. Dalam kerangka ini, tindakan administratif seperti surat keputusan kepala desa yang memberhentikan kepala dusun memiliki validitas hukum hanya sejauh ia sesuai dengan norma undang-undang dan peraturan yang menjadi sumbernya. Surat keputusan pemberhentian yang melanggar persyaratan

⁶ Jhoniansyah, "Settlement of Village Apparatus Selection Dispute Through the State Administrative Court," *JUSTICES Journal of Law* 2, no. 3 (2023): 142–54.

prosedural Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 dengan demikian gagal memenuhi uji validitas Kelsenian bukan karena alasan preferensi kebijakan, melainkan sebagai konsekuensi struktural dari organisasi hierarkis tatanan hukum. Relevansi pemahaman ini bagi analisis yang sedang dilakukan terletak pada kemampuannya menjadikan kepatuhan prosedural bukan sekadar formalitas administratif, melainkan kondisi dari validitas hukum itu sendiri.

Konsep negara hukum A.V. Dicey, yang lahir dalam tradisi konstitusional Inggris namun sangat berpengaruh dalam hukum administrasi komparatif, memuat tiga proposisi inti: supremasi hukum atas kekuasaan sewenang-wenang; persamaan di hadapan hukum; dan penurunan prinsip-prinsip konstitusional dari hukum biasa sebagaimana dideklarasikan oleh pengadilan. Dari ketiganya, yang pertama paling langsung relevan dengan studi ini. Dicey menegaskan bahwa tidak seorang pun boleh dihukum atau menderita kerugian hukum kecuali melalui bekerjanya hukum biasa di hadapan pengadilan biasa. Ditransposisikan ke dalam konteks hukum administrasi Indonesia, prinsip ini menuntut agar seorang pejabat desa tidak menanggung akibat berupa pemberhentian kecuali setelah terpenuhinya persyaratan hukum yang mengatur pemberhentian tersebut persyaratan yang mencakup tidak hanya dasar-dasar substantif pemberhentian, tetapi juga perlindungan prosedural yang menjamin hak pejabat untuk didengar, mengajukan keberatan, dan banding.

Lon L. Fuller mengembangkan teori moralitas internal hukum dalam *The Morality of Law* (1964), yang mengidentifikasi delapan kriteria yang harus dipenuhi suatu sistem hukum agar layak disebut sebagai hukum: generalitas, pengumuman, non-retroaktivitas, kejelasan, non-kontradiksi, kemungkinan kepatuhan, konsistensi, dan kesesuaian antara tindakan pejabat dengan aturan yang dinyatakan.⁷ Kriteria kedelapan Fuller kesesuaian antara tindakan pejabat dan aturan yang dideklarasikan sangat penting di sini. Ketika seorang pejabat administratif gagal menanggapi keberatan administratif dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, sehingga

⁷ Manotar Tampubolon and Bernadetha Nadea, "Artificial Intelligence and Understanding of Religion: A Moral Perspective," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 11, no. 8 (2024): 903–14.

menciptakan ketidakpastian prosedural bagi pemohon, pejabat tersebut gagal memenuhi uji kongruensi Fullarian: perilakunya menyimpang dari aturan yang dideklarasikan, merusak tujuan yang seharusnya dilayani oleh aturan itu. Kerangka Fuller dengan demikian menyediakan kosakata normatif untuk mengkritik inaksi pejabat sebagai kegagalan legalitas bukan sekadar pelanggaran kewajiban undang-undang positif.⁸

2.2 Keadilan Administratif dan Hak atas Upaya Administratif

Konsep keadilan administratif yang dipahami sebagai hak individu untuk memperoleh penyelesaian yang adil dan tepat waktu atas sengketa dengan otoritas administratif menempati posisi sentral dalam teori-teori kontemporer tentang negara administratif. Kajian akses terhadap keadilan yang dikembangkan Mauro Cappelletti, yang mula-mula berakar dalam tradisi prosedur perdata, telah diperluas ke ranah administratif untuk berargumen bahwa hak-hak formal atas keberatan dan banding secara substantif kosong maknanya kecuali jika mekanisme institusional untuk pelaksanaannya dapat diakses, tepat waktu, dan efektif.⁹ Analisis atas Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR mengkonfirmasi bahwa akses terhadap keadilan administratif dapat dirusak bukan hanya oleh hambatan formal, tetapi juga oleh hambatan informal berupa ketidakresponsifan pejabat sebuah fenomena yang oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Tahun 2014 coba diatasi melalui ketentuan pengabulan semu (fiktif positif).¹⁰

Dalam tradisi hukum administrasi Indonesia, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) berfungsi sebagai standar normatif dalam menilai perilaku administratif.¹¹ Asas-asas ini meliputi asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas proporsionalitas secara bersama-sama membentuk padanan administratif dari konsep negara hukum. Asas kepastian hukum, secara khusus, mensyaratkan agar konsekuensi dari inaksi pejabat ditetapkan terlebih

⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).

⁹ S. Safiuddin et al., "Analisis Hukum Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha," *Halu Oleo Legal Research Journal* 6, no. 3 (2024): 773–80.

¹⁰ R. La Nggolu et al., "Analisis Prosedur Pemberhentian Perangkat Desa di Desa Transpatoa Kecamatan Helumo Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 8 (2025).

¹¹ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Macmillan, 1885).

dahulu, agar warga dapat mengandalkan jangka waktu yang diatur undang-undang dalam merencanakan strategi hukum mereka, dan agar ketidakpastian prosedural tidak dijadikan senjata melawan mereka yang mencari pemulihan hak. Putusan pengadilan dalam perkara ini merupakan penegasan yudisial atas asas tersebut dalam keadaan di mana ketidakresponsifan pejabat telah menciptakan tepat jenis ambiguitas prosedural yang oleh AAUPB dimaksudkan untuk dicegah.¹²

2.3 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Perhatian akademis terhadap pemberhentian perangkat desa telah berlangsung melalui beberapa jalur yang berbeda namun saling berkaitan. Rizal La Nggolu dkk. (2025) mengkaji dimensi prosedural pemberhentian perangkat desa di Desa Transpatoa,¹³ dan menemukan penyimpangan signifikan dari persyaratan konsultatif Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 termasuk tidak adanya konsultasi kecamatan yang sungguh-sungguh dan penggantian kepatuhan substantif dengan kepatuhan formalistis semata. Studi tersebut menyajikan gambaran empiris yang berharga tentang ketidakpatuhan prosedural, tetapi tidak memperluas analisisnya ke mekanisme keberatan administratif maupun ke konsekuensi hukum dari ketidakresponsifan pejabat.¹⁴

