

**TESIS**

**PERANAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN  
SENGKETA YANG TIMBUL DARI PEMILUKADA KABUPATEN/KOTA DI  
SULAWESI SELATAN**

***THE ROLE OF THE STATE ADMINISTRATIVE COURT IN DISPUTE  
ARISING FROM ELECTION DISTRICT / TOWN IN SOUTH SULAWESI***



**Oleh:**

**FAISAL SILENANG**

**P 0900209617**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
KONSENTRASI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013  
TESIS**

**PERANAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN  
SENGKETA YANG TIMBUL DARI PEMILUKADA KABUPATEN/KOTA DI  
SULAWESI SELATAN**

**Di susun dan diajukan oleh:**

**FAISAL SILENANG  
P 0900209617**

**Telah disetujui untuk diseminarkan**

**Makasar, Agustus 2013**

**Pembimbing I,**

**Pembimbing II,**

**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H.**

**19571029 1983031002**

**Dr. Anshori Ilyas, S.H.,M.H.**

**19560607 1985031001**

**Mengetahui,**

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**

**Prof. Dr. Marthen Arie, SH., MH.**  
**19570430 1985031004**

### **PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : **Faisal Silenang**

Nomor Induk Mahasiswa : **P 0900209617**

Dengan ini menyatakan bahwa karya ilmiah dengan judul:

**Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa  
yang Timbul dari Pemilukada Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan**

Benar merupakan hasil karya saya, yang belum pernah dipublikasikan baik secara keseluruhan maupun sebahagian, dalam bentuk jurnal, *working paper* atau bentuk lain yang dipublikasikan secara umum. Karya ilmiah ini merupakan karya intelektual saya dan sumber yang menjadi rujukan dalam karya ilmiah ini telah saya sebutkan sesuai kaidah akademik yang berlaku umum, termasuk para pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran pada isi, kecuali yang menyangkut ekspresi kalimat dan disain penulisan.

Demikian pernyataan ini saya nyatakan secara benar dengan penuh tanggung jawab dan integritas.

**Makassar, Agustus 2013**

**Yang menyatakan,**

**(Faisal Silenang)**

### **ABSTRAK**

**Faisal Silenang (Faisal Silenang), Peranan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa yang Timbul dari Pemilukada Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan, dibimbing oleh Abdul Razak dan Anshori Ilyas.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa Pemilukada, serta eksekusi putusannya.

Penelitian ini bersifat normatif, dengan fokus penelitian adalah putusan tata usaha Negara. Sementara analisis dilakukan secara deskriptif untuk selanjutnya ditarik kesimpulan dan saran.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan dalam penyelesaian sengketa pemilukada yang berkaitan dengan sengketa Keputusan Tata Usaha Negara yang sifatnya konkret abstrak, individual, tidak memerlukan adanya persetujuan dari atasan atau instansi atasan, serta memiliki akibat hukum, yang dikeluarkan sebelum terselenggaranya tahap pemungutan suara dan yang dilanjutkan dengan penghitungan suara. Pelaksanaan eksekusi putusan PTUN tidak dapat dilakukan karena adanya perbedaan persepsi antara penyelenggara dengan aparat penegak hukum terkait dengan penegakan hukum di bidang pemilukada. Selain itu, kendala lainnya adalah terkait dengan ketatnya jadwal tahapan pemilukada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan ruang untuk dilaksanakannya putusan. Penulis merekomendasikan agar Perlu adanya penyatuan mekanisme

penyelesaian sengketa pemilukada melalui satu badan peradilan khusus terutama yang berkaitan dengan penyederhanaan proses penyelesaian sengketa pemilukada. Selain itu pelaksanaan rangkaian tahapan pemilukada hendaknya lebih fleksibel dengan memperhatikan kemungkinan timbulnya sengketa pemilukada, sehingga dapat mendukung terwujudnya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa pemilukada.

Kata Kunci : Kewenangan PTUN, Sengketa Pemilukada

### **ABSTRACT**

Silenang Faisal (Faisal Silenang), The Role of the State Administrative Court In Dispute Arising from Election District / town in South Sulawesi, led by Ilyas Abdul Razak and Anshori.

This study aims to determine the exercise of authority in the State Administrative Court Election dispute resolution, as well as the execution of the verdict.

This research is normative, with a research focus is the decision of the State administration. While the descriptive analysis was performed to further conclusions drawn and suggestions.

Research results indicate that the Administrative Court has authority in the resolution of disputes relating to the election dispute Administrative Decision that are abstract concrete, individual, does not require the approval of the supervisor or boss instatansi, as well as having legal effect, issued prior to the implementation phase of polling sound and are followed by a vote. Administrative court ruling execution can not be carried out because of the

differences in perception between the organizer and law enforcement agencies associated with law enforcement in the field of election. In addition, another constraint is related to the tightness of schedule stages of the election as stipulated in the legislation that does not provide space for the execution of the verdict. The author recommends that a need for the unification of election dispute resolution mechanism through a special tribunal, especially with regard to the election dispute resolution process simplification. In addition to the implementation of a series of stages of the election should be more flexible with respect to the possibility of election disputes, so as to support the realization of the rule of law in the resolution of election disputes.

Keywords: Authority of the Administrative Court, Election Dispute

## **DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAN KEASLIAN NASKAH SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>viii</b>
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6

C. Tujuan .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Konsep Negara Hukum .....	7
B. Toeri Kewenangan .....	24
C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	29
1. Dasar Hukum Pemilukada .....	29
2. Sistem Pemilukada.....	32
3. Asas-asas Pemilukada.....	34
D. Peradilan Tata Usaha Negara .....	38
1. Ruang Lingkup PTUN .....	38
2. Kewenangan PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu	42
E. Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.....	45
1. Pengertian Eksekusi .....	45
2. Macam-Macam Eksekusi Dalam PTUN.....	47
3. Mekanisme Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 .....	52
F. Kerangka Pikir .....	61
G. Definisi Operasional .....	62

## **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Lokasi Penelitian .....	63
B. Jenis dan Sumber Data .....	63
C. Teknik Pengumpulan Data .....	64
D. Analisis Data.....	64

## **BAB IV PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	66
B. Pelaksanaan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilukada .....	69
C. Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Pemilukada.....	104

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	114
B. Saran .....	115

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemilihan umum adalah suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Eksistensi kelembagaan pemilihan umum sudah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yang selalu dipersoalkan dalam praktek kehidupan ketatanegaraan, yaitu mengenai ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, di mana demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta pemilihan umum merupakan cerminan daripada demokrasi.

Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu *pertama*: memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua*: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan *ketiga*: untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara. Sementara menurut Jimmy Asshiddiqie tujuan dari pada penyelenggaraan pemilihan umum (general election), dapat dirumuskan dalam empat bagian yakni:

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah

daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Negara Republik Indonesia, menyelenggaraan Pemerintahan Daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memegang peran penting dalam menentukan suatu keputusan publik. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki tingkat legitimasi tinggi. Legitimasi tersebut diperoleh karena keberhasilannya dalam mewujudkan dirinya dalam masyarakat sehingga masyarakat menghormati dan mempercayainya. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya disingkat Pemilukada.

Pemilukada selain sebagai sarana untuk memberikan legitimasi kepada mereka yang akan menjabat dalam pemerintahan, juga berfungsi sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat . Pemilukada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

Selain itu, Pemilukada juga diharapkan dapat memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat

dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat dapat diwujudkan.

Dengan demikian pemilu/pemilukada merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional di Indonesia yang melibatkan seluruh warga Negara dalam menentukan pilihan terkait dengan pejabat yang akan melaksanakan urusan pemerintahan di daerahnya. Meskipun tujuan dan penyelenggaraan pemilu/pemilukada dilaksanakan guna mewujudkan tatanan Negara yang demokratis dan berdaulat.

Namun demikian, dalam kenyataannya masih terdapat serangkaian permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu/pemilukada. Hal ini terjadi akibat dari ketidaksiapan penyelenggara pemilu/pemilukada, para kontestan, dan pemilih dalam pemilu/pemilukada itu sendiri. Masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu/pemilukada beragam bentuknya. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, disebutkan bahwa sengketa dalam pemilu dapat berbentuk Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, Dan Perselisihan Hasil Pemilu.

Beragamnya jenis sengketa yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu/pemilukada, tentunya membutuhkan aparat yang berbeda pula dalam penanganannya. Dapat dikatakan, bahwa sistem yang ada saat ini dalam hal penanganan tindak pidana pemilu/pemilukada, masih sangat belum memadai. Keberagaman jenis sengketa yang mungkin muncul dapat menyebabkan

terjadinya benturan kewenangan antara aparat yang menangani sengketa dalam pemilukada.

Peradilan tata usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) sebagai salah satu penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, merupakan salah satu lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa pemilukada yang berkaitan dengan persoalan administrasi dan sengketa tata usaha Negara. Diharapkan dengan optimalnya peran PTUN ini, dapat menekan jumlah gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum. Namun demikian, dalam kenyataannya PTUN kurang dapat mengoptimalkan peran tersebut, karena tidak didukung oleh sistem penyelenggaraan pemilu yang memadai. Tahapan penyelenggaraan pemilu yang telah terjadwal, tidak memberikan ruang yang cukup bagi PTUN untuk melakukan penyelesaian terhadap sengketa yang muncul.

Hal serupa yang terjadi pada penyelenggaraan pemilu di Kab. Sinjai Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam penyelenggaraan pemilukada tersebut, terdapat lebih dari satu gugatan yang diajukan masing-masing calon terkait dengan adanya dugaan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilukada. Salah satu penggugat mengajukan permohonan kepada majelis hakim agar dikeluarkan surat penetapan sementara terkait dengan penangguhan pelaksanaan rangkaian tahapan pemilukada. Berdasar pada permohonan penggugat tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar mengeluarkan Penetapan Nomor 18/G/2013/PTUN.Mks. Penetapan tersebut mengabulkan

permohonan para penggugat dan memerintahkan kepada tergugat dalam hal ini Ketua KPU Kab. Sinjai untuk menunda pelaksanaan surat keputusan berupa Pengumuman Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu Kabupaten dan Wakil Bupati Sinjai Tahun 2013 tanggal 23 Februari 2013 sampai adanya Putusan Pengadilan dalam sengketa *a quo* yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) kecuali terdapat penetapan lain di kemudian hari. Namun dalam kenyataannya, sampai ditetapkannya Pasangan calon pemenang Pemilu Kabupaten Sinjai, surat penetapan yang dikeluarkan oleh PTUN ini tidak perlah dilaksanakan oleh KPU.

Berdasar pada latar belakang permasalahan tersebut di ataslah penulis mengangkat permasalahan ini ke dalam sebuah karya ilmiah dengan judul: Peranan PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa yang timbul dari Pemilu Kabupaten/Kota Di Sulawesi Selatan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa Pemilu Kabupaten?
2. Bagaimanakah pelaksanaan eksekusi putusan peradilan tata Usaha Negara terkait sengketa pemilu kabupaten?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian pada penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa Pemilukada.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan eksekusi putusan peradilan tata Usaha Negara terkait sengketa pemilukada.

### **D. Tujuan Penelitian**

Diharapkan penelitian pada karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia serta terhadap eksistensi lembaga peradilan tata usaha Negara dalam hal menyelesaikan sengketa pemilukada.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Negara Hukum**

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah “*Supreme*” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*), semuanya ada di bawah hukum

(*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*). Jika dirunut ke atas, pemikiran tentang negara hukum merupakan sebuah proses dan evolusi sejarah yang sangat panjang, sehingga untuk mengetahui lebih dalam perlu dikemukakan terlebih dahulu bagaimana proses dan evolusi itu terjadi.

Pada awalnya cita negara hukum dikembangkan dari hasil pemikiran Plato yang diteruskan oleh Aristoteles. Plato yang prihatin terhadap negaranya yang saat itu di pimpin oleh orang-orang dengan kesewenang-wenangan, mendorongnya untuk menulis sebuah buku yang berjudul "*Politeia*". Menurut Plato, agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, sebab filosof biasanya manusia bijaksana, menghargai kesusilaan dan berpengetahuan tinggi. Namun hal ini tidak pernah dapat dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi. Atas dasar itu, Plato menulis buku keduanya yang berjudul "*Politicos*". Dalam buku ini plato menganggap perlu adanya hukum untuk mengatur warga negara, termasuk di dalamnya adalah penguasa. Selanjutnya dalam bukunya yang ketiga, "*Nomoi*" (*the law*) yang dihasilkan ketika usianya sudah lanjut dan sudah banyak pengalaman, Plato mengemukakan idenya bahwa "penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum."

