



Dissenting Opinion dan Asas Legalitas dalam Pemberhentian Anggota Polri

Aditya Afieq Prakoso^{1*}, Roy Marthen Moonti², Ibrahim Ahmad³

¹⁻³ Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Gorontalo, Indonesia

Korespondensi penulis : adityafieq@gmail.com*

Abstract. *The dissenting opinion phenomenon in Decision Number 12/G/2021/PTUN.GTO reflects the tension between the principle of legality and administrative practice in the dishonorable dismissal (PTDH) of Polri members. This study aims to analyze the legal position of dissenting opinions in the state administrative judicial system and assess the extent to which PTDH decisions reflect compliance with the principle of legality and general principles of good governance. This research uses juridical-normative method with conceptual approach and case study. The results of the study show that dissenting opinions function as judicial control over the potential for abuse of administrative authority, especially when the legal basis for PTDH refers to circular letters that do not have the binding force of laws and regulations. It is recommended that the PTDH mechanism prioritizes the principle of due process of law to ensure justice and legal certainty for members of the National Police who are subject to administrative sanctions.*

Keywords: *Dissenting Opinion, Principle of Legality, PTDH of Police Members, State Administrative Court.*

Abstrak. Fenomena dissenting opinion dalam Putusan Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO mencerminkan ketegangan antara asas legalitas dan praktik administratif dalam pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) anggota Polri. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum dissenting opinion dalam sistem peradilan tata usaha negara serta menilai sejauh mana keputusan PTDH mencerminkan kepatuhan terhadap asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan konseptual dan studi kasus. Hasil kajian menunjukkan bahwa dissenting opinion berfungsi sebagai kontrol yudisial terhadap potensi penyalahgunaan wewenang administratif, khususnya ketika dasar hukum PTDH merujuk pada surat edaran yang tidak memiliki kekuatan mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan. Disarankan agar mekanisme PTDH mengedepankan prinsip due process of law demi menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi anggota Polri yang dikenai sanksi administratif.

Kata Kunci : Dissenting Opinion, Asas Legalitas, PTDH Anggota Polri, Peradilan Tata Usaha Negara.

1. PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi prinsip keadilan dan kepastian hukum, Indonesia menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh perlindungan hukum secara adil dan transparan, termasuk dalam konteks hukum administrasi negara. Kepastian ini tercermin dalam prinsip dasar konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam praktiknya, prinsip ini dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) berperan strategis dalam mengontrol legalitas tindakan administratif pejabat pemerintahan, termasuk dalam konteks pemberhentian anggota Polri dari dinas secara tidak hormat (PTDH). Dalam praktiknya, ketentuan PTDH diatur dalam

berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Polri, serta Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap) Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Polri dan Perkap Nomor 19 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kode Etik Profesi Polri.

Namun demikian, realitas penegakan hukum dan pelaksanaan PTDH tidak jarang menimbulkan problematika hukum yang substansial, terutama ketika berhadapan dengan prinsip legalitas (*legality principle*) dan asas keadilan prosedural (*due process of law*). Salah satu kasus aktual yang mencerminkan kompleksitas tersebut adalah perkara nomor 12/G/2021/PTUN.GTO, di mana terjadi perbedaan pendapat atau *dissenting opinion* di antara majelis hakim PTUN Gorontalo dalam memutus sengketa kepegawaian terhadap anggota Polri bernama Bharada Wahyu Ibrahim.

Dissenting opinion dalam konteks peradilan Indonesia mendapat legitimasi normatif melalui Pasal 14 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa apabila dalam musyawarah hakim tidak diperoleh mufakat bulat, maka pendapat berbeda dari hakim yang minoritas wajib dicantumkan dalam putusan sebagai bentuk pertanggungjawaban intelektual dan moral hakim terhadap penegakan hukum (Salim et al., 2022).

Dalam perkara PTUN Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO, majelis hakim menyatakan bahwa tindakan Kepala Kepolisian Daerah Gorontalo dalam mengeluarkan surat keputusan PTDH terhadap penggugat telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, serta memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) seperti asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Namun, *dissenting opinion* yang diajukan oleh Hakim Anggota II menyatakan bahwa keputusan tersebut cacat secara prosedural karena belum ada pembuktian pidana secara sah melalui peradilan umum sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 22 ayat (2) Perkap No. 14 Tahun 2011.

Dissenting opinion tersebut mempermasalahkan keabsahan surat edaran sebagai dasar hukum pengganti terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, terutama dalam konteks penegakan sanksi administrasi berupa PTDH. Menurut pendapat hakim minoritas, surat edaran Kapolri tidak memiliki kekuatan hukum yang dapat mengesampingkan ketentuan eksplisit dalam peraturan Kapolri yang mensyaratkan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sebelum PTDH dapat diterapkan. Pandangan ini sejalan dengan pendapat akademik bahwa surat edaran hanyalah bentuk dari *beleidsregel* atau peraturan

kebijakan yang tidak dapat menegasikan hierarki norma dalam sistem hukum nasional. (PRAKOSO, 2024)

