

## KEKUATAN UPAYA PAKSA PADA PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM ERA OTONOMI DAERAH

**\*Rukiah Latuconsina<sup>1</sup>, Moh Daud Marasabessy<sup>2</sup>, Emy Ollong<sup>3</sup>, Julfan Bugis.**

Universitas Darussalam Ambon

\*Korespondensi: kia@unidar.ac.id

### Abstrak

Masalah Implementasi eksekutorial putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terutama dalam hubungannya dengan masalah kepastian hukum dari segi perlindungan hukum bagi rakyat dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi Daerah. Sebab apa gunanya bagi pencari keadilan (Justiciable) yang menang perkaranya kalau pada akhirnya Putusan tersebut bersengketa tidak mau secara sukarela mentaatinya. Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004 dalam menerapkan eksekusi putusan, tidaklah cukup tanpa mempertimbangkan adanya ketentuan-ketentuan lain yang berhubungan dengan implementasi eksekutorial putusan Pengadilan Tata Usaha Negara seperti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, terutama kedudukan Kepala Pemerintah Daerah dalam era otonomi Daerah. Oleh karena itu Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht van Geijsde) ternyata tidak dapat dilaksanakan dan / atau tidak dilaksanakan Putusan tersebut. Hal ini sangat terkait dengan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Daerah dalam era otonomi seluas-luasnya dan kurangnya pemahaman Kepala Daerah terkait dengan perlindungan hukum dan kepastian hukum dalam Negara Hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia.

**Kata-kata Kunci: Otonomi Daerah, Peradilan Tata Usaha Negara, Upaya Paksa.**

### Abstract

*The problem of implementing the execution of the decisions of the State Administrative Court, especially in relation to the problem of legal certainty in terms of legal protection for the people in relation to the implementation of regional autonomy. Because what is the use of justice seekers (Justiciable) who wins the case if in the end the decision in dispute does not want to voluntarily obey it. Article 116 paragraphs (3) to (6) of Law Number: 9 of 2004 in implementing the execution of decisions, it is not sufficient without considering the existence of other provisions related to the execution of the decisions of the State Administrative Court such as Law Number 32 of 2004 Regarding Regional Government, especially the position of the Head of Regional Government in the era of Regional autonomy. Therefore, the decision of the State Administrative Court which has permanent legal force (inkracht van Geijsde) cannot be implemented and/or is not implemented. This is closely related to the authority given to Regional Heads in the era of the widest possible autonomy and the lack of understanding of Regional Heads related to legal protection and legal certainty in the State of Law adopted by the Republic of Indonesia.*

**Key words:** *Regional Autonomy, State Administrative Court, Forced Effort.*

## PENDAHULUAN

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang merupakan implementasi dari ketentuan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Dengan demikian adanya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia secara yuridis formil, ide untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Administrasi) telah terwujud. Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara merupakan prasyarat mutlak bagi upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) serta taat pada hukum. Hal ini sekaligus membuktikan adanya perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan azas-azas “rechtsmatigheid van bestuur”, sehingga merugikan kepentingan rakyat, yang pada akhirnya akan menciptakan norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat (Hajhon, 1990).

Fungsi pengawasan yustisial terhadap tindakan Pemerintahan yang dijalankan oleh Peradilan Tata Usaha Negara berlaku baik terhadap Pemerintahan Pusat maupun Daerah (Latuconsina, 2017). Hal tersebut dapat kita lihat pada kewenangan mengadili (kompetensi absolut) Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur pada ketentuan pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 1986 yang menyatakan bahwa: “Pengadilan bertugas dan berwenang, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara”. Adapun yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara, pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan : “Sengketa Tata Usaha Negara adalah Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 1 angka 6 menguraikan bahwa :

“Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan Masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Setiap daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah (Pasal 24 ayat (1), sedangkan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk Kota disebut Walikota (Pasal 24 ayat (2).

Sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten atau kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo. Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Daerah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moniter dan fiskal nasional, agama (Pasal 10 ayat (3)).

Melihat kenyataan bahwa begitu besarnya kewenangan kepala daerah yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka akan memindahkan birokrasi pusat ke daerah dengan segala eksensnya tanpa kendali yang cukup dari pemerintah pusat termasuk dalam penerbitan keputusan-keputusan kepala daerah khususnya keputusan tata usaha negara atas dasar kewenangan otonomi daerah, sehingga kemungkinan besar akan menimbulkan konflik atau sengketa tata usaha negara antara warga masyarakat dengan badan atau pejabat tata usaha negara daerah.

Apabila sengketa tata usaha Negara tersebut di atas timbul, maka penyelesaian sengketanya dapat ditempuh melalui Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu sarana Hukum bagi rakyat (masyarakat) di Indonesia. Namun persoalannya adalah bagaimanakah fungsi pengawasan yustisial oleh Peradilan Tata Usaha Negara mampu secara efektif dapat dilaksanakan dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi Daerah ?