Aristoteles kemudian melanjutkan ide ini. Menurutnya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Hal ini termuat dalam karyanya yang berjudul "*Politica*". Ia juga mengemukakan bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu, *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. Ketiga unsur dikemukakan oleh Aristoteles ini, dapat ditemukan di semua negara hukum. Dalam bukunya "*Politica*", Aristoteles mengatakan:

Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.

Dalam Kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dengan menggunakan istilah negara hukum, namun seringkali menjadi permasalahan, apakah sebenarnya konsep negara hukum itu. Apakah konsep negara hukum itu sama dengan konsep *Rechtsstaat* dan apakah negara hukum itu sama dengan konsep *The Rule of Law*. Hal tersebut perlu dibahas terlebih dahulu, sehingga dapat memberikan dasar dalam mengklasifikasikan bentuk negara hukum Indonesia.

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” dirumuskan sebagai berikut:

Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

Sebagai pembanding dari definisi sebagaimana dikemukakan di atas, penulis juga mengutip definisi Negara Kekuasaan (*maschstaat*), yakni:

Negara kekuasaan (bahasa Belanda: *maschstaat*), adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Negara itu tidak lain adalah “*Ewe organization der herrschaft einer Minorifar uber eine alajotaritat* (Organisasi dan kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan yang kuat.

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah *rechstaat*. Istilah *Rechsstaat* mulai populer di Eropa sejak tahun 1885 oleh A.V. Dicey. Konsep *Rechsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutisme* sehingga sifatnya revolusioner. Konsep *Rechsstaat* bertumpu pada atas sistem hukum continental yang disebut *civil law* atau *Modern Roman Law*. Karakteristik *Civil law* adalah administratif, hal ini dlatarbelakangi oleh sejarah perkembangan ketatanegaraan, tepatnya pada zaman Romawi, dimana kekuasaan yang menonjol dari raja adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus

suatu sengketa. Begitu besarnya peranan administrasi negara sehingga tidaklah mengherankan jika dalam sistem kontinental muncul cabang hukum baru yang disebut “*droit administrative*”, yang intinya membahas hubungan antara administrasi negara dengan rakyat.

Konsep negara *rechtsstaat* menurut Immanuel Kant yaitu fungsi negara sebagai penjaga kewanibawaan baik preventif, maupun represif (*negara liberale rechtsstaat*), yaitu yang melarang negara untuk mencampuri usaha kemakmuran rakyat, karena rakyat harus bebas dalam mengusahakan kemakmurannya. Friedrich Julius Stahl dengan menolak absolute monarki mengemukakan bahwa konsep *rechtsstaat* memiliki empat unsur, yaitu:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi manusia tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada *trias politica*;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang;
- d. Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Selain pendapat Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl sebagaimana dikemukakan di atas, S.W. Couwenberg, juga mengemukakan prinsip-prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechtsstaat*, meliputi:

- a. Pemisahan antara negara dan gereja;
- b. Adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgelijke vrijheidsrechten*);
- c. Persamaan terhadap Undang-Undang (*gelijkheid vor de wet*);
- d. adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;

- e. pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan sistem *check and balances*;
- f. asas legalitas (*heerschappij van de wet*);
- g. ide tentang aparat pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
- h. prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip-prinsip tersebut, diletakkan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis;
- i. prinsip pembagian kekuasaan, baik territorial sifatnya maupun vertical (federasi maupun desentralisasi).

Lebih lanjut C.W. Van der Port menjelaskan bahwa atas dasar demokratis, "*rechtsstaat*" dikatakan sebagai "Negara Kepercayaan Timbal Balik" (*de staat van het wederzijds vertrowen*) yaitu kepercayaan dari pendukungnya, bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan, dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya. S.W. Cowenberg menjelaskan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat* meliputi lima asas, yakni:

- a. Asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*);
- b. Asas mayoritas;
- c. Asas perwakilan;
- d. Asas pertanggungjawaban; dan
- e. Asas publik (*openbaarheids beginsel*).

Dengan demikian maka atas dasar sifat-sifat tersebut, yakni sifat liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara rakyat dan

- penguasa, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*weidmatig bestuur*).
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut "*vrijheidsrechten van burger*".

Konsep Negara hukum *rule of law* dikembangkan pada abad XIX, oleh Albert Venn Dicey dengan karyanya yang berjudul "*Introduction to Study of The Law of The Constitution*" pada tahun 1885 yang mengemukakan 3 (tiga) unsur utama *rule of law* yakni, *supremacy of law, equality before the law, constitution based on individual rights*.

Sedangkan konsep Negara hukum *rechtsstaat* yang ditulis oleh Immanuel Kant dalam karyanya yang berjudul *Methaphysiche Anfangsgrunde Der Rechtslehre* yang dikenal dengan nama negara hukum liberal (*nachwachter staat*) yakni pembebasan penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan pada rakyat dan negara tidak campur tangan dalam hal tersebut. Konsep tersebut kemudian diperbaiki oleh Frederich Julius Stahl yang dinamakan negara hukum formal yang unsur utamanya adalah mengakui hak asasi manusia. Melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan Negara harus berdasarkan teori trias politika, dalam menjalankan tugasnya pemerintah berdasarkan atas undang-undang dan apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikan.

Memasuki abad 20 perkembangan konsep Negara hukum *rule of law* mengalami perubahan, penelitian Wade dan Philips yang dimuat dalam karya yang berjudul "*Constitutional Law*" pada tahun 1955 berpendapat bahwa *rule of law* sudah berbeda dibandingkan pada waktu awalnya. Begitu juga dengan konsep negara hukum *rechtsstaat*, dikemukakan oleh Paul Scholten dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*Verzamelde Geschriften*" tahun 1935 dinyatakan bahwa dalam membahas unsur-unsur negara hukum dibedakan tingkatan unsur-unsur negara hukum, unsur yang dianggap penting dinamakan sebagai asas, dan unsur yang merupakan perwujudan asas dinamakan sebagai aspek. Berikut ini adalah gambaran atas asas-asas (unsur utama) dan aspek dari negara hukum Scholten, yakni unsur utamanya adalah adanya hak warga negara terhadap negara/raja. Unsur ini mencakup 2 (dua) aspek; *pertama*, hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara. *Kedua*, pembatasan hak individu hanyalah dengan ketentuan undang-undang yang berupa peraturan yang berlaku umum. Unsur kedua, "adanya pemisahan kekuasaan" yakni dengan mengikuti Montesquieu dimana rakyat diikuti sertakan di dalamnya.