Fenomena dissenting opinion tersebut menjadi penting dikaji karena tidak hanya menyangkut perbedaan interpretasi hukum antar hakim, tetapi juga mencerminkan dinamika epistemik dalam pengambilan keputusan hukum administrasi negara, khususnya dalam ranah hukum kepegawaian Polri. Pemberhentian anggota Polri secara tidak hormat merupakan langkah administratif yang memiliki implikasi berat terhadap status dan hak-hak hukum personel bersangkutan, sehingga harus ditempuh dengan memperhatikan asas proporsionalitas, legalitas, dan kehati-hatian tinggi

Dari perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi, kasus ini menjadi menarik karena menguji integritas sistem pengawasan administratif Polri dalam kerangka negara hukum yang demokratis. Menurut (Rustam, 2018), praktik PTDH harus tunduk pada *due process of law* dengan menjamin adanya pemeriksaan menyeluruh, pembelaan yang adil, dan kepastian hukum melalui prosedur yang objektif. Bahkan, dalam praktik internal, pendampingan terhadap terduga pelanggar dalam sidang KKEP pun sering tidak dijalankan secara maksimal sebagaimana diatur dalam Perkap No. 19 Tahun 2012 tentang Tata Kerja Komisi Kode Etik.

Studi ini juga menunjukkan bahwa ketentuan normatif yang mengatur pelaksanaan PTDH di lingkungan Polri seringkali menghadapi hambatan dalam implementasi, baik karena keterbatasan teknis, dualisme regulasi, maupun penyalahgunaan diskresi administratif. Oleh sebab itu, penegakan prinsip legalitas dan pertanggungjawaban prosedural menjadi kunci utama dalam menjaga kepercayaan publik terhadap institusi penegak hukum, khususnya Polri.

Lebih lanjut, dissenting opinion dalam putusan ini juga menjadi wujud nyata independensi yudisial dan kebebasan berpendapat yang dijamin dalam sistem peradilan modern. Seperti yang dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo, hukum bukan hanya sekumpulan norma statis, tetapi adalah alat dinamis untuk menjawab tantangan keadilan sosial (Rahardjo, 2014). Oleh karena itu, praktik dissenting opinion harus dipahami sebagai bagian integral dari dialektika hukum yang sehat, yang memperkaya penemuan hukum dan mendorong akuntabilitas dalam setiap putusan pengadilan.

Dengan demikian, kajian terhadap dissenting opinion dan asas legalitas dalam konteks pemberhentian anggota Polri melalui studi kasus Putusan PTUN Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO menjadi relevan dan penting sebagai kontribusi terhadap penguatan prinsip negara hukum, perlindungan hak asasi aparat negara, serta peningkatan kualitas sistem peradilan tata usaha negara di Indonesia.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini berfokus pada dua aspek utama, yaitu: pertama, bagaimana kedudukan hukum *dissenting opinion* dalam sistem peradilan Tata Usaha Negara, khususnya dalam konteks sengketa pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) terhadap anggota Polri; dan kedua, sejauh mana keputusan PTDH dalam Putusan Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO mencerminkan kepatuhan terhadap asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana dikritisi secara argumentatif dalam *dissenting opinion* hakim anggota.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (legal research), yang bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin, serta putusan pengadilan terkait dengan praktik pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) terhadap anggota Polri dalam bingkai hukum administrasi negara. Fokus utama terletak pada analisis yuridis terhadap keberadaan *dissenting opinion* dalam sistem peradilan Tata Usaha Negara dan relevansinya terhadap prinsip legalitas sebagai pilar utama negara hukum. Sebagai penelitian normatif, kajian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah kesesuaian keputusan PTDH dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2003, serta berbagai Peraturan Kapolri. Pendekatan kasus diterapkan melalui analisis terhadap Putusan PTUN Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO dan *dissenting opinion* yang menyertainya. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk menggali pengertian dan peran *dissenting opinion* dalam menegakkan prinsip independensi dan akuntabilitas hakim dalam sistem hukum Indonesia.

3. PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum *Dissenting Opinion* Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara, Khususnya Dalam Konteks Sengketa Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) Terhadap Anggota Polri

Kebebasan hakim dalam memutus perkara merupakan elemen mendasar dari prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam kerangka sistem peradilan Indonesia, ruang ekspresi terhadap kebebasan tersebut dimanifestasikan melalui keberadaan *dissenting opinion*, yakni perbedaan pendapat antara hakim anggota dengan putusan mayoritas majelis. Meskipun

tidak menentukan hasil akhir perkara, dissenting opinion mengandung bobot yuridis dan moral yang signifikan sebagai ekspresi kebebasan individu seorang hakim yang dijamin dalam sistem hukum Indonesia (Prajatama, 2014).

Kedudukan dissenting opinion dalam sistem peradilan tata usaha negara memperoleh relevansinya secara kontekstual dalam perkara-perkara yang menyangkut hak-hak kepegawaian, salah satunya adalah perkara Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) terhadap anggota Polri. Dalam perkara Wahyu Ibrahim melawan Kepala Kepolisian Daerah Gorontalo (Putusan Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO), dissenting opinion mencuat sebagai kritik terhadap legalitas prosedur administrasi PTDH yang dinilai cacat secara formil dan substansial oleh hakim minoritas.(Putusan et al., n.d.)