Masbait, Salmon, dan Pattipawae (2025) menganalisis kekuatan hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara, dan mengidentifikasi disharmoni sistemik antara kerangka regulasi yang mengatur keberatan administratif dan implementasinya dalam praktik. Studi mereka menemukan ambiguitas normatif seputar doktrin fiktif positif sebagai sumber kebingungan prosedural namun tidak mengembangkan akun doktrinal yang komprehensif tentang bagaimana doktrin tersebut seharusnya beroperasi dalam konteks sengketa tata kelola desa. Penelitian ini dibangun di atas analisis tersebut dengan menerapkan doktrin penolakan semu pada fakta-fakta spesifik suatu

¹² A. Nasution, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, ed. dkk (Bandung: Mandar Maju, 2000).

¹³ La Nggolu et al., "Analisis Prosedur Pemberhentian Perangkat Desa di Desa Transpatoa Kecamatan Helumo Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan."

¹⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa (2017).

perkara yang telah diputus, sehingga berkontribusi pada elaborasi doktrinal berbasis kasus yang tidak ditemukan dalam studi sebelumnya.¹⁵

Safiuddin, Senu, dan Tatawu (2024) mengkaji analisis hukum upaya administratif dalam penyelesaian sengketa keputusan tata usaha negara, dengan menekankan pentingnya kepatuhan prosedural dan peran pengadilan dalam menegakkan jangka waktu yang ditetapkan undang-undang. Analisis mereka atas ketentuan upaya administratif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sejalan dengan penafsiran yang diadopsi dalam penelitian ini, meski tidak menyentuh pertanyaan spesifik tentang sengketa pemberhentian dalam konteks tata kelola desa.¹⁶ Rahim dkk. (2024) menganalisis perkara Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD, yang muncul dari sengketa administratif yang berkaitan namun berbeda, dan mengidentifikasi kelemahan prosedural serupa dalam implementasi mekanisme keberatan administratif di tingkat kecamatan.¹⁷

Haeruddin (2024), dalam analisis yang lebih luas tentang tantangan dan peluang dalam tata kelola desa terpadu, mengidentifikasi konflik sebagai tema yang terus berulang dalam literatur pemerintahan desa, dan mengaitkan persistensinya dengan kelemahan institusional serta kapasitas pejabat desa yang tidak memadai untuk menavigasi lingkungan regulasi yang kompleks sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Desa. Analisis makro ini memberikan konteks penting bagi studi kasus mikro yang menjadi inti penelitian ini.¹⁸

III. KERANGKA HUKUM

Prosedur keberatan administratif yang berlaku dalam sengketa tata kelola desa di Indonesia dibentuk oleh seperangkat instrumen legislatif yang saling

¹⁵ P. J. Masbait, H. Salmon, and D. R. Pattipawae, "Legal Force of Administrative Remedies in the Settlement of State Administrative Disputes," *Rechtsidee* 11, no. 2 (2025).

¹⁶ Safiuddin et al., "Analisis Hukum Upaya Administratif dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha."

¹⁷ Rahim et al., "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD."

¹⁸ H. Haeruddin, "The Analysis of Challenges and Opportunities in Integrated Village Government (IVG)," *Jurnal Borneo Administrator: Media Pengembangan Paradigma Dan Gaya Baru Manajemen Pemerintahan Daerah* 20, no. 2 (2024).

berkaitan dan harus dibaca dalam hubungan sistematis satu sama lain. Tiga instrumen undang-undang utama mengatur analisis ini: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut 'UU AP'), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.¹⁹

UU AP merupakan instrumen normatif dasar yang mengatur upaya administratif di Indonesia. Pasal 75 ayat (1) menetapkan hak umum warga yang dirugikan oleh keputusan atau tindakan administratif untuk mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintah yang menerbitkan keputusan tersebut atau kepada atasan pejabat bersangkutan. Upaya administratif dikategorikan ke dalam dua mekanisme berurutan: keberatan, yang ditujukan kepada pejabat penerbit atau atasannya, dan banding administratif, yang ditujukan kepada atasan pejabat yang memutus keberatan. Pasal 77 menetapkan bahwa keberatan harus diajukan dalam 21 hari kerja sejak pemberitahuan keputusan administratif, dan bahwa pejabat yang berwenang harus memberikan jawaban tertulis dalam 10 hari kerja setelah diterimanya keberatan. Pasal 78 ayat (5) memuat ketentuan pengabulan semu (fiktif positif) yang krusial: apabila pejabat yang berwenang atau atasannya gagal mengeluarkan keputusan dalam jangka waktu yang ditetapkan, keberatan atau banding tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Ketentuan ini merupakan kunci normatif putusan pengadilan dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR.²⁰

Undang-Undang Desa beserta peraturan pelaksanaannya menetapkan syarat-syarat substantif dan prosedural untuk pemberhentian perangkat desa. Pasal 5 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa menentukan bahwa pemberhentian memerlukan konsultasi terlebih dahulu dengan dan rekomendasi tertulis dari

¹⁹ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (2018).

²⁰ Jhoniansyah, "Settlement of Village Apparatus Selection Dispute Through the State Administrative Court."