Perubahan konsep negara hukum ini disebabkan konsep negara hukum formal telah menimbulkan kesenjangan sosial dan ekonomi di tengah-tengah masyarakat. Menghadapi hal seperti itu pemerintah pada waktu itu tidak dapat berbuat apa-apa karena menurut prinsip negara hukum formal pemerintah hanya bertugas sebagai pelaksana undang-undang. Hal ini

menyebabkan terjadinya perubahan pengertian asas legalitas dalam prakteknya, yang semula diartikan pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheit van het bestuur*) keadaan inilah yang menumbulkan gagasan negara hukum material (*welfare state*). Tindakan pemerintah atau penguasa sepanjang untuk kepentingan umum agar kemakmuran benar-benar terwujud secara nyata jadi bukan kemakmuran maya, maka hal ini dianggap diperkenankan oleh rakyat dalam negara hukum yang baru, yaitu negara hukum kemakmuran (*welvaarts staat*) dan negara adalah alat bagi suatu bangsa untuk mencapai tujuannya.

Perumusan ciri negara hukum dari konsep "*rechtstaat*" dan "*rule of law*" sebagaimana dikemukakan oleh A.V Dicey dan F.J Stahl kemudian diintegrasikan pada perincian baru yang lebih memungkinkan pemerintah bersikap aktif dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Selanjutnya pada Konferensi dari *Internasional Comission of Jurist* di Bangkok tahun 1965 menciptakan konsep negara yang dinamis atau konsep negara hukum material (*welfare state*) sebagai berikut :

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu;
2. Konstitusi harus pula menentukan cara procedural untuk memperoleh;
3. Perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
4. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
5. Adanya pemilihan umum yang bebas;
6. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
7. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi dan beroposisi; dan
8. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Mahfud, selain dapat dilihat dari lingkup tugas pemerintahnya perbedaan Negara hukum dalam arti formal dan material dapat juga dilihat dari segi materi hukumnya. Negara hukum dalam arti formal didasarkan pada paham legisme yang berpandangan bahwa hukum itu sama dengan undang-undang sehingga menegakkan hukum berarti menegakkan undang-undang atau apa yang ditetapkan oleh badan legislative. Sedangkan Negara hukum dalam arti material melihat bahwa hukum bukan hanya yang secara formal ditetapkan oleh lembaga legislatif tetapi yang dipentingkan adalah nilai keadilannya. Seperti yang berlaku di Inggris misalnya, bisa saja undang-undang dikesampingkan bilamana bertentangan dengan rasa keadilan, oleh karena pemahaman bahwa penegakkan hukum sama halnya dengan penegakkan keadilan dan kebenaran.

Konsep Negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep *rechtstaat* dan *rule of law*, karena mempunyai latarbelakang yang berbeda pula. Konsep negara hukum Indonesia adalah sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Amandemen ketiga UUD 1945 yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Istilah negara hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah-istilah asing antara lain *rechts staat*, *atat de droit*, *the state according to law*, *legal state*, dan *rule of law*. Notohamijdojo memadankan istilah negara hukum di dalam konstitusi Indonesia dengan konsep *rechtsstaat* sebagaimana dalam tulisannya "...negara hukum atau

*rechtsstaat*". Di samping itu, Muhammad Yamin di dalam tulisannya menyebutkan bahwa "...Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*)".

Akan tetapi Ismail Suny memadankan negara hukum dengan konsep *rule of law* seperti terlihat dalam tulisannya "... pelaksanaan demokrasi dipimpin adalah dimana kapastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum". Demikian pendapat yang dikemukakan oleh Sunaryani Hartono yang menyamakan istilah negara hukum dengan konsep *the rule of law* sebagaimana nampak dalam tulisannya "...supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus dalam arti materiil".

Menurut Sckeltema bahwa terdapat empat unsur utama dalam negara hukum *Rechtsstaat* dan masing-masing unsur utama mempunyai turunannya, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Azhary, yaitu :

1. Adanya kepastian hukum, yakni mencakup :
  - a. Asas legalitas;
  - b. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
  - c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
  - d. Hak asasi dijamin oleh undang-undang; dan
  - e. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan.
2. Asas persamaan, yakni mencakup :

- a. Tindakan yang berwenang diatur di dalam undang-undang dalam arti materiil; dan
  - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
3. Asas demokrasi :
- a. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
  - b. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen; dan
  - c. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
4. Asas pemerintah untuk rakyat :
- a. Hak asasi dengan undang-undang dasar; dan
  - b. Pemerintahan secara efektif dan efisien.

Sedangkan Konsep *The Rule of Law* awalnya dikembangkan oleh Albert Venn Dicey (Inggris). Dia mengemukakan tiga unsur utama *The Rule of Law*, yaitu) :

1. *Supremacy of law* (supremasi hukum), yaitu bahwa negara diatur oleh hukum, seseorang hanya dapat dihukum karena melanggar hukum.
2. *Equality before the law* (persamaan dihadapan hukum), yaitu semua warga Negara dalam kapasitas sebagai pribadi maupun pejabat Negara tunduk kepada hukum yang sama dan diadili oleh pengadilan yang sama.
3. *Constitution based on individual right* (Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perorangan), yaitu bahwa konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individual yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan dan parlemen hingga membatasi posisi *Crown* dan aparaturnya.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* memang terdapat perbedaan. Konsep *rechtsstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner yang

bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law system* atau *modern roman law* dengan karakteristik administratif. Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada *common law system* dengan karakteristik yudicial.