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, (Salim,1990) menyatakan bahwa:

“ Berhasil tidaknya suatu penegakan hukum secara praktis tergantung kepada dapat dilaksanakan atau tidaknya setiap putusannya yang telah berkekuatan hukum tetap (*pasti*). Oleh karena itu pula yang menjadi ukuran hukum itu benar-benar ada dan dapat dinilai dari dapat dilaksanakannya (*eksekusi*) setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap itu”.

Oleh karena itu dikaitkan dengan proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, dimana tahap akhir dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pengadilan Tata Usaha Negara adalah eksekusi atau pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah berkekuatan Hukum tetap. Eksekusi mengandung makna pelaksanaan putusan oleh atau dengan bantuan pihak lain diluar para pihak yang bersengketa. Hakekat dari eksekusi tidak lain ialah realisasi dari pada kewajiban pihak yang bersangkutan untuk memenuhi prestasi yang tercantum didalam Putusan tersebut. Dalam Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor : 51 Tahun 2009 atas Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1986, ketentuan eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam pasal 116.

Memperhatikan ketentuan pasal 116 Undang-undang No mor : 9 Tahun 2004, maka dapatlah diuraikan bahwa dalam eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di kenal adanya dua jenis eksekusi Putusan, yaitu : eksekusi Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang di maksud dalam ketentuan pasal 97 ayat (9) sub a dan eksekusi putusan yang bersihi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 97 ayat (9) sub b dan c Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004.

Terhadap adanya Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 97 ayat (9) sub a, maka diterapkanlah eksekusi Putusan menurut ketentuan pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor : 51 Tahun 2009 yaitu enam puluh hari setelah Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan Hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dikirim, Tergugat tidak melaksanakannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan Hukum lagi.

Lebih dari pada itu apabila terdapat Putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dtentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, maka diterapkan ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (6) Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004,

yaitu dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana tersebut dalam amar Putusan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi ternyata setelah tiga bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dipenuhi. Maka Penggugat mengajukan Permohonan kepada Ketua Pengadilan memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksanakan Putusan Pengadilan tersebut.

Dalam hal Tergugat masih tetap tidak bersedia melaksanakan Putusan, maka terhadap Pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan / sanksi Administratif (pasal 116 ayat 4). Selanjutnya Pasal 116 ayat (5) Undang-undang tersebut menentukan apabila Pejabat yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor : 9 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 disamping itu [ada Pasal 116 ayat (6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menentukan pula bahwa disamping dirumuskan pada media massa, cetak, setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Ketua Pengadilan harus mengajukan hal itu kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan Putusan Pengadilan dan kepada Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menjalankan fungsi pengawan. Begitu pula ayat (7) yang mengatakan bahwa ketentuan besarnya uang paksa, jenis sanksi administrative, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan atau sanksi administrative diatur dengan Peraturan Perundang-Undangan maka akan diumumkan pada media masa cetak setempat oleh Panitera.

Bertitik tolak pada Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (5), (6) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dikaitkan dengan kedudukan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dimana baik daerah provinsi maupun kabupaten atau kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki yang tegas satu sama lain, maka timbul permasalahan yaitu diantaranya apakah implementasi eksekutorial putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terdapat hambatan serta dapat menjamin adanya kepastian hukum bagi masyarakat pencari keadilan di daerah, mengingat Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak mengisyaratkan pelaksanaan putusan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah misalnya, siapa yang menetapkan uang paksa ?, berapa besarnya ?, apa ukurannya ?, siapa yang dibebankan uang paksa, person atau jabatannya ?, bagaimana teknisnya ?, terhadap sanksi administratifnya juga demikian, seperti siapa yang berwenang menjatuhkan sanksi administrasi, apa bentuknya, mengingat Kepala Pemerintah Daerah merupakan Pejabat Negara dan Jabatan Politis, dimana Kepala Pemerintah Daerah bertanggung jawab kepada rakyat dalam hal ini melalui dewan perwakilan rakyat daerahnya, dan juga Kepala Pemerintah Daerah dipilih berdasarkan sistim pemilihan langsung oleh rakyat, sehingga memiliki legalitas dan otoritas yang tinggi dan kuat dalam menduduki jabatannya, Hadjon (2004) mengemukakan bahwa "Kepala Daerah Bukanlah Jabatan karier. Oleh karena itu terhadap Kepala Daerah tidak berlaku ketentuan hukuman disiplin yang berlaku Pegawai Negeri".

Berdasarkan apa yang diungkapkan diatas maka yang dikaji adalah Bagaimanakah kekuatan eksekutorial putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal obyek yang disengketakan suatu Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Kepala Pemerintah Daerah dalam era Otonomi Daerah ?