camat.²¹ Alasan-alasan pemberhentian ditetapkan secara limitatif dan mencakup: meninggal dunia, pengunduran diri sukarela, mencapai usia 60 tahun, dihukum berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, ketidakmampuan permanen, tidak lagi memenuhi syarat pengangkatan, dan pelanggaran larangan yang berlaku bagi perangkat desa. Pendefinisian tersebut memiliki arti penting bagi keperluan ini: pemberhentian atas dasar dugaan tindak pidana mensyaratkan, sebagai kondisi pendahulu, adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Pemberhentian yang didasarkan atas tuduhan yang belum diproses melalui jalur pidana dengan demikian tidak memiliki dasar hukum berdasarkan teks peraturan yang berlaku.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 melengkapi UU AP dengan menetapkan persyaratan prosedural untuk memulai proses peradilan setelah menempuh upaya administratif. Peraturan ini menegaskan bahwa upaya administratif merupakan syarat prosedural mutlak untuk pengajuan gugatan tata usaha negara, dan bahwa jangka waktu yang ditetapkan undang-undang yang mengatur upaya administratif bersifat imperatif (wajib) dan bukan sekadar bersifat instruktif (petunjuk).²² Karakterisasi ini memiliki implikasi signifikan: ia berarti bahwa berlalunya jangka waktu yang ditetapkan tanpa tanggapan dari pejabat yang berwenang secara otomatis memicu mekanisme pengabulan semu (*fiktif positif*), memberikan kepada pemohon hak untuk menempuh upaya hukum lebih lanjut tanpa harus menunggu keputusan formal. Peraturan ini dengan demikian memperkuat perlakuan UU AP atas ketidakresponsifan pejabat sebagai peristiwa yang diakui secara hukum yang memajukan bukan menanggulkan proses upaya administratif.²³

Hubungan sistemis di antara instrumen-instrumen ini mengungkap kerangka normatif yang koheren: Undang-Undang Desa beserta peraturan pelaksanaannya mendefinisikan syarat-syarat substantif pemberhentian; UU AP

²¹ Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa.

²² Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan.

²³ S. Saldanavelasquez and P. O. Morales Salazar, "Community Representation and Social Conflict Management: Approaches for Sustainable Development," *Minerva* 6, no. 17 (2025): 93–103.

menetapkan mekanisme prosedural untuk menggugat keputusan pemberhentian melalui keberatan dan banding administratif; dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 mengoperasionalkan transisi dari proses administratif ke proses peradilan. Dibaca secara bersama-sama, instrumen-instrumen ini tidak menyisakan ruang normatif bagi proposisi bahwa ketidakresponsifan pejabat menutup hak pemohon untuk menempuh upaya hukum lebih lanjut sebuah kesimpulan yang dikukuhkan oleh putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram.

IV. METODOLOGI PENELITIAN

4.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif (penelitian hukum normatif), yang dalam khazanah hukum komparatif juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal. Orientasi metodologis ini berangkat dari premis bahwa fenomena hukum paling baik dipahami melalui analisis sistematis atas norma-norma otoritatif, ketentuan konstitusional, teks undang-undang, peraturan administratif, dan putusan peradilan yang membentuk tatanan hukum positif. Berbeda dengan penelitian hukum empiris yang menyelidiki dimensi perilaku atau sosiologis dari bekerjanya hukum, penelitian yuridis normatif mengarahkan perhatian analitisnya pada koherensi internal, hubungan hierarkis, dan implikasi interpretif dari norma-norma hukum itu sendiri. Secara operasional, orientasi normatif ini dijalankan melalui tiga langkah yang dapat diuji ulang: inventarisasi norma yang relevan, yaitu UU AP, UU Desa, Permendagri Nomor 67 Tahun 2017, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018; pengujian koherensi vertikal antarnorma tersebut untuk mengidentifikasi pertentangan, kekosongan, atau ambiguitas penafsiran; dan penerapan hasil pengujian itu pada fakta hukum Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR guna menilai keabsahan tindakan administratif yang disengketakan. Orientasi ini sangat tepat untuk penelitian ini, yang bukan bertujuan menggambarkan frekuensi pelanggaran prosedural dalam tata kelola

desa melainkan merumuskan standar normatif yang benar untuk mengevaluasi perilaku tersebut.²⁴

4.2 Pendekatan Penelitian

Tiga pendekatan metodologis digunakan secara kombinasi sistematis. Pendekatan perundang-undangan (pendekatan perundang-undangan) melibatkan pemeriksaan sistematis atas seluruh instrumen undang-undang dan peraturan yang relevan dengan isu-isu hukum yang diteliti. Pendekatan ini tidak sekadar menuntut identifikasi dan deskripsi norma-norma yang berlaku, melainkan juga interpretasinya berdasarkan sejarah legislatif, tujuan undang-undang, dan hubungan sistematis dengan instrumen lain dalam tatanan hukum. Pendekatan konseptual melibatkan analisis doktrin-doktrin hukum, prinsip-prinsip, dan konstruksi teoretis yang menyediakan kosakata normatif untuk mengevaluasi perilaku yang menjadi pokok persoalan. Dalam penelitian ini, pendekatan tersebut dioperasionalkan melalui keterlibatan dengan kerangka teoretis Kelsen, Dicey, dan Fuller, serta dengan konsep-konsep doktrinal kepastian hukum, proses hukum yang adil, dan asas praduga tidak bersalah sebagaimana telah dielaborasi dalam tradisi hukum administrasi Indonesia. Pendekatan kasus melibatkan analisis mendalam atas putusan-putusan peradilan sebagai sumber prinsip hukum dan sebagai manifestasi empiris dari bagaimana norma-norma hukum abstrak diterapkan dalam konteks faktual yang konkret. Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR menjadi objek kasus utama dalam penelitian ini dianalisis bukan sebagai preseden yang mengikat pengadilan di masa mendatang, melainkan sebagai artikulasi yurisprudensial yang signifikan tentang bagaimana prosedur keberatan administratif seharusnya beroperasi ketika pejabat yang berwenang gagal merespons dalam jangka waktu yang ditetapkan.²⁵

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed. rev. (Jakarta: Kencana, 2017), 47–61; Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 13–23.

²⁵ Alizée Francey, “A Mixed Methods Study of (Dis)Satisfaction with Open Government Data Portals: A User-Centric Perspective,” n.d.

4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum primer mencakup sumber-sumber yang secara normatif memiliki otoritas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa; Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan; dan Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR dari Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram.

Bahan hukum sekunder menyediakan elaborasi doktrinal dan interpretasi kontekstual: monograf akademik tentang hukum administrasi Indonesia dan prosedur peradilan tata usaha negara, artikel jurnal terulas sejawat tentang tata kelola desa, mekanisme keberatan administratif, dan keadilan administratif, serta studi komparatif prosedur upaya administratif dalam sistem hukum yang analogis.