Berbeda dengan pendapat di atas, menurut Philipus M. Hadjon yang lebih mengkritik terhadap para pakar hukum yang mempersamakan istilah negara hukum dengan konsep "*rechtstaat*" dan konsep "*the rule of law*", Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa dalam sebuah nama terkandung isi (*nomen est omen*), negara hukum merupakan sebuah konsep tersendiri yang dipergunakan oleh negara Indonesia, sehingga tidak bisa dipadankan dengan konsep *rechtsstaat* atau konsep *the rule of law* yang telah mempunyai masing-masing isi yang berbeda. Pendapat ini tentu dapat dipahami mengingat saat ini terdapat 5 (lima) konsep negara hukum yang dianggap berpengaruh dan telah mempunyai isi yang berlainan, di antaranya pertama, *rechtsstaat* yang merupakan konsep yang dikenal di Belanda. Kedua, *the rule of law* yang merupakan konsep yang di kenal di negara-negara Anglo-Saxon seperti Inggris, Amerika Serikat. Menurut Philipus M. Hadjon makna yang paling tepat dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah mengandung empat unsur, di antaranya:

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedang peradilan merupakan sarana terakhir; dan

#### 4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Di samping itu, di dalam konsep negara hukum Indonesia juga telah terdapat adanya jaminan atas perlindungan hak asasi manusia. Hal ini sebagaimana telah dirumuskan di dalam BAB XA Pasal 28A sampai Pasal 28J Amandemen kedua UUD 1945.

Padmo Wahjono menyatakan, Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, yang berpangkal tolak pada perumusan sebagai yang digariskan oleh pembentuk undang-undang dasar Indonesia yaitu, Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan "*rechtstaat*" di kurung; dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, yang artinya digunakan dengan ukuran pandang hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia. Bahwa pola ini merupakan suatu hasil pemikiran yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, nampak jelas kalau dihubungkan dengan teori-teori lainnya yang digunakan pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 dalam menyusun dan menggerakkan organisasi negara. Meskipun UUD 1945 tidak memuat pernyataan secara tegas tentang negara hukum dan istilah tersebut tidak secara eksplisit muncul baik di dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945, tetapi muncul di dalam Penjelasan UUD 1945 dan dalam UUD 1945 yang telah diamandemen yakni sebagai kunci pokok pertama dari sistem pemerintahan negara yang berbunyi, Indonesia ialah negara yang

berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*).

R. Supomo dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, memberikan pengertian terkait negara hukum, yakni:

Negara Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum, artinya negara akan tunduk pada hukum. Peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat kelengkapan negara. Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbale balik.

Lebih lanjut Achmad Ruslan mengemukakan bahwa baik latar belakang yang menopang konsep *rechstaat* maupun konsep *the rule of law* berbeda dengan latar belakang Negara RI. Dengan demikian, isi Konsep Negara hukum Indonesia tidaklah begitu saja dengan mengalihkan konsep *rechstaat* maupun *the rule of law*, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa ada pengaruh kehadiran konsep *rechstaat* maupun *the rule of law* tersebut. Sama halnya dengan istilah demokrasi yang dalam istilah bangsa kita tidak dikenal, namun hadir berkat pengaruh pemikiran barat. Praktik yang sudah ada dalam masyarakat kita beri nama demokrasi dengan atribut tambahan sejak tahun 1967 (Tap MPRS No.XXXVII/MPRS/1967) resmi disebut demokrasi Pancasila. Menurut Philipus Hadjon, dalam perbandingan istilah Negara hukum dengan istilah demokrasi yang diberi atribut Pancasila adalah tepat, istilah Negara hukum diberi atribut Pancasila juga, sehingga menjadi Negara hukum pancasila.

Dari pembahasan terkait konsep-konsep Negara hukum di atas, jika dibandingkan antara konsep *rechstaat* maupun *the rule of law* dengan konsep Negara hukum yang dimiliki Indonesia, ketiganya memiliki kesamaan yang mendasar, yakni sama-sama mengakui dan memberikan perlindungan terhadap keberadaan Hak Asasi Manusia. Hanya saja dalam hal konsep perlindungan Hak Asasi Manusia tersebut, ketiganya memiliki perbedaan, yakni jika *rechstaat* mengedepankan konsep *Wetmatigheid* yang kemudian direduksi ke dalam *rechtmatigheid*, maka *The rule of law* lebih mengedepankan prinsip *equality before the law*. Sementara itu untuk konsep Negara hukum Indonesia lebih mengedepankan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang berdasar pada asas kekeluargaan.

## **B. Teori Kewenangan**

Dalam ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti :

1. Hak dan kekuasaan bertindak; kewenangan
  2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,
  3. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan
- Sedangkan “kewenangan” memiliki arti :

1. Hal berwenang
2. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu

Soerjono Soekanto menguraikan bahwa beda antara kekuasaan dan wewenang adalah bahwa setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Bagir Manan, “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban. Wewenang menurut Stout adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dan hubungan hukum publik. Kemudian Nicholai memberikan pengertian tentang kewenangan yang berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).

Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *Authority*. Kewenangan adalah otoritas yang dimiliki suatu lembaga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Menurut Robert Bierstedt, bahwa wewenang

adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan). Sementara itu, menurut Mirriam Budiarjo wewenang adalah kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku terakhir sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.

Sementara itu, Marbun memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoedheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegeden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum. Sedangkan kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait pula dengan paham kedaulatan (*souveregnity*). Dalam konteks wilayah hukum dan kenegaraan, orang yang berjasa memperkenalkan gagasan-gagasan kedaulatan adalah Jean Bondin dan setelah itu dilanjutkan oleh Hobbes.

Terkait dengan sumber kekuasaan atau kewenangan, Aristoteles menyebut hukum sebagai sumber kekuasaan. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi hukum haruslah menjadi sumber kekuasaan bagi para

penguasa agar pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum. Dengan meletakkan hukum sebagai sumber kekuasaan, para penguasa harus menaaklukkan diri di bawah hukum. Pandangan ini berbeda dengan pandangan pendahulunya, Plato, yang meletakkan pengetahuan sebagai sumber kekuasaan, karena menurut Plato, pengetahuan dapat membimbing dan menuntun manusia ke pengenalan yang benar.

Karena itu, jika dilihat dari sifatnya, Marbun berpendapat bahwa wewenang pemerintah dapat dibedakan atas *expressimplied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif wewenang yang peraturannya dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturannya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, (1) atribusi yakni pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada

organ pemerintahan, (2) delegasi yakni pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya dan (3) mandat yakni kewenangan yang terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain.