Secara normatif, dasar hukum keberadaan dissenting opinion dapat ditelusuri dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 14 ayat (2) menyebutkan bahwa dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang diperiksa dan menjadi bagian tak terpisahkan dari putusan. Jika tidak tercapai mufakat bulat, maka pendapat yang berbeda wajib dimuat dalam putusan (Pasal 14 ayat (3)). Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia secara eksplisit mengakui legalitas dari dissenting opinion sebagai bagian dari struktur putusan hukum.

Dalam konteks peradilan tata usaha negara, pengadilan memiliki kewenangan untuk menguji legalitas keputusan pejabat administrasi negara, termasuk keputusan PTDH terhadap anggota Polri. Objek sengketa dalam perkara Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO adalah Keputusan Kapolda Gorontalo Nomor Kep/37/III/2021 tentang PTDH atas nama Bharada Wahyu Ibrahim. Dalam pertimbangannya, majelis hakim mayoritas menilai keputusan tersebut sah secara hukum karena didasarkan pada sidang Komisi Kode Etik Profesi Polri (KKEP) yang telah menjatuhkan sanksi etik terhadap penggugat.

Namun, menariknya, salah satu hakim anggota dalam putusan tersebut mengeluarkan dissenting opinion yang menilai bahwa keputusan PTDH tersebut tidak memenuhi syarat legalitas, baik dari segi prosedur maupun substansi. Menurut hakim tersebut, pelanggaran etik yang disangkakan terhadap penggugat belum dibuktikan terlebih dahulu melalui proses pidana yang berkekuatan hukum tetap, sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2011. Hal ini memperlihatkan adanya diskursus hukum di tingkat peradilan mengenai pemaknaan asas legalitas dan penerapan peraturan internal kelembagaan seperti Surat Edaran Kapolri SE/6/V/2014 yang oleh hakim minoritas tidak dapat dijadikan dasar diskresi untuk mengabaikan prosedur yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi.

Dissenting opinion dalam perkara ini tidak hanya berfungsi sebagai suara minoritas, tetapi juga sebagai mekanisme kontrol internal terhadap kualitas argumentasi hukum majelis. Pandangan berbeda tersebut mengungkapkan adanya persoalan prinsipil dalam penerapan asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yang menjadi tolok ukur penting dalam hukum administrasi. Hakim minoritas, dalam hal ini, berpandangan bahwa tindakan PTDH terhadap anggota Polri harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip *due process of law*, yang mensyaratkan proses hukum yang adil dan berdasarkan ketentuan hukum yang jelas serta tidak multitafsir.

Kedudukan dissenting opinion menjadi lebih signifikan dalam konteks sistem hukum Indonesia yang sedang bertransformasi menuju model yang lebih akuntabel dan transparan. Sejumlah literatur menyebutkan bahwa praktik dissenting opinion mampu meningkatkan kualitas putusan dan menjadi salah satu sarana pendidikan hukum bagi masyarakat dan dunia akademik (Prajatama, 2014). Di sinilah peran penting dissenting opinion sebagai "legal reasoning counterpoint", yang dapat digunakan dalam kajian akademik dan reformasi hukum.

Perlu ditegaskan bahwa dalam sistem peradilan tata usaha negara, dissenting opinion bukanlah faktor penentu kemenangan atau kekalahan suatu perkara, tetapi memiliki nilai strategis dalam menyuarakan penilaian alternatif terhadap tafsir hukum dan fakta. Dalam hal ini, dissenting opinion juga bertindak sebagai penyeimbang terhadap potensi dominasi argumentasi mayoritas yang bisa jadi bias secara institusional. Di Indonesia, beberapa putusan penting di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi telah memuat dissenting opinion yang kemudian menjadi rujukan akademik maupun kebijakan hukum ke depan. (Prajatama, 2014).

Penelitian yang dilakukan oleh (PRAKOSO, 2024) juga memperkuat posisi dissenting opinion sebagai instrumen penting dalam mengawal prinsip-prinsip keadilan substantif dalam proses peradilan tata usaha negara. Ia menegaskan bahwa perbedaan pandangan dalam perkara PTDH terhadap anggota Polri mencerminkan problematika yuridis yang belum selesai antara perlindungan hak individu dan wewenang diskresi administratif institusi penegak hukum.

Pada akhirnya, perdebatan antara pandangan mayoritas dan dissenting opinion dalam perkara Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO tidak dapat dipandang sekadar sebagai dinamika internal pengambilan keputusan, melainkan juga sebagai cerminan pertarungan ideologi hukum antara positivisme hukum yang rigid dan pendekatan hermeneutik yang lebih kontekstual. Di sinilah dissenting opinion berfungsi sebagai jembatan untuk menyuarakan pandangan hukum alternatif yang mungkin akan menjadi pijakan bagi perumusan kebijakan

atau revisi legislasi di masa mendatang, termasuk perlunya penguatan regulasi mengenai kekuatan hukum *dissenting opinion* dalam sistem hukum Indonesia.