4.4 Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui tiga proses interpretatif yang bersifat iteratif. Interpretasi hukum mencakup interpretasi gramatikal, sistematis, teleologis, dan historis atas teks-teks undang-undang, yang diterapkan untuk menyelesaikan ambiguitas dalam kerangka normatif yang mengatur prosedur keberatan administratif. Analisis doktrinal melibatkan identifikasi, rekonstruksi, dan evaluasi kritis atas doktrin-doktrin hukum khususnya doktrin fiktif positif dan prinsip proses hukum yang adil yang beroperasi dalam perkara yang diteliti. Interpretasi sistematis melibatkan pembacaan norma-norma individual dalam terang arsitektur keseluruhan tatanan hukum, memastikan bahwa kesimpulan interpretatif konsisten dengan struktur hierarkis hukum administrasi Indonesia dan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penalaran hukum deduktif

yang bergerak dari proposisi normatif umum menuju kesimpulan hukum spesifik menyediakan infrastruktur logis bagi analisis.²⁶

V. TEMUAN

5.1 Pengaturan Keberatan Administratif dalam Hukum Administrasi Indonesia

Kerangka normatif yang mengatur keberatan administratif di Indonesia mengalami transformasi mendasar dengan diundangkannya UU AP pada tahun 2014. Sebelum undang-undang ini, upaya administratif diatur secara terfragmentasi dan bersifat sektoral, yang menciptakan ketidakpastian signifikan tentang ketersediaan, ruang lingkup, dan persyaratan prosedural upaya tersebut.²⁷ UU AP merasionalisasi kerangka ini dengan menetapkan prosedur upaya administratif yang seragam yang berlaku di semua domain administrasi pemerintahan. Diperkenalkannya doktrin fiktif positif (pengabulan semu) dalam Pasal 77 ayat (5) dan Pasal 78 ayat (5) merupakan salah satu inovasi paling signifikan dari undang-undang ini, yang mengatasi kelemahan struktural dalam kerangka sebelumnya: kemampuan pejabat yang berwenang untuk menetralkan upaya administratif semata-mata dengan menolak merespons.

Pasal 75 UU AP menetapkan arsitektur dasar keberatan administratif. Warga atau badan hukum yang dirugikan oleh keputusan atau tindakan administratif dapat mengajukan keberatan kepada pejabat penerbit atau atasannya. Keberatan harus diajukan dalam 21 hari kerja sejak tanggal pemberitahuan keputusan administratif. Setelah keberatan diterima, pejabat yang berwenang memiliki waktu 10 hari kerja untuk mengeluarkan jawaban tertulis. Pasal 77 selanjutnya merinci ruang lingkup keberatan yang dapat diajukan, mensyaratkan agar pemohon mengidentifikasi secara spesifik

²⁶ Masbait et al., "Legal Force of Administrative Remedies in the Settlement of State Administrative Disputes"; Shad Saleem Faruqi, "Legal Pluralism in Malaysia: Navigating the Civil and Shariah Systems," ISEAS Perspective, 2025; F. I. Febriansyah et al., "Barbarian Digital Society: A Legal Philosophy Perspective on Efforts to Overcome the Moral Degradation of Indonesian Netizens," *NOVUM: Jurnal Hukum*, 2024.

²⁷ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), 205–212.

keputusan atau tindakan yang digugat dan mengemukakan dasar hukum yang mendukung dalilnya bahwa keputusan atau tindakan tersebut tidak sah.

Pasal 78 ayat (5) UU AP menetapkan bahwa apabila jangka waktu tanggapan yang ditentukan telah berakhir tanpa adanya keputusan dari pejabat yang berwenang atau atasannya, keberatan atau banding tersebut 'dianggap dikabulkan secara hukum'. Konsekuensi hukum yang tepat dari ketentuan pengabulan semu ini telah menjadi subjek kontroversi interpretasi: apakah itu berarti keputusan administratif awal secara otomatis dibatalkan, ataukah hanya menjaga hak pemohon untuk melanjutkan ke upaya hukum lebih lanjut? Putusan pengadilan dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR, sebagaimana dianalisis dalam bagian Pembahasan penelitian ini, mendukung penafsiran yang terakhir konsisten dengan penafsiran yang dikemukakan Masbait, Salmon, dan Pattipawae serta Safiuddin, Senu, dan Tatawu dalam kajian mereka mengenai kekuatan hukum upaya administratif.²⁸

5.2 Kewenangan Administratif dan Mekanisme Pemberhentian dalam Tata Kelola Desa

Kewenangan kepala desa untuk memberhentikan perangkat desa bersumber dari Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Desa, yang memberikan kewenangan kepada kepala desa untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa. Kewenangan ini secara substansial dibatasi oleh Pasal 5 Permendagri Nomor 67 Tahun 2017, yang menetapkan mekanisme prosedural tiga tahap: pertama, kepala desa harus berkonsultasi dengan camat dan menyatakan secara tertulis alasan-alasan pemberhentian yang diusulkan; kedua, camat harus mengeluarkan rekomendasi tertulis dalam tujuh hari; ketiga, setelah menerima rekomendasi yang mendukung, kepala desa dapat mengeluarkan Surat Keputusan Pemberhentian dalam tujuh hari, yang salinannya harus diserahkan kepada camat dalam waktu 14 hari.

Alasan-alasan pemberhentian yang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (3) Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 bersifat limitatif, bukan sekadar ilustratif. Di

²⁸ P. J. Masbait, H. Salmon, dan D. R. Pattipawae, "Legal Force of Administrative Remedies in the Settlement of State Administrative Disputes," *Rechtsidee* 11, no. 2 (2025); S. Safiuddin, L. Senu, dan G. Tatawu, "Analisis Hukum Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara," 2024.

antara alasan-alasan tersebut, pemberhentian atas dasar pemidanaan mensyaratkan, sebagai kondisi pendahulu yang tegas dinyatakan, adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan pidana penjara paling singkat lima tahun. Persyaratan ini mewujudkan asas praduga tidak bersalah dalam konteks kepegawaian administratif: seorang pejabat tidak dapat diberhentikan karena dugaan tindak pidana hingga perilaku tersebut terbukti melalui proses peradilan pidana termasuk habisnya semua upaya hukum yang tersedia. Dimasukkannya persyaratan ini ke dalam peraturan pemberhentian mencerminkan pilihan legislatif yang disadari untuk melindungi perangkat desa dari pemberhentian sewenang-wenang atas dasar tuduhan yang belum terverifikasi sebuah pilihan yang secara mencolok tidak dihormati oleh kepala desa dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR.