Dalam kajian hukum administrasi negara, sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; *“geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid atau there is no authority without responsibility”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan keterangan tersebut diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima kewenangan dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggungjawab yuridis tidak

lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih kepada penerima delegasi. Sementara itu pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggungjawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.

### **C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

#### **1. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Dasar hukum penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang berlandaskan atas Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sehingga memiliki kekuatan konstitusional dalam pelaksanaannya.

Klausul yang membahas tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung diatur dalam Pasal 56 sampai Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Secara materiil Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 dibuat berdasarkan Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) yang tertulis “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Implikasi dari ketentuan tersebut bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Pasal 18 ayat (4) meletakkan dasar pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung berdasarkan prinsip demokratis, sebagaimana ditegaskan sebagai berikut :

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menafsirkan salah satu makna pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang tersebut adalah dilakukan oleh rakyat secara langsung, yang berbunyi :

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pilihan terhadap sistem pemilihan secara langsung merupakan koreksi atas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD (*electoral college*), sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan digunakannya sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat menunjukkan adanya perkembangan penataan demokrasi di daerah ke arah lebih baik.

Selain ketentuan sebagai mana tersebut di atas, penyelenggaraan pemilukada dilakukan sesuai dengan undang-undang penyelenggaraan pemilu. Dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, ditentukan bahwa:

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut pada angka 4, ditentukan bahwa:

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam undang-undang ini, tidak ada ketentuan yang mengatur terkait dengan jenis-jenis sengketa yang mungkin timbul dalam penyelenggaraan pemilu. Sehingga menyebabkan banyak ketidakpastian terkait mengenai mekanisme penyelesaiannya, dalam tataran praktik. Demikian pulan halnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai mana telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali.

## **2. Sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Dalam ilmu politik dikenal ada dua macam rekrutmen politik, yakni sistem terbuka dan tertutup. Dalam sistem terbuka semua warga negara yang memenuhi syarat tertentu (umur, kemampuan atau kecakapan dan pendidikan) mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan politik. Sementara dalam sistem tertutup pengisian jabatan politik hanyalah melibatkan sekelompok kecil kalangan elite. Berdasarkan pembagian tersebut, maka merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang di dalamnya mengatur juga tentang Pemilihan Kepala Daerah karena melibatkan masyarakat secara langsung, maka menganut sistem terbuka.

Selanjutnya menurut Joko J. Prihatmoko (2005:202) mengatakan bahwa sistem pilkada adalah sebagai berikut :

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada memiliki ciri-ciri antara lain bertujuan memilih Kepala Daerah, setiap komponen yang terlibat dan kegiatan mempunyai batas, terbuka, tersusun dari berbagai kegiatan yang merupakan subsistem, masing-masing kegiatan saling terikat dan

tergantung dalam suatu rangkaian utuh, memiliki mekanisme kontrol dan mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.

Inti dari sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung menurut teori adalah hubungan kebergantungan antar setiap komponen yang terlibat dan antar kegiatan yang membentuk sistem untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak memiliki karakteristik baku dan terstruktur. Sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung hendak mengadopsi prinsip-prinsip dan cara kerja sistem dua putaran (*two round system*), dalam hal mana pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50 persen (> 50%) total pemilih ditetapkan sebagai pemenang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan sistem dua putaran, logikanya jika tidak ada pasangan calon yang memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai pemenang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, selanjutnya akan diikuti dengan pemilihan putaran kedua dari dua pasangan calon yang memperoleh suara terbesar pertama dan kedua. Pada Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa :

Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Berdasarkan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia, perolehan suara minimum tersebut dipermudah dengan perhitungan luas wilayah perolehan suara. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 107 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa :

Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

Atas dasar tersebut, sistem pemilihan yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung sesungguhnya mendekati sistem pemilihan dulu (*system first past the post*), di mana teknik untuk menentukan pemenang adalah apabila pasangan calon memperoleh suara terbesar dari calon-calon yang ada. Dengan demikian ketentuan diadakannya putaran kedua jika tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 25 % jumlah pasangan calon pemilih adalah tidak mungkin, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 107 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa :

Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.

Sistem pemilihan yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut, sesungguhnya sistem paling sederhana dan

paling murah di antara sistem lainnya. Sistem tersebut sering digambarkan dengan sistem pemilihan kepala desa di berbagai pelosok Indonesia.

### **3. Asas-asas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Salah satu ciri pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung secara demokratis dapat dilihat pada asas-asas dari pelaksanaan pemilihan tersebut. Menurut Joko J. Prihatmoko mengatakan bahwa definisi asas pemilihan Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

Asas pemilihan kepala daerah adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa asas pemilihan Kepala Daerah merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan pemilihan tersebut, asas berarti jalan atau sarana agar pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dapat terlaksana secara demokratis.

Asas yang digunakan dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sama dengan asas yang digunakan pada pelaksanaan Pemilu Tahun 2004. rumusan asas-asas pemilihan Kepala daerah secara langsung tertuang pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa :

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berdasarkan asas-asas yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan di atas, maka dapat dikatakan bahwa pemilihan Kepala daerah di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku secara umum dan demokratis dalam proses rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka, hanya saja perlu diperhatikan bahwa jangan sampai proses ini tidak murni berjalan karena adanya beberapa pelanggaran dalam pelaksanaannya seperti adanya keterlibatan pegawai negeri dalam proses pemilihan Kepala Daerah kemudian dengan jabatan yang dimilikinya dimanfaatkan untuk melakukan intervensi dan intimidasi terhadap para pemilih. Adapun pengertian dari asas-asas tersebut yaitu :

1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

2. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku berhak mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna, menjamin kesempatan yang berlaku

menyeluruh terhadap semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, pekerjaan dan status sosial.

### 3. Bebas

Pengertian bebas dalam hal ini adalah setiap warga negara berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

### 4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin kerahasiaannya oleh pihak manapun. Pemilih dapat memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

### 5. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, setiap penyelenggara Pilkada, aparat pemerintah, calon atau peserta pemilihan Kepala Daerah, pengawas Pilkada, Pemantau Pilkada pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### 6. Adil

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, setiap pemilik dan calon atau peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun, berdasarkan prinsip ini dihubungkan dengan independensi pegawai negeri sipil dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah, maka jika ada oknum pegawai negeri terlibat langsung dalam proses pemilihan tersebut dapat dikatakan melanggar asas ini karena penekanan asas ini adalah perlakuan yang sama terhadap seluruh peserta atau calon Kepala Daerah yang bersaing dalam pemilihan Kepala Daerah.