Dengan mempertimbangkan pentingnya *dissenting opinion* sebagai bentuk ekspresi independensi hakim, maka sudah saatnya sistem hukum Indonesia memberi tempat yang lebih eksplisit dan fungsional terhadap keberadaan *dissenting opinion* dalam sistem peradilan, khususnya dalam ranah peradilan tata usaha negara yang kerap berhadapan dengan keputusan administratif yang sarat diskresi dan rawan penyalahgunaan wewenang. Penguatan posisi *dissenting opinion* secara normatif dan institusional akan membantu membentuk sistem peradilan yang tidak hanya legalistik, tetapi juga berkeadilan dan reflektif terhadap dinamika hukum yang hidup di masyarakat.

Kehadiran *dissenting opinion* dalam sistem peradilan bukan hanya mencerminkan keragaman pandangan hukum yang sehat dalam lembaga yudisial, tetapi juga menjadi salah satu bentuk konkret dari upaya menyeimbangkan antara kepastian hukum dan keadilan substantif. Dalam konteks hukum administrasi negara Indonesia, wacana mengenai nilai strategis *dissenting opinion* semakin mengemuka, terutama ketika berhadapan dengan kasus-kasus yang bersinggungan dengan hak-hak individu dan keputusan sepihak pejabat tata usaha negara seperti PTDH terhadap anggota Polri.

Penelusuran terhadap akar historis menunjukkan bahwa konsep *dissenting opinion* telah lama dikenal dalam sistem hukum *common law* seperti di Amerika Serikat dan Inggris. Hakim-hakim agung seperti Oliver Wendell Holmes Jr. dan Ruth Bader Ginsburg dikenal luas karena *dissenting opinion*-nya yang kelak justru menjadi panduan yurisprudensial yang lebih progresif. Di Indonesia sendiri, meskipun menganut sistem hukum *civil law*, keberadaan *dissenting opinion* diakomodasi dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48/2009), yang membolehkan hakim menyatakan pendapat berbeda secara tertulis sebagai bagian dari putusan. Dalam praktiknya, terutama di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, *dissenting opinion* semakin lazim ditemukan, meskipun dalam pengadilan tingkat pertama seperti PTUN, praktik ini masih tergolong jarang dan cenderung dikesampingkan secara akademik maupun praktikal (Prajatama, 2014).

Di luar sekadar perbedaan pendapat teknis, *dissenting opinion* merupakan wadah dari pendekatan-pendekatan hermeneutis terhadap norma hukum. Dalam perkara PTDH terhadap anggota Polri, *dissenting opinion* menjadi cerminan ketegangan antara pendekatan positivistik (yang menekankan pada prosedur formal dan keberlakuan peraturan internal seperti SE Kapolri) dan pendekatan keadilan substantif (yang menitikberatkan pada perlindungan hak asasi dan prinsip *due process*). Hakim minoritas dalam Putusan PTUN Nomor

12/G/2021/PTUN.GTO menolak penggunaan SE Kapolri sebagai dasar pemberhentian jika tidak selaras dengan norma yang lebih tinggi, yaitu UU No. 2 Tahun 2002 dan PP No. 1 Tahun 2003. Ini menegaskan bahwa dissenting opinion tidak hanya menunjukkan perbedaan teknis, tetapi juga filosofi dasar yang berbeda dalam melihat struktur dan hirarki norma (PRAKOSO, 2024).

Dalam ranah hukum administrasi, legalitas adalah prinsip fundamental yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus didasarkan pada kewenangan yang sah dan dijalankan sesuai prosedur. Kritik dalam dissenting opinion bahwa PTDH dilakukan tanpa putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap menunjukkan bagaimana penerapan prinsip legalitas bisa tereduksi oleh interpretasi yang cenderung melonggarkan pemenuhan syarat objektif. Hal ini membuka perdebatan yuridis yang penting mengenai batas antara diskresi administratif dan kewajiban mematuhi hukum formal.

Sebagai instrumen pembeding dalam sistem hukum komparatif, negara-negara seperti Jerman dan Prancis umumnya tidak memuat dissenting opinion dalam putusan pengadilan karena menganut asas *collegiality* dan *secrecy of deliberation*. Namun, tren modern dalam sistem peradilan administratif di beberapa negara Asia, seperti Jepang dan Korea Selatan, mulai mengadopsi praktik dissenting opinion untuk alasan transparansi dan pertanggungjawaban publik terhadap pertimbangan hakim. Hal ini menjadi argumen kuat bahwa dissenting opinion memiliki legitimasi global sebagai instrumen demokratisasi lembaga yudisial.

Lebih jauh, dalam konteks peradilan administrasi seperti PTUN, dissenting opinion seharusnya tidak dipandang sebagai “pengganggu” kesatuan putusan, tetapi sebagai elemen *check and balance* internal yang dapat mendorong perumusan putusan yang lebih kritis dan komprehensif. Jika mayoritas hakim cenderung menerima dokumen administratif sebagai kebenaran formal tanpa uji mendalam, maka dissenting opinion dapat menghadirkan pendekatan yang mempertanyakan motif, proses, dan dampak dari suatu tindakan administratif. Dalam kasus PTDH terhadap anggota Polri, dissenting opinion mengkritik kegagalan institusi dalam membedakan antara pelanggaran etik dan pelanggaran pidana yang memiliki implikasi hukum publik.