5.3 Masalah Hukum yang Teridentifikasi dalam Proses Adjudikasi

Proses adjudikasi Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR mengungkap tiga kategori masalah yuridis yang berbeda, yang masing-masing menerangi kelemahan sistemik dalam implementasi prosedur keberatan administratif dalam konteks tata kelola desa.

Masalah pertama dan paling segera signifikan menyangkut pertanyaan ambang prosedural: apakah banding administratif dapat diajukan tanpa menunggu tanggapan atas keberatan administratif sebelumnya. Posisi tergugat bahwa keberatan yang tidak dijawab menutup hak untuk banding bertumpu pada pembacaan formalistis atas ketentuan upaya administratif yang memperlakukan setiap langkah prosedural sebagai syarat mutlak bagi langkah berikutnya. Pembacaan ini, meski secara tekstual masuk akal, secara normatif tidak dapat dipertahankan. Ia mengubah ketidakresponsifan pejabat dari pelanggaran prosedural menjadi keuntungan prosedural mengganjar justru perilaku yang oleh ketentuan fiktif positif UU AP dimaksudkan untuk dikenai sanksi. Posisi balasan penggugat bahwa berlalunya jangka waktu tanggapan yang ditetapkan undang-undang tanpa tindakan apapun merupakan, demi bekerjanya hukum, penolakan atas keberatan yang dengan demikian memicu hak untuk banding

memiliki landasan tekstual dalam Pasal 78 ayat (5) dan secara normatif lebih unggul dalam menjaga akses warga terhadap keadilan administratif.²⁹

Masalah kedua menyangkut validitas substantif dari surat keputusan pemberhentian itu sendiri. Pemberhentian didasarkan pada tuduhan penyimpangan keuangan yang belum diproses melalui jalur pidana. Tim pencarian fakta yang dibentuk oleh Kepala Desa mengidentifikasi tujuh kategori dugaan pelanggaran, yang tidak satu pun telah ditetapkan melalui proses pengadilan. Tuduhan penyalahgunaan dana dan pemungutan biaya tidak resmi perilaku yang, jika terbukti, akan merupakan tindak pidana termasuk secara langsung dalam kategori alasan yang, berdasarkan Pasal 5 ayat (3) huruf b Permendagri Nomor 67 Tahun 2017, memerlukan putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap sebelum pemberhentian dapat dilakukan secara sah. Surat keputusan pemberhentian yang diterbitkan tanpa adanya putusan demikian dengan demikian cacat hukum sejak awal.

Masalah ketiga menyangkut tidak adanya bukti kepatuhan dengan persyaratan konsultasi kecamatan. Berkas perkara tidak membuktikan bahwa Kepala Desa melakukan konsultasi wajib dengan Camat Bayan atau memperoleh rekomendasi tertulis yang dipersyaratkan sebagai kondisi pendahulu untuk penerbitan surat keputusan pemberhentian. Kelalaian prosedural ini bukan sekadar bersifat teknis. Ia mencabut camat dari fungsi pengawasan yang oleh peraturan ditugaskan kepada jabatan tersebut menghilangkan satu-satunya kontrol kelembagaan atas pelaksanaan kewenangan pemberhentian kepala desa yang disediakan oleh kerangka regulasi.

VI. PEMBAHASAN

6.1 Doktrin Fiktif Positif dan Kepastian Hukum Prosedural

Pertanyaan yuridis sentral yang dihadirkan oleh Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR apakah tidak adanya tanggapan atas keberatan

²⁹ Ndraha, *Desa, Masyarakat Desa Dan Pembangunan Desa* (Jakarta: Ghakia Indonesia, 1991).

administratif menutup hak pemohon untuk mengajukan banding administratif bergantung pada penafsiran yang tepat atas ketentuan fiktif positif dalam Pasal 78 ayat (5) UU AP. Kesimpulan pengadilan bahwa hal itu tidak menutup hak tersebut adalah benar, dan penalaran yang mendukung kesimpulan ini layak untuk dielaborasi secara cermat.

Doktrin fiktif positif berpijak pada asas kepastian hukum, yang tertera dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik di Pasal 10 ayat (1) huruf a UU AP. Asas ini mensyaratkan, setidaknya, agar konsekuensi hukum dari perilaku atau inaksi pejabat dapat ditentukan terlebih dahulu sehingga warga dapat mengatur strategi hukum mereka dengan semestinya. Ketika seorang pejabat gagal menanggapi keberatan administratif dalam jangka waktu yang ditetapkan, konsekuensi hukum dari kegagalan itu tidak boleh diserahkan pada penentuan pejabat berikutnya; ia harus ditetapkan oleh hukum itu sendiri. Pasal 78 ayat (5) mencapai tepat ini: dengan menetapkan bahwa berlalunya jangka waktu yang ditentukan undang-undang tanpa tanggapan merupakan pengabulan semu atas keberatan (fiktif positif) yang, dalam perkara ini, membuka jalan bagi upaya hukum lebih lanjut ketentuan ini menghilangkan kekosongan prosedural yang sebaliknya akan memungkinkan inaksi pejabat menutup upaya hukum warga.

Penting ditegaskan bahwa fiktif positif dan fiktif negatif bukan dua istilah untuk gejala hukum yang sama, melainkan dua akibat hukum yang saling berlawanan atas satu fakta yang sama, yaitu diamnya pejabat. Di bawah rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diamnya pejabat dikonstruksikan sebagai penolakan (fiktif negatif), sehingga sikap diam itu sendiri melahirkan objek sengketa berupa keputusan penolakan yang dapat digugat. Sebaliknya, Pasal 77 ayat (5) dan Pasal 78 ayat (5) UU AP membalik konstruksi tersebut: diamnya pejabat dianggap sebagai pengabulan atas keberatan atau banding (fiktif positif). Penelitian ini secara konsisten menggunakan konstruksi fiktif positif sebagai kerangka analisis, karena rezim inilah yang berlaku atas keberatan yang diajukan penggugat pada 22 Desember 2021. Implikasinya bagi perkara ini bersifat langsung: karena diamnya Kepala Desa dan Camat secara hukum bermakna pengabulan, bukan penolakan, maka sikap diam tersebut sama sekali tidak dapat dikonstruksikan sebagai belum

terpenuhinya prasyarat prosedural yang menghalangi penggugat menempuh banding administratif dan gugatan ke pengadilan. Rujukan pada konstruksi fiktif negatif dalam naskah ini karenanya semata bersifat historis-komparatif, bukan sebagai dasar normatif yang diterapkan.