Penggunaan asas luber dan jurdil sebagai asas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Sehingga jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya, maka hak tersebut merupakan pelanggaran dan harus dikenakan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

#### **D. Peradilan Tata Usaha Negara**

##### **1. Ruang Lingkup PTUN**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) disebut juga pengadilan administrasi negara. PTUN lahir dan mulai bekerja melayani masyarakat pencari keadilan sejak 14 Januari Tahun 1991. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah pengadilan yang termuda di antara 4 (empat) lingkungan peradilan (Pengadilan Negeri; Pengadilan Militer; Pengadilan

Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara). Indonesia sebagai negara hukum sudah lama mencita-citakan untuk membentuk pengadilan administrasi negara atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagai suatu pengadilan khusus (lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009), kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dibatasi hanya memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembagian kompetensi antara empat lingkungan peradilan, menurut Philipus M. Hadjon berpegang pada prinsip-prinsip yang sudah digariskan oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 (sekarang Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009) tentang Kekuasaan Kehakiman.

Prinsip-prinsip pembagian kompetensi tersebut dijabarkan secara jelas dalam undang-undang yang mengatur empat lingkungan peradilan. Kompetensi Badan Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 4 berbunyi:

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Pasal 5 ayat (1) berbunyi:

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara,
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Pasal 47 berbunyi:

Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara bersifat membela kepentingan umum, kepentingan Negara, atau kepentingan pemerintahan. Dengan adanya Peradilan Tata Usaha Negara, makin lama makin aktif bekerja, maka sudah banyak ketimpangan dalam administratif yang digugat oleh warga masyarakat dan mendapat tindakan korektif sebagaimana diharapkan. Beberapa asas-asas hukum administrasi yang menjadi karakteristik hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara di antaranya sebagai berikut:

- a. Asas Praduga *Rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid, praesumptio iustae causa*).
- b. Asas Pembuktian Bebas;
- c. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*);
- d. Asas Putusan Peradilan mempunyai kekuatan mengikat *Erga Omnes*.

Dengan berlandaskan pada fungsi asas-asas hukum tersebut, terhadap asas-asas hukum administrasi yang merupakan tempat bertumpunya norma-norma hukum administrasi, dapatlah dikatakan bahwa:

- a. Asas-asas hukum administrasi akan memberikan arah dalam “*positiveringsarbeid*” oleh pembentukan undang-undang (*wetgever*) maupun organ pemerintahan (*bestuursorganen*).
- b. Asas hukum administrasi akan memberikan pedoman bagi “*administratieve rechter*” dalam melakukan interpretasi hukum guna menjamin ketepatan menentukan putusan hakim.
- c. Asas hukum administrasi memberikan tuntutan pada warga masyarakat khususnya akademisi hukum administrasi melalui pemikiran-pemikiran dan pembuatan peraturan perundang-undangan maupun hakim administrasi dalam melakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan.

Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatig*). Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi masyarakat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketenteraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya, demi mewujudkannya pemerintahan yang bersih dan beribawa dalam kaitan Negara berdasarkan Pancasila khususnya di peradilan.

## **2. Kewenangan PTUN Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu**

Dengan asas langsung, rakyat sebagai Pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun.

Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, Pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, Peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap Pemilih dan Peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Untuk dapat menjamin terwujudnya penyelenggaraan Pemilu sebagai pesta demokrasi masyarakat Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengatur terkait dengan penyelesaian sengketa tata usaha Negara Pemilu. Kewenangan PTUN dalam penyelesaian sengketa pemilu secara khusus di atur Bagian Kelima Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu.

Sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

- a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu
- b. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu dilakukan paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu. Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tinggi tata usaha negara. Apabila dalam jangka waktu tersebut, penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan ini tidak dapat dilakukan upaya hukum.

Pengadilan tinggi tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap. Terhadap putusan pengadilan tinggi tata usaha negara hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Permohonan kasasi diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan pengadilan tinggi tata usaha Negara. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia bersifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. KPU wajib menindaklanjuti putusan pengadilan tinggi tata usaha negara atau

putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tersebut paling lama 7 (tujuh) hari kerja.

Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara Pemilu dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi tata usaha negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus tersebut ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun. Hakim khusus selama menangani sengketa tata usaha negara Pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Hakim khusus harus menguasai pengetahuan tentang Pemilu.

## **E. Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

### **1. Pengertian Eksekusi.**

Eksekusi dapat diartikan suatu tindakan lanjut dalam hal melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*). Eksekusi putusan pengadilan adalah pelaksanaan putusan pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak. Hal-hal yang berkaitan dengan eksekusi adalah pembatalan Surat Keputusan

yang diikuti dengan rehabilitasi, sanksi administratif dan eksekusi putusan untuk membayar sejumlah uang (*dwangsom*).

Pengertian eksekusi menurut R. Subekti dikatakan bahwa “Eksekusi atau pelaksanaan putusan mengandung arti bahwa pihak yang dikalahkan tidak mau mentaati putusan itu secara sukarela sehingga putusan itu harus dipaksakan kepadanya dengan bantuan kekuatan umum. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Retno Wulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata yang menyatakan bahwa “Eksekusi adalah tindakan paksaan oleh pengadilan terhadap pihak yang kalah dan tidak mau melaksanakan putusan secara sukarela.

Pengertian eksekusi dalam arti yang lebih luas dikemukakan oleh Mochammad Dja’is yang menyatakan bahwa eksekusi adalah upaya kreditur merealisasikan hak secara paksa karena debitor tidak mau secara sukarela mememuhi kewajibannya. Dengan demikian eksekusi merupakan bagian dari proses penyelesaian sengketa hukum. Menurut pandangan hukum eksekusi, objek eksekusi tidak hanya putusan hakim dan grosse akta.

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa eksekusi tidak hanya diartikan dalam arti sempit tetapi juga dalam arti luas. Eksekusi tidak hanya pelaksanaan terhadap suatu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap kepada pihak yang kalah, yang tidak mau menjalankan isi putusan secara sukarela, tetapi eksekusi dapat dilaksanakan terhadap grosse surat hutang notariil dan benda jaminan eksekusi serta eksekusi terhadap perjanjian.