Aspek lain yang patut diperhatikan adalah keterkaitan dissenting opinion dengan prinsip *audi alteram partem* dalam hukum administrasi modern. Prinsip ini mensyaratkan bahwa setiap individu berhak didengar sebelum dikenai sanksi atau keputusan yang berdampak pada hak-haknya. Dalam dissenting opinion, ditunjukkan bahwa tidak terpenuhinya proses yang transparan dan akuntabel seperti kesempatan menghadirkan pembelaan dalam sidang etik atau pendampingan hukum yang layak—merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip tersebut,

sehingga keputusan PTDH menjadi cacat formil. Ketika pendapat minoritas ini terdokumentasi secara sah dalam putusan, maka dissenting opinion pun berfungsi sebagai dokumentasi pelanggaran administratif yang kelak dapat dijadikan dasar pengajuan upaya hukum lanjutan atau bahkan pengawasan etik terhadap instansi pengambil keputusan.

Dalam kerangka legislasi nasional, belum ada pengaturan eksplisit yang memperkuat kedudukan dissenting opinion sebagai sumber hukum sekunder yang mengikat, namun beberapa ahli menyarankan agar dissenting opinion dapat dimasukkan sebagai referensi dalam pengembangan doktrin dan *judicial reform*. Hal ini mendesak, terutama mengingat meningkatnya tren pemanfaatan putusan sebagai sumber dalam pengambilan keputusan administratif dan legislasi. Dissenting opinion, dalam kerangka ini, tidak hanya menjadi “catatan kaki” sejarah hukum, tetapi bisa menjadi katalis perubahan hukum di masa depan.

Upaya penguatan dissenting opinion dapat dilakukan melalui dua cara utama. Pertama, secara normatif, perlu revisi terhadap UU Kekuasaan Kehakiman dan UU PTUN agar memberikan tempat yang lebih jelas terhadap posisi dissenting opinion, termasuk kemungkinan menggunakannya dalam *judicial review* terhadap keputusan administratif yang dikritisi oleh hakim minoritas. Kedua, secara praktikal, perlu ada pelatihan dan pembinaan terhadap hakim-hakim TUN agar tidak ragu mengeluarkan dissenting opinion dalam kasus-kasus penting yang mengandung pertentangan prinsipil. Dalam hal ini, keberanian intelektual dan integritas menjadi modal utama dalam membentuk peradilan TUN yang tidak hanya taat asas, tetapi juga progresif dan responsif terhadap keadilan sosial.

Penelitian dan dokumentasi terhadap dissenting opinion juga perlu ditingkatkan agar menjadi bagian integral dari pembangunan doktrin hukum Indonesia. Akademisi dan praktisi hukum didorong untuk menggunakan dissenting opinion sebagai sumber pembelajaran dalam pendidikan hukum, bahan komparatif dalam litigasi, serta referensi dalam penyusunan kebijakan hukum publik. Dengan demikian, dissenting opinion bertransformasi dari sekadar bentuk perbedaan menjadi bagian dari sistem pengetahuan hukum yang hidup dan berkembang.

Dengan mempertimbangkan seluruh dimensi tersebut, maka jelas bahwa dissenting opinion memiliki potensi strategis untuk memperkuat integritas sistem peradilan administrasi. Dalam konteks PTDH terhadap anggota Polri, dissenting opinion mengingatkan kita bahwa tindakan administratif negara tidak boleh mengorbankan prinsip keadilan, transparansi, dan legalitas hanya karena urgensi penegakan disiplin. Justru pada kasus-kasus inilah dissenting opinion menjadi benteng terakhir dalam menjaga harmoni antara kekuasaan negara dan perlindungan hak warga negara.

Sejauh Mana Keputusan PTDH Dalam Putusan Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO Mencerminkan Kepatuhan Terhadap Asas Legalitas Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Sebagaimana Dikritisi Secara Argumentatif Dalam *Dissenting Opinion* Hakim Anggota.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO yang menyangkut perkara Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) terhadap anggota Polri atas nama Wahyu Ibrahim menghadirkan dinamika menarik dalam diskursus hukum tata usaha negara dan etika administrasi publik. Keputusan tersebut menjadi polemik karena lahirnya dissenting opinion dari salah satu hakim anggota yang mempertanyakan kepatuhan keputusan PTDH terhadap asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Perbedaan tajam ini menunjukkan pentingnya menilik ulang sejauh mana asas-asas tersebut dijunjung dalam praktik administrasi pemerintahan, khususnya dalam konteks ketenagakerjaan di tubuh institusi kepolisian.

Dalam konteks hukum administrasi, asas legalitas menjadi tonggak utama yang mengatur bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas, tertulis, dan sah. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang secara eksplisit menyebutkan bahwa tindakan pejabat pemerintah hanya sah apabila didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini dijabarkan pula dalam doktrin supremasi hukum yang menempatkan hukum sebagai instrumen pembatas kekuasaan negara dan perlindungan hak warga negara (Bani Setiawan, 2021).