Argumen tergugat dalam perkara ini bahwa keberatan yang tidak dijawab menciptakan prasyarat prosedural yang tidak dapat dipenuhi sehingga menghalangi tindakan hukum lebih lanjut membalik logika struktural Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. UU AP diundangkan dengan latar belakang ketidakresponsifan administratif yang meluas yang telah, tanpa adanya konsekuensi undang-undang yang jelas, secara efektif mencegah warga untuk memperoleh pemulihan atas tindakan administratif yang tidak sah. Ketentuan fiktif positif secara khusus dirancang untuk menghentikan pola ini dengan menghilangkan kekuasaan inaksi pejabat untuk menentukan nasib upaya administratif. Menafsirkan keberatan yang tidak dijawab sebagai menciptakan hambatan prosedural bukannya memicu mekanisme fiktif positif berarti memulihkan tepat impunitas administratif yang oleh undang-undang dimaksudkan untuk dihapuskan.³⁰

Putusan pengadilan lebih lanjut didukung oleh interpretasi teleologis atas ketentuan upaya administratif UU AP. Tujuan dari mekanisme keberatan administratif adalah menyediakan sarana yang dapat diakses, tepat waktu, dan efektif untuk menggugat keputusan administratif yang tidak sah tanpa harus menempuh jalur peradilan. Tujuan ini digagalkan jika hak untuk menggunakan mekanisme tersebut dapat dipadamkan oleh pejabat yang keputusannya sedang digugat. Kriteria kongruensi Fuller mensyaratkan bahwa perilaku pejabat harus sesuai dengan aturan hukum yang dideklarasikan; aturan yang dideklarasikan oleh UU AP adalah bahwa keberatan harus diputus dalam 10 hari kerja, dan bahwa kegagalan untuk memutus dalam jangka waktu itu memicu mekanisme fiktif positif. Ketidakresponsifan pejabat bukan merupakan peristiwa yang netral secara hukum di bawah UU AP: ia merupakan kegagalan yang diakui secara hukum yang memajukan bukan menangguhkan garis waktu prosedural.³¹

³⁰ Widjaja, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa* (Jakarta: Bumi Angkasa, 1993).

³¹ Ndraha, *Desa, Masyarakat Desa Dan Pembangunan Desa*, Ghakia Indonesia, 1991.

Kerangka Kelsenian dan Diceyan yang dibangun pada subbab 2.1 bekerja pada dua titik analisis yang berbeda dalam perkara ini, dan keduanya perlu dinyatakan secara eksplisit agar tidak berhenti sebagai ornamen teoretis. Uji validitas Kelsenian menjawab pertanyaan mengenai keabsahan Surat Keputusan Nomor 40 Tahun 2021: sebagai norma pada lapis terbawah, surat keputusan itu menurunkan validitasnya dari Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 dan Undang-Undang Desa. Karena diterbitkan tanpa memenuhi syarat putusan pidana berkekuatan hukum tetap dan tanpa konsultasi kecamatan yang terdokumentasi, surat keputusan tersebut kehilangan dasar derivasinya, sehingga kebatalannya merupakan konsekuensi struktural dari hierarki norma, bukan penilaian atas kelayakan kebijakan kepala desa. Proposisi pertama Dicey bahwa tidak seorang pun boleh menanggung kerugian hukum kecuali melalui bekerjanya hukum yang berlaku menjawab pertanyaan yang berbeda, yaitu mengenai akibat hukum dari sikap diam pejabat: memperlakukan diamnya Kepala Desa dan Camat sebagai hambatan prosedural bagi penggugat berarti membiarkan kerugian hukum lahir dari kehendak sepihak pejabat, bukan dari bekerjanya norma. Kriteria kongruensi Fuller, sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya, melengkapi keduanya pada tataran perilaku pejabat. Ketiga tradisi teoretis tersebut dengan demikian menjalankan fungsi analitis yang terbagi secara jelas: Kelsen menguji keabsahan norma, Dicey menguji legitimasi pembebanan kerugian, dan Fuller menguji kesesuaian antara tindakan pejabat dengan aturan yang telah dideklarasikan.

6.2 Surat Keputusan Pemberhentian dan Kepatuhan terhadap Persyaratan Proses Hukum yang Adil

Analisis substantif atas surat keputusan pemberhentian dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR mengangkat pertanyaan-pertanyaan mendasar tentang kepatuhan kepala desa terhadap persyaratan proses hukum yang adil yang tertanam dalam hukum administrasi Indonesia. Pemberhentian didasarkan pada tuduhan perbuatan pidana yang belum diproses melalui jalur peradilan pidana, sebuah dasar yang, sebagaimana diargumentasikan di atas, berada di luar

alasan pemberhentian yang sah berdasarkan Pasal 5 ayat (3) huruf b Permendagri Nomor 67 Tahun 2017.³²

Signifikansi pelanggaran ini melampaui fakta-fakta spesifik perkara. Ia mencerminkan pola yang lebih luas yang terdokumentasi dalam beberapa studi empiris tentang tata kelola desa: kepala desa yang menggunakan kewenangan pemberhentiannya sebagai respons atas keluhan warga atau tekanan politik, tanpa menundukkan keluhan tersebut pada pengujian pembuktian yang disyaratkan oleh kerangka regulasi. Tim pencarian fakta yang dibentuk oleh Kepala Desa Anyar mengidentifikasi tujuh kategori dugaan pelanggaran, namun berkas perkara tidak mengungkapkan bahwa tim tersebut melakukan penyelidikannya sesuai dengan standar pembuktian formal apa pun, maupun bahwa temuan-temuan tersebut dibagikan kepada penggugat sebelum surat keputusan pemberhentian diterbitkan. Tidak adanya perlindungan prosedural ini tidak konsisten dengan asas kecermatan yang diwajibkan oleh AAUPB, yang menuntut agar pejabat administratif mengumpulkan dan memverifikasi semua informasi yang relevan sebelum membuat keputusan yang merugikan hak-hak individual.