## PEMBAHASAN

Pada bagian ini memuat uraian terhadap permasalahan atau isu hukum yang didiskusikan. Pelaksanaan eksekusi terhadap Putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht van Gewijsde) di era otonomi seluas-seluasnya, dan diawali dengan penguraian terkait paradigma otonomi daerah

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Dalam kepustakaan Hukum Tata Negara banyak kita jumpai rumusan yang diberikan tentang otonomi. Van der Pot (1950) merumuskan bahwa: "Autonomie betekent anders van het woord zou doen vermoeden regeling en bestuur van eigen zaken, van wat de Grondwet noemt eigen huishouding" (pada dasarnya otonomi itu berarti pengaturan, pengurusan dan penyelenggaraan pemerintahan sendiri). Undang-Undang Dasar negara Belanda menamakannya "rumah tangga sendiri", kemudian oleh C.J. Franseen konsep otonomi dirumuskan sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya. Sementara Logemann menyatakannya (Saleh, 1953) "sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada Daerah untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom".

Sementara itu, otonomi daerah menurut Laica Marzuki, tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya (Laica,2006).

Otonomi daerah yang seluas-luasnya menurut pandangan Soehino (1998), bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri, pada sisi lain, Nasroen,(1951) berpendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakkan negara kesatuan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam negara kesatuan.

Tuntutan berotonomi, sesungguhnya lahir dari hubungan yang tegang antara lembaga bawahan dengan lembaga lain yang lebih dominan, terutama antara kelompok religis, etnis, budaya, dan ekonomi dengan kekuasaan dan kedaulatan negara yang bersangkutan. Ini terjadi terutama di negara-negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxon termasuk di dalamnya negara-negara persemakmuran. Otonomi yang dilahirkan karena perjuangan kelompok-kelompok masyarakat menurut ikatan keagamaan, etnis, budaya dan ekonomi, pada umumnya dilandasi oleh prinsip demokrasi dan filsafah liberal (hak-hak asasi). Otonomi seperti ini, disebut juga genuine autonomy (Ndraha,1989).

Selain itu, ada pula otonomi yang berasal dari pemberian Pemerintahan atasan. Misalnya, dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Otonomi seperti ini disebut sebagai otonomi derivatif. Motivasi pemberian otonomi derivatif di negara-negara tertentu biasanya didorong oleh alasan yang bersifat psikologis, legitimasi dan efisiensi.

Alasan psikologis tampaknya lebih banyak mendorong Pemerintah Penjajah Belanda dalam membentuk Pemerintahan Daerah di Indonesia sebelum Proklamasi 17 Agustus 1945, terutama untuk mengurangi perasaan antipati penduduk Indonesia terhadap Pemerintah Belanda. Pada zaman penjajahan, pengaturan otonomi daerah lebih menonjolkan prinsip sentralisasi yang dikemas dengan peran serta perwakilan rakyat pribumi secara terbatas, sekedar memberi opsi psikologis untuk mengurangi antipati perasaan penduduk Indonesia terhadap Pemerintah Hindia Belanda (Dewi &Suryani,2020).

Pada era kemerdekaan prinsip sentralisasi, efisiensi, demokratisasi, dan keadilan merupakan alasan fundamental pemberian otonomi daerah di Indonesia, yaitu didasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dan mengingat luas wilayah Indonesia sebagai Negara Kepulauan.

Pengaturan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen diatur dalam Pasal 18 yang menyebutkan bahwa: Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan

Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.

Rumusan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 di atas mengandung pengertian pokok, yaitu:

Pembagian Daerah Indonesia : (1) atas Daerah besar dan kecil, dengan (2) bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang;

Pembagian atas daerah besar dan kecil tersebut dengan memandang dan mengingat (1) dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan (2) hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat Istimewa.

Oentarto S. Mawardi (2002) menyatakan bahwa dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dan penjelasannya, serta perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memberi gambaran bahwa besar dan luasnya daerah otonom serta hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dibatasi dengan menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Lebih lanjut dikatakan bahwa pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut:

Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federasi;

Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah;

Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat (Mawardi,2002).

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, paradigma otonomi daerah di Indonesia mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa:

### Pasal 18

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

### Pasal 18A

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

### Pasal 18B

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengaturan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B merupakan pengaturan baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan adanya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip-prinsip yang menjadi landasan normatif. Lebih lanjut (Hadjon, 2005), mengemukakan pendapat, bahwa prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pasca Amandemen, khususnya prinsip yang terkandung dalam Pasal 18 (Baru) adalah:

Prinsip pembagian Daerah yang bersifat hirarkis (Ayat : 1);

Prinsip Otonomi dan Tugas Pembantuan (Ayat : 2);

Prinsip Demokrasi (Ayat : 3 dan 4); dan

Prinsip Otonomi seluas-luasnya (Ayat : 5).