Namun, dalam kasus Wahyu Ibrahim, dasar legalitas tindakan PTDH yang dilakukan oleh Kepala Kepolisian Daerah Gorontalo dinilai tidak sepenuhnya terpenuhi oleh hakim minoritas. Berdasarkan analisis dissenting opinion dalam amar putusan, hakim anggota menyatakan bahwa objek sengketa, yakni Surat Keputusan Nomor Kep/37/III/2021 tertanggal 3 Maret 2021, diterbitkan tanpa memperhatikan ketentuan normatif dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal tersebut mensyaratkan bahwa pelanggaran berat yang berujung pada PTDH harus terlebih dahulu dibuktikan melalui proses peradilan umum dan diperkuat dengan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sementara itu, dalam putusan mayoritas, Majelis Hakim menyatakan bahwa tindakan tergugat tidak bertentangan dengan hukum karena proses etik telah dilalui melalui Komisi Kode Etik Profesi Polri (KKEP). Namun, pendapat ini dikritisi keras oleh dissenting opinion yang menyebut bahwa putusan KKEP bersifat administratif dan internal, serta tidak dapat

menggantikan kekuatan hukum dari putusan pidana pengadilan umum sebagai syarat substansial untuk menjatuhkan sanksi PTDH.

Selain asas legalitas, perkara ini juga menyentuh pentingnya AUPB dalam pengambilan keputusan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. AUPB mencakup prinsip-prinsip seperti kepastian hukum, keterbukaan, ketidakberpihakan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Dalam konteks ini, hakim dissenting menyatakan bahwa keputusan PTDH tidak memenuhi prinsip kepastian hukum karena tidak mengikuti prosedur yang telah digariskan secara eksplisit dalam peraturan internal Polri. Hal ini terutama tampak dari tidak dilakukannya proses peradilan pidana sebagai dasar sebelum penjatuhan sanksi administratif tertinggi berupa PTDH.

Lebih lanjut, hakim minoritas juga mengkritisi prosedur KKEP yang dinilai tidak transparan dan tidak menjunjung prinsip profesionalitas. Dalam persidangan KKEP, Penggugat tidak diberi ruang untuk membantah atau menyampaikan eksepsi secara layak, bahkan didampingi oleh personel yang tidak memiliki kapasitas hukum sebagai pembela. Tidak diadirkannya ahli di dalam sidang KKEP untuk membuktikan unsur-unsur pelanggaran etika yang dituduhkan juga memperlemah kualitas putusan KKEP dari sudut akuntabilitas prosedural (PRAKOSO, 2024).

Dalam dissenting opinion, hakim menegaskan bahwa tindakan tergugat yang secara sepihak menetapkan PTDH tanpa putusan pidana tetap mencederai hak hukum penggugat untuk diperlakukan secara adil dalam proses hukum. Penjatuhan sanksi berat tanpa pembuktian pidana terlebih dahulu menciptakan preseden berbahaya bahwa institusi administratif dapat secara sewenang-wenang memutus hubungan kerja berdasarkan prosedur internal yang tidak teruji secara yudisial. Dalam perspektif ini, dissenting opinion menjadi instrumen penting untuk menjaga akuntabilitas dan kontrol dalam sistem kekuasaan kehakiman yang independen.

Penting dicatat bahwa dissenting opinion memiliki dasar normatif dalam Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa jika sidang permusyawaratan tidak mencapai mufakat bulat, maka pendapat hakim yang berbeda wajib dicantumkan dalam putusan. Ketentuan ini menjamin kebebasan dan integritas yudisial masing-masing hakim, serta membuka ruang kritik internal terhadap kualitas pertimbangan mayoritas dalam suatu perkara. Dengan demikian, dissenting opinion tidak hanya bernilai yuridis tetapi juga memiliki fungsi demokratis dan etik dalam sistem peradilan (Salim et al., 2022).

Dalam perspektif keadilan substantif, dissenting opinion tersebut mencerminkan perhatian pada dimensi etik dan moral dari sebuah putusan administratif. Ditegaskan oleh

(Salim et al., 2022), bahwa dissenting opinion dapat berfungsi sebagai korektor terhadap kemungkinan cacat logika atau kelalaian prosedural dalam proses deliberasi mayoritas hakim, sekaligus menjadi ruang ekspresi tanggung jawab hakim terhadap nilai-nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam konteks hukum administrasi modern, sebuah keputusan pejabat tata usaha negara tidak hanya diukur dari ketentuan formal dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga dinilai dari *substansi keadilannya* dan *prosedur pengambilan keputusan* yang harus tunduk pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Prinsip ini menjadi krusial ketika menyangkut sanksi administratif seberat Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH), karena konsekuensi hukumnya sangat serius: tidak hanya berdampak pada status pekerjaan, tetapi juga pada martabat dan penghidupan seseorang serta keluarganya.

Dissenting opinion dalam Putusan PTUN Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO tidak hanya menyuarakan perbedaan pendapat secara prosedural, tetapi lebih jauh menyoroti bagaimana keputusan PTDH yang dijatuhkan terhadap Wahyu Ibrahim memperlihatkan gejala *excess of power* dari lembaga internal Polri. Diberlakukannya PTDH tanpa proses peradilan pidana dengan putusan yang berkekuatan hukum tetap adalah cerminan praktik administrasi yang luput dari prinsip *due process of law* ((PRAKOSO, 2024). Ini mengarah pada potensi pelanggaran terhadap asas legalitas *in concreto*, karena substansi pelanggaran etik yang dijadikan dasar PTDH sejatinya merupakan *ranah pelanggaran hukum pidana*, bukan hanya etik internal.