Hubungan antara tuduhan pidana dan pemberhentian administratif layak mendapat perhatian khusus dalam konteks hukum Indonesia. Dasar utama pembatalan dalam perkara ini bersifat tekstual dan berdiri sendiri: Pasal 5 ayat (3) huruf b Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 secara eksplisit mensyaratkan adanya putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai syarat pendahulu pemberhentian atas dasar perbuatan pidana, sehingga ketiadaan putusan tersebut sudah cukup untuk membatalkan surat keputusan pemberhentian tanpa memerlukan bantuan asas dari ranah hukum lain. Asas praduga tidak bersalah, yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, karenanya diposisikan dalam penelitian ini sebagai penguat analogis lintas-ranah yang justifikasinya dinyatakan secara eksplisit, bukan sebagai dasar pembatalan yang mandiri dan bukan pula sebagai asas yang berlaku otomatis di luar proses pidana. Justifikasi

³² Rahim et al., "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD."

analogi tersebut terletak pada kesamaan struktur situasi yang diatur dan pada kenyataan bahwa Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 sendiri telah memositifkan logika yang sama ke dalam norma administratif melalui syarat putusan berkekuatan hukum tetap: ia mengungkapkan prinsip keadilan fundamental yang melarang dijatuhkannya konsekuensi yang menghukum atau merugikan kepada seorang individu atas dasar tuduhan yang belum terbukti. Pemberhentian seorang pejabat publik atas dasar dugaan bukan perbuatan pidana yang telah terbukti adalah tepat jenis pengenaan demikian, dan persyaratan regulasi atas adanya putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap sebelum pemberhentian atas dasar ini dapat dilanjutkan memberikan ekspresi hukum konkret atas asas praduga tidak bersalah dalam konteks kepegawaian administratif.³³

6.3 Implikasi Kelembagaan bagi Tata Kelola Desa

Cacat prosedural yang terungkap dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR tidak adanya konsultasi kecamatan yang terdokumentasi, pemberhentian berdasarkan tuduhan yang tidak terbukti, dan kegagalan menanggapi keberatan administratif di tingkat desa maupun kecamatan secara kolektif berpotensi mengindikasikan defisit kelembagaan dalam kapasitas aktor tata kelola desa untuk mengimplementasikan kerangka regulasi yang mengatur kepegawaian perangkat desa. Cakupan generalisasi atas indikasi ini perlu dinyatakan secara jujur: temuan bersumber dari satu putusan pengadilan tingkat pertama yang status berkekuatan hukum tetapnya belum dapat dipastikan, sehingga putusan tersebut berfungsi sebagai preseden persuasif dan ilustrasi diagnostik, bukan sebagai bukti prevalensi. Studi lanjutan yang mengintegrasikan putusan-putusan pengadilan tata usaha negara sejenis dari daerah lain diperlukan untuk menguji sejauh mana pola ini benar-benar bersifat sistemik.

Defisit ini memiliki beberapa dimensi. Pertama adalah defisit pengetahuan: kepala desa dan pejabat kecamatan mungkin kurang memiliki

³³ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

pemahaman yang memadai tentang persyaratan prosedural yang mengatur pemberhentian dan konsekuensi hukum dari ketidakpatuhan. Kerangka regulasi pemberhentian perangkat desa terperinci, kompleks secara teknis, dan memerlukan pengetahuan atas berbagai instrumen yang saling tumpang tindih pengetahuan yang tidak dapat diasumsikan ada tanpa adanya pelatihan dan pengembangan kapasitas yang sistematis. Kedua adalah defisit akuntabilitas: kerangka regulasi menyediakan pengawasan kecamatan atas keputusan pemberhentian kepala desa, namun pengawasan ini efektif hanya jika pejabat kecamatan secara aktif menjalankan fungsi pengawasan mereka dan bukan sekadar menstempel proposal kepala desa. Bukti-bukti dalam perkara ini mengindikasikan bahwa fungsi pengawasan tersebut tidak dijalankan.³⁴

Dimensi ketiga adalah defisit budaya prosedural: kegagalan baik kepala desa maupun camat untuk menanggapi keberatan administratif dan banding penggugat dalam jangka waktu yang ditetapkan undang-undang mengindikasikan budaya administratif yang tidak memberikan keseriusan yang semestinya pada kewajiban-kewajiban prosedural formal sebagaimana dituntut oleh UU AP. Defisit budaya ini tidak dapat diatasi semata-mata dengan mengundang aturan yang jelas; ia memerlukan intervensi kelembagaan yang berkelanjutan pelatihan, pemantauan, dan mekanisme akuntabilitas yang menerjemahkan kewajiban hukum formal menjadi praktik administratif yang terinternalisasi.

Perubahan Undang-Undang Desa oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024, yang mengalihkan kewenangan formal untuk memberhentikan perangkat desa dari kepala desa kepada bupati/walikota, mungkin secara parsial mengatasi beberapa kelemahan kelembagaan ini dengan menambahkan lapisan pengawasan eksekutif dalam proses pemberhentian. Perubahan struktural ini, bagaimanapun, tidak menghilangkan kebutuhan akan pelatihan yang memadai, panduan prosedural, dan pemantauan kepatuhan terhadap persyaratan yang mengatur keberatan dan banding administratif yang tetap diatur oleh UU AP tanpa memandang tingkat di mana kewenangan pemberhentian dilekatkan.

³⁴ L. L. Fuller, *The Morality of Law* (Yale University Press, 1964).