Mengenai Pasal 18 (Hadjon, 2005), menyimpulkan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18A merupakan prinsip hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang meliputi:

Hubungan wewenang (Ayat : 1);

Hubungan Keuangan, Pelayanan Umum, Pemanfaatan Sumber daya (Ayat:2).

Sedangkan Pasal 18B, dinyatakan pula bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B berupa prinsip pengaturan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat.

Selain itu, menurut Manan (2005), baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut nampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).

Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).

Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)).

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)).

Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)).

Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)).

Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan normatif dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B (MPR,2005).

Penegasan Negara Kesatuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sebagai bentuk negara dan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan

dasar pembentukan daerah-daerah yang memiliki hak otonomi. Sedangkan kaitannya dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pembagian kekuasaan antara penyelenggara pemerintahan di pusat dan di daerah.

Adanya satuan pemerintahan daerah yang otonom bagi negara menurut (Hatta,1976), pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi): “Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa dan di daerah.

Kedaulatan rakyat (demokrasi) mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat (Ollong,2021). Namun demikian, menurut Manan(2005), dimana dan kapanpun, demokrasi akan semestinya mengandung atau menunjukkan beberapa esensi yang tidak dapat ditawar yaitu kebebasan (liberty) dan persamaan (equality) baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya.

Salah satu dimensi politik dari demokrasi adalah kebebasan dan persamaan untuk berperan serta (partisipasi) baik sebagai pelaksana maupun sebagai pengawas dan pengendali penyelenggaraan pemerintahan. Dari sudut ekonomi, sosial dan budaya, demokrasi mengandung hak bagi rakyat untuk mendapatkan kemakmuran dan keadilan sosial yang seluas-luasnya.

Bahwa otonomi daerah seluas-luasnya membawa implikasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah termasuk dikeluarkannya berbagai Keputusan Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota. Di antara Keputusan tersebut ada yang merugikan kepentingan individu baik Pegawai Negeri Sipil sebagai bawahannya maupun anggota masyarakat lainnya yang dirugikan terkait dengan Keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah.

Sebagai akibat dari Keputusan Kepala Daerah yang merugikan individu (PNS sebagai bawahan maupun anggota masyarakat), maka Keputusan tersebut dijadikan sebagai Pangkal sengketa (Objek Sengketa) di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ironinya, setelah Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht van Geijsde) ternyata tidak dapat dilaksanakan dan/atau tidak dilaksanakan Putusan tersebut. Hal ini sangat terkait dengan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Daerah dalam era otonomi seluas-luasnya dan kurangnya pemahaman Kepala Daerah terkait dengan perlindungan hukum dan kepastian hukum dalam Negara Hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia.

Terkait dengan hal tersebut sebagai contoh kasus di Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon, dalam Perkara Nomor 23/G.TUN/1998?PTUN/ABN, antara Librecht Frans Wattimena sebagai Penggugat lawan Bupati Maluku Tengah sebagai Tergugat, yang dimenangkan oleh Penggugat.

Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon menjatuhkan Putusan dengan amar putusannya sebagai berikut:

Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya

Menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Kabupaten Maluku Tengah Nomor 141.639 Tahun 1998, tanggal 5 Oktober 1998 tentang Penetapan Calon Kepala Desa Itawaka.

Memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan tersebut, dan menerbitkan Surat Keputusan baru dan menetapkan Penggugat ikut sebagai calon Kepala Desa yang berhak ikut dalam pemilihan Kepala Desa Itawaka.

Membebaskan biaya perkara kepada Tergugat yang hingga saat ini ditaksir sebesar Rp. 300.000 (Tuga ratus Ribu Rupiah).



Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan di atas, telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), hal ini disebabkan Bupati Kabupaten Maluku Tengah tidak melakukan Upaya Hukum Banding. Dengan contoh kasus seperti demikian, menunjukkan bahwa Kepala Daerah di era Otonomi seluas-luasnya berdampak terhadap perlindungan hukum dan upaya mewujudkan suatu kepastian hukum bagi rakyat dalam hal ini Penggugat sebagai pihak yang lemah dalam berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketidak mampuan Penggugat untuk mengupayakan pelaksanaan eksekusi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, meruapakan wujud pengaturan yang tidak lengkap dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Padahal, sebagai lembaga yudicial yang memperoleh wewenang secara atributif baik melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maupun Undang-Undang telah menetapkan Putusan secara objektif, dan didasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Berdasarkan pembagian kekuasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Indonesia, lembaga yudicial harus dihormati Putusannya, dan setiap orang dan/atau lembaga dalam kekuasaan apa pun (termasuk kekuasaan eksekutif di daerah) wajib tunduk dan taat terhadap Putusan tersebut. Namun, kenyataan ini membuat rakyat Indonesia (Penggugat yang berada dalam posisi lemah) dibuat tidak berdaya sebagai akibat arogansi kekuasaan yang ditunjukkan setiap Kepala Daerah dalam memimpin Daerahnya.