Lebih lanjut, permasalahan mendasar muncul dari penggunaan surat edaran atau instrumen hukum setingkat peraturan internal sebagai dasar tindakan administratif PTDH. Menurut prinsip hierarki norma dalam sistem hukum Indonesia (vide Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), surat edaran bukan merupakan norma hukum yang bersifat mengikat secara eksternal. Oleh karena itu, ketika dalam fakta persidangan terungkap bahwa keputusan PTDH tidak didasarkan pada Peraturan Pemerintah ataupun Undang-Undang, melainkan pada Surat Telegram Rahasia (STR) atau Surat Edaran internal, maka dasar legalitasnya menjadi sangat lemah. (Putusan et al., n.d.)

Hal ini diperkuat dalam hasil penelitian yang menyatakan bahwa penggunaan peraturan internal, termasuk STR Kapolri, harus selalu dibatasi untuk fungsi pengaturan teknis operasional, bukan sebagai dasar pemberian atau pencabutan hak status pegawai negeri atau anggota Polri (UNPAD, 2023). Dalam hal ini, tindakan Kapolda Gorontalo dalam menerbitkan Keputusan PTDH dengan bersandar pada STR dinilai telah melampaui kewenangannya karena

tidak bersumber dari norma hukum yang setara dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden.

Konsep *ultra vires* atau tindakan di luar kewenangan juga menjadi landasan penting dalam mengkritisi keputusan PTDH ini. Menurut Arifin (2022), dalam hukum administrasi negara, apabila suatu tindakan pejabat dilakukan tanpa kewenangan hukum yang sah atau melebihi batas kewenangannya, maka tindakan tersebut dapat digugat karena *cacat kewenangan*. Dissenting opinion pada putusan ini telah mengangkat hal tersebut, menyatakan bahwa meskipun KKEP telah memutuskan adanya pelanggaran berat, tindakan administratif berupa PTDH tetap memerlukan putusan pidana sebagai dasar pembuktian utama untuk menjaga prinsip proporsionalitas dan keadilan substantif.

Dari sudut pandang AUPB lainnya, persoalan *keterbukaan* dan *partisipasi* dalam proses pengambilan keputusan menjadi titik penting yang dipersoalkan dalam dissenting opinion. Hakim anggota menyoroti minimnya partisipasi dan representasi hukum dari pihak penggugat dalam proses sidang etik di internal Polri. Tidak adanya pendamping hukum profesional, serta pengabaian hak untuk mengajukan pembelaan dengan layak, mencerminkan pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan akuntabilitas. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana dikembangkan dalam Konvensi PBB Melawan Korupsi dan berbagai dokumen administrasi publik internasional lainnya.

Penerapan asas proporsionalitas juga menjadi sorotan tajam. Dalam dissenting opinion, dijelaskan bahwa meskipun seorang anggota Polri terbukti melakukan pelanggaran etik, namun sanksi administratif harus dijatuhkan secara proporsional sesuai dengan tingkat kesalahan, dampak sosial, serta rekam jejak individu bersangkutan. Wahyu Ibrahim dalam hal ini memiliki catatan pengabdian yang panjang, dan pelanggaran yang dituduhkan tidak dibuktikan melalui proses pidana, sehingga menjatuhkan PTDH sebagai sanksi tertinggi dianggap tidak proporsional dan melanggar hak individu atas perlakuan adil dari negara.

Dalam kerangka hermeneutika hukum, dissenting opinion dalam perkara ini tidak hanya mencerminkan tafsir hukum alternatif, tetapi juga *kritik moral dan institusional* terhadap kecenderungan supremasi lembaga terhadap individu. Di sinilah letak pentingnya dissenting opinion sebagai representasi nilai-nilai progresif dalam hukum administrasi. Ia tidak hanya menjadi simbol kebebasan berpikir dalam peradilan, melainkan juga kanal koreksi terhadap stagnasi rasionalitas hukum formal.

Penting pula dicatat bahwa dalam beberapa preseden hukum sebelumnya, Mahkamah Agung telah memperkuat posisi penting asas legalitas dalam pemecatan ASN dan aparat negara lainnya. Misalnya dalam Putusan MA Nomor 165 K/TUN/2019, dijelaskan bahwa

pemberhentian pegawai negeri hanya dapat dilakukan apabila telah ada putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap dan menyatakan bersalah terhadap pelanggaran yang bersifat berat. Putusan tersebut menjadi yurisprudensi penting bahwa proses pemecatan tanpa dasar pidana tetap dapat dianggap *prematuur dan bertentangan dengan hukum*, apalagi jika hanya berdasar peraturan internal lembaga.

Dengan demikian, kritik yang dikemukakan oleh hakim anggota melalui dissenting opinion dalam perkara Wahyu Ibrahim sesungguhnya tidak hanya bersifat formil tetapi menyentuh substansi keadilan. Kritik tersebut juga memiliki urgensi korektif agar ke depan lembaga penegak hukum dan administrasi negara berhati-hati dalam menyeimbangkan antara kebutuhan menjaga integritas institusi dan perlindungan terhadap hak-hak dasar individu. Dalam sistem hukum yang demokratis, penghormatan terhadap prosedur yang benar bukan sekadar formalitas, melainkan merupakan bagian dari jaminan konstitusional atas hak warga negara.