6.4 Peran Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram dalam Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR mencontohkan fungsi konstitusional yang dirancang untuk diemban oleh pengadilan tata usaha negara: perlindungan warga dari tindakan administratif yang tidak sah dan penegakan standar prosedural yang memberikan substansi pada keadilan administratif. Dengan menolak eksepsi prosedural tergugat dan mengabulkan seluruh gugatan penggugat, pengadilan menegaskan beberapa proposisi yang sentral bagi integritas mekanisme keberatan administratif.³⁵

Pertama, pengadilan menegaskan bahwa jangka waktu yang ditetapkan undang-undang yang mengatur upaya administratif bersifat imperatif dan bukan sekadar instruktif, dan bahwa ketidakresponsifan pejabat dalam jangka waktu tersebut memiliki konsekuensi yang secara hukum bersifat menentukan tidak dapat dielakkan melalui formalisme prosedural. Kedua, pengadilan menegaskan bahwa pemberhentian perangkat desa atas dasar tuduhan yang belum ditetapkan melalui putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap bertentangan dengan teks tegas Permendagri Nomor 67 Tahun 2017 dan dengan prinsip-prinsip proses hukum yang adil yang menjiwai hukum administrasi Indonesia. Ketiga, pengadilan menunjukkan kesediaan untuk mengutamakan hak substantif warga untuk mengakses keadilan administratif di atas preferensi prosedural pejabat administratif yang telah gagal memenuhi kewajiban mereka sendiri berdasarkan UU AP.³⁶

VII. SIMPULAN

Penelitian ini menetapkan tiga simpulan pokok. Pertama, doktrin fiktif positif dalam Pasal 77 ayat (5) dan Pasal 78 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan 2014 merupakan respons yang berprinsip terhadap ketidakresponsifan pejabat: berlalunya jangka waktu tanpa tanggapan memicu mekanisme pengabulan semu yang menjaga hak pemohon untuk melanjutkan ke

³⁵ Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*.

³⁶ Rahim et al., "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD."

banding administratif dan peninjauan yudisial. Konstruksi ini harus dibedakan secara tegas dari fiktif negatif (penolakan semu) di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yang melekatkan akibat hukum yang berlawanan pada fakta yang sama; naskah ini menggunakan fiktif positif sebagai kerangka normatif yang berlaku dan menempatkan fiktif negatif semata sebagai pembandingan historis. Kedua, pemberhentian perangkat desa atas dasar tuduhan pidana yang belum berkekuatan hukum tetap melanggar persyaratan tegas Permendagri Nomor 67 Tahun 2017, asas praduga tidak bersalah, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketiga, perkara ini berpotensi mengindikasikan kerentanan prosedural berupa absennya konsultasi kecamatan yang terdokumentasi dan kegagalan merespons keberatan administratif. Karena indikasi tersebut bersumber dari satu putusan pengadilan tingkat pertama yang status berkekuatan hukum tetapnya belum dapat dipastikan, penelitian ini memosisikannya sebagai preseden persuasif dan proposisi yang perlu diuji melalui kajian atas putusan sejenis, bukan sebagai simpulan empiris mengenai tata kelola desa secara umum.

Penelitian ini merekomendasikan: (1) Kementerian Dalam Negeri mengembangkan panduan prosedural standar bagi kepala desa dan pejabat kecamatan tentang pemberhentian perangkat desa dan konsekuensi hukum dari ketidakpatuhan; (2) pengadilan tata usaha negara terus menegakkan karakter imperatif jangka waktu upaya administratif dan menolak formalisme prosedural yang menguntungkan inaksi pejabat; (3) implementasi perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 disertai pelatihan yang memadai tentang prosedur keberatan administratif; dan (4) para akademisi memberikan perhatian lebih besar pada antarmuka tata kelola desa dan keadilan administratif sebagai ranah dengan kerentanan prosedural yang khas.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal

- Faruqi, S. S. 2025/27 "Legal Pluralism in Malaysia: Navigating the Civil and Shariah Systems" by Shad Saleem Faruqi. Iseas.edu.sg, 2025. <https://www.iseas.edu.sg/category/media/latest-news/page/360/articles-commentaries/iseas-perspective/page/10/?repeat=w3tc>.
- Febriansyah, F. I., A. R. Syam, and ... "Barbarian Digital Society: A Legal Philosophy Perspective on Efforts to Overcome the Moral Degradation of Indonesian Netizens." NOVUM: JURNAL ..., 2024. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/novum/article/view/74371>.
- Haeruddin, H. "The Analysis of Challenges and Opportunities in Integrated Village Government (IVG)." Jurnal Borneo Administrator: Media Pengembangan Paradigma Dan Gaya Baru Manajemen Pemerintahan Daerah 20, no. 2 (2024).
- Jhoniansyah. "Settlement of Village Apparatus Selection Dispute Through the State Administrative Court." JUSTICES Journal of Law 2, no. 3 (2023): 142–54.
- La Nggololu, R., Darmawati, and Rusmuliadi. "Analisis Prosedur Pemberhentian Perangkat Desa Di Desa Transpatoa Kecamatan Helumo Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan." Jurnal Hukum Lex Generalis 6, no. 8 (2025).
- Manotar Tampubolon and Bernadetha Nadea. Artificial Intelligence and Understanding of Religion: A Moral Perspective. (Hamburg, Germany) 11, no. 8 (2024): 903–14. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v11i8.6104>.
- Masbait, P. J., H. Salmon, and D. R. Pattipawae. "Legal Force of Administrative Remedies in the Settlement of State Administrative Disputes." Rechtsidee 11, no. 2 (2025).
- Rahim, M. N., N. Vatmawati, C. Irmadani, and E. Paselle. "Kasus Sengketa Tata Usaha Negara Dengan Objek Putusan Nomor 9/G/2023/PTUN.SMD." Binamulia Hukum 13, no. 1 (2024): 35–43.
- Safiuddin, S., L. Sensus, and G. Tatawu. "Analisis Hukum Upaya Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha." Halu Oleo Legal Research Journal 6, no. 3 (2024): 773–80.
- Saldanavelasquez, S., and P. O. Morales Salazar. "Community Representation and Social Conflict Management: Approaches for Sustainable Development." Minerva 6, no. 17 (2025): 93–103.

Buku

- Alizée, Francey. A Mixed Methods Study of (Dis)Satisfaction with Open Government Data Portals: A User-Centric Perspective Alizée Francey. n.d.
- Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Macmillan, 1885.
- Fuller, L. L. *The Morality of Law*. Yale University Press, 1964.

- Indoharto. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Ed. rev. Jakarta: Kencana, 2017.
- Nasution, A. Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah. Edited by dkk. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Ndraha. Desa, Masyarakat Desa Dan Pembangunan Desa. Jakarta: Ghakia Indonesia, 1991.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Widjaja. Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa. Jakarta: Bumi Angkasa, 1993.
- Widodo, J. Good Governance Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. Surabaya: Insan Cendikia, 2001.

Peraturan Perundang-Undangan

- Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram. Putusan Nomor 1/G/2022/PTUN.MTR. Mataram: Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram, 2022.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif (2018).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa (2017).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa (2015).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (1986).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (2014).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).