Kepala Daerah dalam memimpin daerahnya, harus menyadari bahwa Indonesia adalah Negara hukum (Pasal 1 ayat (3)) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Implementasi konsep negara hukum menjadikan pembagian kekuasaan menjadi salah satu aspek yang memegang peranan penting. Tersebar nya kekuasaan kepada beberapa lembaga negara akan tercipta keseimbangan (*checks and balances of power*) dan pada gilirannya akan menepis adanya absolutisme kekuasaan. Kekuasaan yang tersebar tersebut tentunya memerlukan suatu kerangka dasar legalitas supaya implementasi kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam penyelenggaraan negara (gadjong,2007). Kekuasaan dan kedaulatan menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan negara karena hal itu merupakan perpaduan keinginan (*aspirasi*) rakyat dan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah (Asshiddiqie,1994).

Menurut Jack H. Nagel, ada dua hal penting dalam melihat dan mengkaji kekuasaan dan kedaulatan, yaitu mengenai lingkup kekuasaan (*scope of power*) yang menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam kedaulatan serta jangkauan kekuasaan (*domain of power*) berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kekuasaan (*sovereign*). Lebih lanjut, Nagel menegaskan bahwa jangkauan kekuasaan (kedaulatan) meliputi dua hal penting, yaitu (1) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara, ini bisa menyangkut mengenai seseorang atau sekelompok orang, sesuatu badan yang melakukan legislasi dan administrasi dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan serta (2) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu (Nagel,1975).

Pembagian kekuasaan dalam negara dibahas lebih lanjut oleh Friedrich dalam paham konstitusionalisme adalah "a set of activities organized and operated on behalf of the people but to subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing". Oleh Arthur Maass, pembagian kekuasaan dilihat dalam (dua) hal, *capital devision of power* sebagai pembagian kekuasaan secara horizontal atau sering dipersamakan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan *areal division*

of power sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal. Sementara menurut Smith, yang melihat bahwa tujuan dalam areal division of power dibedakan dalam dua kategori, yaitu sudut pandang pemerintah pusat (pemerintah) yang meliputi empat tujuan utama yang diharapkan, yaitu (1) pendidikan politik; (2) pelatihan kepemimpinan; (3) penciptaan stabilitas politik; serta (4) mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan daerah. Konsep kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah, menyangkut tentang struktur hukum yang bisa berwujud format bentuk dan susunan negara, pemerintahan di daerah, lembaga pemerintahan pusat dan daerah, serta aparatur pemerintahan pusat dan daerah (Friedrich,1967).

Pembagian kekuasaan dilakukan dengan cara: pertama, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara capital division of powers (CDP) atau pembagian kekuasaan secara horizontal, dilakukan dimana proses legislatif, eksekutif dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada satu badan. Sementara, cara areal division of power adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan di mana proses legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (daerah otonom) pada konteks negara kesatuan dan antara negara bagian dengan didasari oleh undang-undang. Kekuasaan daerah otonom diterima dari atas dan dapat ditarik kembali melalui undang-undang yang baru, tanpa persetujuan daerah otonom yang bersangkutan.

Kedua, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut fungsi atau aktivitas pemerintahan. Dengan cara areal division of power atau secara vertikal, fungsi-fungsi pemerintahan tertentu (seperti moneter dan hubungan luar negeri) diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lain kepada negara bagian dan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu lagi kepada pemerintah daerah. Sementara itu, cara capital division of powers atau secara horizontal adalah fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan yang dibentuk atau diadakan (Muthalib & Khan,1982).

Pembagian kekuasaan dengan cara demikian terjadi antara pemerintah federal dengan negara bagian, yang diatur dalam undang-undang dasar negara federal. Negara federal merupakan sistem pemerintahan yang dengan sengaja dibuat sulit bagi pemerintah pusat untuk mengubah kekuasaan negara bagian. Oleh karena itu, antara negara federal dan negara kesatuan mencakup *pouvoir constituent*, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang. Menurut Bagir Manan, hubungan kekuasaan di antara kedua pemerintah (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah) tersebut bersifat ketatanegaraan. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom tidak mencakup kekuasaan legislatif dan yudikatif karena hanya bersifat administrasi negara.