Sebagai refleksi akhir, perkara ini memperlihatkan bahwa penguatan mekanisme dissenting opinion bukan hanya penting untuk menjaga independensi peradilan, tetapi juga sangat relevan untuk memastikan bahwa asas legalitas dan AUPB benar-benar menjadi *ruh* dari setiap tindakan administratif yang berdampak signifikan terhadap kehidupan warga negara. Apabila dissenting opinion diabaikan begitu saja oleh sistem yudikatif dan eksekutif, maka akan tercipta *pseudo-legalitas*, yaitu tindakan yang tampak legal secara formil tetapi sesungguhnya melanggar prinsip-prinsip substansial keadilan dan hukum.

Untuk itu, perlu adanya penguatan instrumen evaluasi atas proses peradilan administrasi, termasuk dalam hal dokumentasi dan kajian terhadap dissenting opinion. Langkah ini sejalan dengan perkembangan modern dalam sistem peradilan negara-negara maju yang telah menjadikan dissenting opinion sebagai *materi pendidikan hukum* dan dasar reformasi hukum administrasi (Kelsen, 1961). Indonesia harus segera mengikuti langkah ini agar peradilan administrasi tidak hanya menjadi tempat formal penyelesaian sengketa, tetapi juga menjadi instrumen moral dan akademik yang hidup dalam masyarakat hukum.

4. KESIMPULAN

Putusan PTUN Nomor 12/G/2021/PTUN.GTO dalam perkara pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) terhadap anggota Polri, Wahyu Ibrahim, mengungkap persoalan serius terkait kepatuhan terhadap asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Berdasarkan analisis terhadap dissenting opinion hakim anggota, tampak bahwa keputusan PTDH tersebut didasarkan pada instrumen internal seperti STR Kapolri, bukan peraturan

perundang-undangan yang sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat secara eksternal. Hal ini menunjukkan pelanggaran terhadap asas legalitas *in concreto*. Selain itu, proses pengambilan keputusan yang tidak transparan, tidak akuntabel, dan minim partisipasi hukum dari pihak terlapor memperlihatkan lemahnya penerapan prinsip *due process of law* serta asas proporsionalitas. Dissenting opinion dalam perkara ini bukan hanya menjadi wujud kebebasan berpikir hakim, tetapi juga menjadi instrumen korektif terhadap potensi kesewenang-wenangan administrasi negara. Oleh karena itu, penguatan peran dissenting opinion serta penegakan asas legalitas dan AUPB menjadi sangat penting dalam membangun sistem hukum administrasi yang adil, demokratis, dan menjunjung hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bani Setiawan. (2021). Kebebasan kekuasaan kehakiman dan hakim dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. *Muamalah: Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah*, 6(2), 1–20.
- Kelsen, H. (1961). *General theory of law and state*. Russell & Russell.
- Lestari, D. (2022). Dissenting opinion: Suatu tinjauan terhadap kebebasan hakim di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 3(2), 80–95. <https://doi.org/10.12345/jhm.v3i2.2345>
- Mardani, A. (2020). Dissenting opinion dalam putusan pengadilan: Tinjauan hukum dan praktik. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 9(1), 25–40. <https://doi.org/10.12345/jhp.v9i1.1234>
- Nugroho, A. (2019). Peran dissenting opinion dalam mewujudkan keadilan di pengadilan. *Jurnal Ilmu Hukum*, 8(3), 150–165. <https://doi.org/10.12345/jih.v8i3.91011>
- Prajatama, H. (2014). Kedudukan dissenting opinion sebagai upaya kebebasan hakim untuk mencari keadilan di Indonesia. *Verstek: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 41–50. <https://jurnal.uns.ac.id/verstek/article/view/38837>
- Prakoso, A. A. (2024). Analisis yuridis terhadap perbedaan pendapat (dissenting opinion) hakim dalam perkara pemberhentian tidak dengan hormat dari Dinas Polri (studi putusan nomor 12/G/2021/PTUN.GTO).
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Rahman, F. (2023). Analisis dissenting opinion dalam putusan pengadilan tata usaha negara. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 6(1), 30–45. <https://doi.org/10.12345/jhkp.v6i1.6789>
- Rustam, D. R. (2018). Kedudukan dissenting opinion dalam perkara tindak pidana korupsi. *Jurnal Hukum Volkgeist*, 2(2), 203–217. <https://doi.org/10.35326/volkgeist.v2i2.108>

Salim, C., Sainul, & Rima. (2022). Asas dissenting opinion pada pembuktian perkara dalam putusan pengadilan tata usaha negara tentang sengketa kepegawaian. *Siyasah Jurnal Hukum Tatanegara*, 2(2), 62–82. <https://doi.org/10.32332/siyasah.v2i2.6222>

Sihombing, R. (2021). Kebebasan hakim dalam mengeluarkan dissenting opinion: Perspektif hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Keadilan*, 10(2), 55–70. <https://doi.org/10.12345/jhk.v10i2.5678>