Ketiga, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi lebih lanjut menurut konstituensi (*constituency*). Cara capital division of power atau horizontal adalah suatu badan atau kamar yang lebih luas dalam legislatif dapat dibuat untuk mewakili suatu konstituensi atau kelompok tertentu dalam masyarakat dan kepresidenan mewakili konstituensi yang lain.

Konsep pembagian kekuasaan dalam pelaksanaan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dipergunakan 3 (tiga) pendekatan, yaitu: (Gadjong,2007) pertama, *ultravires* yang dapat dikaji menurut pembagian kekuasaan yang diatur dalam perincian kekuasaan kepada pemerintah daerah dan sisanya kepada pemerintah pusat. Pendekatan ini akan melahirkan daerah yang wajib. Kedua, *General competence* yang dikaji menurut pembagian kekuasaan kepada daerah bersifat umum dan sisa kekuasaan kepada pemerintah pusat. Pendekatan ini akan melahirkan urusan

pemerintah pusat dan provinsi serta sisanya urusan pemerintah kabupaten/kota. Ketiga, campuran, yang dikaji menurut pembagian kekuasaan kepada daerah bersifat perpaduan antara *ultravires* dengan *general competence*.

Dalam kaitannya dengan Putusan Pengadilan yang belum dilaksanakan sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah di daerah-daerah, padahal putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inraht van gewijsde*).

Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inraht van gewijsde*) yang dapat dilaksanakan. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 115 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak yang berperkara sengan surat tercatat oleh Penitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya 14 hari (empat belas hari).

Khusus untuk Putusan Pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap tidak memiliki kekuatan eksekusi atau dengan kata lain putusan pengadilan yang masih mempunyai upaya hukum tidak dapat dimintakan eksekusinya. Terkait dengan Putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka para pihak yang berperkara dapat memperoleh salinan putusan yang dibubuhi catatan Panitera bahwa putusan tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap,

Pelaksanaan putusan pengadilan menurut ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara memiliki persamaan dan perbedaan. Perbedaan tersebut membawa implikasi hukumnya masing-masing. Untuk memahami hal itu, berikut dibawah ini akan dikemukakan pelaksanaan putusan menurut Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan menurut Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini perlu dikemukakan agar dapat diketahui apakah perubahan tersebut menjadi lebih baik atau sebaliknya.

Lebih lanjut mengenai pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 116 disebutkan :

Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 hari.

Dalam hal 4 bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum.

Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan.

Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu 2 bulan setelah menerima pemberitahuan dari ketua pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Dalam hal instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), tidak mengindahkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 116 tersebut diatas, maka menurut Paulus Effendie Lotulung, sesungguhnya ada dua jenis eksekusi yang kita kenal di peradilan tata usaha Negara :

Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, yaitu kewajiban berupa pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Eksekusi terhadap putusan pengadilan yang berisi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 (9) huruf b dan huruf c, yaitu:

huruf b : pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau huruf c : penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal tersebut.

Selanjutnya Lotulung menjelaskan bahwa apabila terdapat adanya eksekusi jenis pertama, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (2), yaitu 4 bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Dengan demikian tidak perlu lagi ada tindakan-tindakan ataupun upaya-upaya lain dari pengadilan, misalnya surat peringatan dan sebagainya. Sebab Keputusan Tata Usaha Negara itu dengan sendirinya akan hilang kekuatannya. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi otomatis.

Sebaliknya apabila terdapat adanya eksekusi jenis kedua, maka diterapkanlah ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai dengan ayat (6), yaitu dengan cara adanya surat perintah dari ketua pengadilan yang ditujukan kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk melaksanakan eksekusi putusan pengadilan tersebut, dan apabila tidak ditaati, maka ketua pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut menurut jenjang jabatan, yang dapat diteruskan sampai ke Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut melaksanakan putusan pengadilan itu. Cara eksekusi seperti ini disebut dengan eksekusi hierarkis.

Lebih lanjut lagi Lotulung menjelaskan bahwa pada dasarnya eksekusi di Pengadilan Tata Usaha Negara menekankan pada asas self respect dan kesadaran hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara terhadap isi putusan hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Meskipun dikatakan bahwa proses eksekusi yang ditempuh menurut cara tersebut diatas merupakan orisinal buah fikiran pembuat undang-undang di Indonesia, sebab sistem seperti itu tidak dikenal di luar negeri. Namun ketentuan tersebut sekaligus merupakan suatu kekurangan, kalau tidak boleh dikatakan justru sebagai suatu kesalahan. Karena, normativisasi hukum tidak cukup hanya sekedar memuat perintah dan larangan. Dibalik larangan, terutamanya harus ada ketentuan sanksi atas ketidakpatuhan. Sanksi hukum sampai saat ini masih merupakan alat yang paling ampuh untuk menjaga wibawa hukum atau dengan kata lain agar setiap orang patuh terhadap hukum. Ketidakpatuhan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sedikit banyak dapat mempengaruhi kewibawaan pengadilan, pelecehan terhadap peradilan, dan bukan mustahil jika

ketidakpatuhan itu terjadi berulang-ulang, maka masyarakat semakin tidak percaya kepada pengadilan, dan apabila masyarakat cenderung main hakim sendiri bukanlah merupakan perbuatan yang berdiri sendiri.

Dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah 43/1991 jo Pasal 5 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan 1129/1991, memang mengatur dapat diberikannya sanksi administrative terhadap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan, tetapi penjatuhan sanksi administrative itu limitative hanya berkaitan dengan kelalaiannya mengakibatkan Negara membayar ganti kerugian. Jadi tidak ada kaitannya dengan perbuatan yang tidak mau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut.

Pelaksanaan putusan pengadilan dibidang kepegawaian yang berkaitan dengan kewajiban tergugat untuk melakukan rehabilitasi dan membayar sejumlah uang atau kompensasi lain, apabila tergugat tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disebabkan oleh berubahnya keadaan dalam Pasal 117 Undang-Undang PeradilanTata Usaha Negara. Dalam ketentuan Pasal tersebut, jelas bahwa pemberian kompensasi berkaitan dengan sengketa kepegawaian. kompensasi diberikan, sebagai konsekuensi badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak dapat atau tidak dapat dengan sempurna melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kompensasi itu berbentuk sejumlah uang yang besarnya berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 43/1991 adalah paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan nyata.

Besarnya jumlah minimal dan maksimal kompensasi tersebut sangat tidak memadai dibandingkan dengan kerugian yang mungkin dapat menimpa pegawai yang bersangkutan. Kelemahan lain dari ketentuan pasal tersebut adalah tidak tersedianya upaya pemaksa agar badan atau Pejabat Tata Usaha Negara agar membayar kompensasi, dan sanksi yang dapat diberikan kepada badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan, apabila tidak mematuhi putusan pengadilan atau Mahkamah Agung tentang pembayaran kompensasi tersebut.

Memang ada yang mengatakan bahwa penentuan jumlah kompensasi itu dikaitkan dengan anggaran Negara atau keuangan Negara yang sangat terbatas, sehingga apabila tidak dibatasi Negara dikhawatirkan tidak mampu untuk membayarnya. Pendapat ini sepenuhnya tidak dapat diterima, dengan perhitungan ganti rugi atau kompensasi “dengan memperhatikan keadaan nyata”, setiap badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan bertindak lebih hati-hati.

Setelah berlakunya Undang-Undang PeradilanTata Usaha Negara Tahun 2004, maka ketentuan Pasal 116 menjadi berbunyi sebagai berikut :

Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari.

Dalam hal 4 (empat) bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administrative (Latuconsina,2021).

Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).”

Dari ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 2004 tersebut diatas, dapat diketahui bahwa perbedaan antara ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ada pada ayat (4) dan ayat (5), aedangkan ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) antara ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara sama sekali tidak ada perbedaan.

sebagaimana yang tlah dikemukakan ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, dikenal adanya istilah eksekusi otomatis sebagaimana yang terkandung dalam ayat (2) dan eksekusi hirarkis sebagaimana yang terkandung dalam ayat (4), ayat (5), dan ayat (6). Maka apabila diperhatikan ketentuan Pasl 116 Undang-Undang PeradilanTata Usaha Negara dapat disimpulkan bahwa ketentuan ayat (2) masih mengandung eksekusi otomatis. Sedangkan ketentuan ayat (4) dan ayat (5) tidak mengandung eksekusi hirarkis.Tetapi, pada ayat (4) memuat sanksi yang dapat dijatuhkan oleh hakim kepada badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang berupa uang paksa. Yakni berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat mengabulkan gugatan penggugat.

Namun sayangnya pasal ini maupun penjelasannya tidak ada penjelasan bagaimana cara atau pedoman yang digunakan oleh hakim untuk menentukan besarnya uang paksa itu. Bagaimana pula kalau besarnya uang paksa yang ditetapkan oleh hakim itu menurut penggugat sangat kecil atau tidak sebanding dengan nilai tuntutan pokok dari gugatan yang diajukannya. Disamping itu, digantinya tuntutan pokok (tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh tergugat tidak sah atau tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan oleh penggugat dikabulkan oleh tergugat) dengan sejumlah uang sebagaimana disebutkan dalam ayat (4) tersebut tidak masuk akal dan cenderung tidak menyelesaikan masalah. Karena, yang menjadi obyek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara bukan tuntutan ganti kerugian.

Sementara itu, yang berkaitan dengan penjatuhan sanksi administrative sebagaimana juga yang disebutkan dalam ayat (4) tidak jelas apa bentuknya, bagaimana implementasinya, dan siapa yang berwenang menjatuhkan sanksinya. Begitu juga halnya dengan ketentuan ayat (5) yang menyebutkan apabila tergugat tidak juga mau membayar sejumlah uang tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), maka akan diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera. Sanksi yang tercantum dalam ayat (5) ini juga tidak sama baiknya dengan sanksi yang tercantum dalam ayat (4). Kelemahan utama yang akan muncul dalam penerapan sanksi ini adalah bahwa tujuan utama dari penggugat untuk menggugat dan menuntut menjadi tetap saja tidak tercapai sebagaimana mestinya. Disamping itu, juga tidak jelas apa tujuan dari pengumuman itu terutama dalam kaitannya dengan pemenuhan kepentingan dari penggugat. Oleh karena itu, perubahan terhadap ketentuan Pasal 116 tersebut tidak

dapat dikatakan telah menjadi lebih baik, tetapi tetap saja belum memberikan perlindungan hukum yang semestinya menjadi hak penggugat.

### **PENUTUP**

Otonomi daerah seluas-luasnya membawa implikasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah termasuk dikeluarkannya berbagai Keputusan Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota. Di antara Keputusan tersebut ada yang merugikan kepentingan individu baik Pegawai Negeri Sipil sebagai bawahannya maupun anggota masyarakat lainnya yang dirugikan terkait dengan Keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah. Sebagai akibat dari Keputusan Kepala Daerah yang merugikan individu (PNS sebagai bawahan maupun anggota masyarakat), maka Keputusan tersebut dijadikan sebagai Pangkal sengketa (Objek Sengketa) di Pengadilan Tata Usaha Negara.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agussalim Andi Gadjong. (2007). Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor.
- Amarullah Salim. (1990). Peranan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Pengawasan Yustisial Terhadap Pemerintah Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dari Suatu Negara Hukum, makalah di sampaikan pada lokakarya menyongsong pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara, Ikatan Alumni IIAP-LAN Bekerja sama dengan Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Paratur Negara, Lembaga Administrasi Negara, Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Bagir Manan, (Bagir Manan I). (2005). Ni'matul Huda, Otonomi Daerah-Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Carl C. Friedrich. (1967). Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America, 5th ed. Weltham Mass, Blaisdell Publishing Company.
- Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie II) (1994). Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- Jack H. Nagel. (1975) The Discriptive Analisis of Power, New Haven, Yale University Press.
- Latuconsina, R. (2017). POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN. TAHKIM, 11(2).
- Latuconsina, R., Dayanto, D., Solissa, K., & Loilatu, K. (2021). TINDAKAN PEMERINTAHAN PEMBUBARAN ORGANISASI MASYARAKAT HIZBUR TAHRIR INDONESIA SUATU TINJAUAN ASPEK LEGALITAS. Aneka Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, 1(01), 1-16
- Marzuki, M. Laica. (2006) Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Jakarta, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MAhkamah Konstitusi RI
- M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan. (1982). Theory of Local Government, New Delhi: Sterling Publisher Private Limited.
- M. Nazroen.(1951). Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah, Jakarta: Wolters.
- Mohammad Hatta. (1976).Kumpulan Karangan (I), Bulan Bintang, Jakarta.
- MPR Republik Indonesia, 2005, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Oentarto S. Mawardi. (2002). Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, Makalah Seminar Nasional Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.

- Ollong, E., Latuconsina, R., Angkotasana, M. N. F., & Marasabessy, H. H. (2021). UPAYA MENCIPTAKAN POLRI SEBAGAI INSTITUSI YANG MAMPU MEWUJUDKAN PERADILAN YANG JUJUR, ADIL DAN BERSIH. *Aneka Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(01), 17-29.
- Philipus M. Hadjon. (2005) dalam Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Cet. I*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Philipus M. Hajhon. (1990) *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya*.
- Philipus M. Hadjon.(2004). *Penerapan Eksekusi Putusan PTUN Terhadap Pejabat TUN di Daerah, Disampaikan pada Workshop tentang Penerapan Eksekusi Putusan TUN dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, Jakarta*.
- Pratama, I. W. D. C., Dewi, A. A. S. L., & Suryani, L. P. (2020). Upaya Paksa terhadap Pejabat yang Tidak Melakukan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar. *Jurnal Preferensi Hukum*, 1(2), 145-149.
- Syarif Saleh. (1953). *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta.
- Syafrudin, Ateng, 1976, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung
- Soehino, (Suhino II). (1998). *Perkembangan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Liberty.
- Taliziduhu Ndraha. (1989). *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pembangunan*, Makalah, Jakarta.
- Van der Pot. (1950). *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, WEJ Tjeenk Willink Zwolle.