Eksekusi dalam arti luas merupakan suatu upaya realisasi hak, bukan hanya merupakan pelaksanaan putusan pengadilan saja.

## **2. Macam-macam Eksekusi dalam PTUN**

### **1) Eksekusi Otomatis.**

Eksekusi otomatis terdapat dalam Pasal 116 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan tidak diubah oleh Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Berdasarkan perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Penitera Pengadilan setempat selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap.

Dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 ayat (1) ketentuan waktu 14 (empat belas) hari diubah menjadi 14 (empat belas) hari kerja. Putusan yang mewajibkan kepada pejabat atau badan pemerintah untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) pada dasarnya memerlukan pelaksanaan. Namun Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 memberikan penyelesaian secara otomatis, yaitu apabila dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan kepada pihak tergugat dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dinyatakan batal tersebut, maka KTUN tersebut tidak

mempunyai kekuatan hukum tetap lagi. Penyelesaian otomatis ini dipertahankan oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Akan tetapi ketentuan waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap dikirimkan dan tergugat tidak melaksanakan pencabutan obyek sengketa, maka KTUN tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi oleh Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 diubah menjadi “setelah 60 (enam puluh) hari kerja diterima”, tergugat tidak melaksanakan pencabutan KTUN yang bersangkutan maka obyek yang disengketakan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Menurut Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN), Ketua Pengadilan perlu membuat surat yang menyatakan KTUN yang dinyatakan batal atau tidak sah oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak lagi mempunyai kekuatan hukum. Surat tersebut dikirimkan kepada para pihak oleh Panitera dengan surat tercatat yang pelaksanaannya dilakukan oleh juru sita (Mahkamah Agung, 2008: 66). Sesuai sifat dari KTUN masih perlu mempublikasikan pernyataan tersebut agar masyarakat mengetahui bahwa KTUN yang bersangkutan sudah tidak berkekuatan hukum lagi.

## **2) Eksekusi Hierarkis.**

Eksekusi hierarkis diatur oleh Pasal 116 ayat (3), (4) dan (5) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan tidak lagi diterapkan setelah disahkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004. Ditentukan bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya melaksanakan pencabutan KTUN dan menerbitkan KTUN yang baru atau menerbitkan KTUN dalam hal obyek gugatan fiktif negatif dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan, agar memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Jika tergugat masih tidak mau melaksanakannya (berdasarkan Pasal 116 ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986), Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut (lihat Pasal 116 ayat (5) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986). Dalam hal instansi atasan dimaksud tidak mengindahkannya maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat yang bersangkutan melaksanakan putusan Pengadilan (lihat Pasal 116 ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986).

Unsur eksekusi hierarkis kembali muncul dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, pada Pasal 116 ayat (6). Ketua Pengadilan

diharuskan untuk mengajukan hal ketidaktaatan pejabat tergugat atau termohon eksekusi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan. Di samping itu juga mengajukannya kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

### **3) Eksekusi Upaya Paksa.**

Selama berlakunya mekanisme eksekusi hierarkis tingkat keberhasilan pelaksanaan putusan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara relatif rendah, yaitu 30 sampai 40 persen. Dengan lahirnya mekanisme “upaya paksa” ini, banyak pihak yang menaruh harapan bahwa instrumen ini akan dapat memberikan sumbangan yang signifikan bagi efektivitas pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara di masa mendatang.

Pembaharuan Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan ayat (3) sampai dengan ayat (6) Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 mengubah mekanisme pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dari “eksekusi hierarkis” menjadi “upaya paksa”. Perubahan ini adalah sebagai koreksi terhadap lemahnya kekuasaan (*power*) badan peradilan yang memberikan peraturan perundang-undangan dan dinilai tidak mampu memberikan tekanan kepada pihak pejabat atau badan pemerintah untuk melaksanakan putusan.

Ditentukan pada ayat (3) pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 bahwa dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan

kewajibannya mencabut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan menerbitkan KTUN yang baru atau menerbitkan KTUN dalam hal obyek gugatan fiktif negatif dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan sejak putusan disampaikan kepada pihak tergugat (menurut Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, 90 (Sembilan puluh) hari kerja sejak diterima) dan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama agar memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Perubahan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 pada dasarnya tidak mengubah cara upaya paksa ini.

Setelah Ketua Pengadilan memerintahkan untuk melaksanakan putusan (Pasal 116 ayat (4) dan (5) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009) ternyata tergugat tidak bersedia melaksanakannya, maka terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa “pembayaran sejumlah uang paksa” dan/ atau “sanksi administratif” dan pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud “diumumkan pada media massa cetak setempat oleh Panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan tersebut”.

### **3. Mekanisme Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009.**

Berkaitan dengan mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam bagian ini akan dikemukakan mekanisme eksekusi putusan berdasarkan phase sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, phase setelah berlakunya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

**a. Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.**

Ketentuan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur pada Bagian Kelima mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 119. Pasal 115 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa: “Hanya putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan”.

Adapun mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menurut ketentuan diatur dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, isi selengkapnya adalah:

- a. 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.
- b. Dalam hal 4 (empat) 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 lagi.

- c. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c, dan kemudian setelah 3 (tiga) bulan ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakannya, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), agar Pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- d. Jika tergugat masih tetap tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan Hal ini kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan.
- e. Instansi atasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.
- f. 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 sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan Pengadilan tersebut.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dikenal ada 2 (dua) jenis eksekusi putusan, yaitu: eksekusi putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 97 ayat (9) Sub a, yakni (a) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, dan eksekusi putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) Sub b dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi kewajiban Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara kepada Tergugat, maka diterapkanlah eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu 4 (empat) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (1) dikirimkan, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Philipus M. Hadjon menyebut mekanisme eksekusi ini sebagai eksekusi otomatis.

Dikatakan otomatis oleh karena apabila dikaitkan dengan prinsip keabsahan (*rechtmatigheid*) tindakan Pemerintah, dalam hal ini Keputusan Tata Usaha Negara di mana prinsip tersebut terkait dengan batas kepatuhan kepada hukum, maka keputusan hukum yang tidak sah, dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan mengikat dan dengan demikian tidak ada kewajiban untuk memenuhi keputusan yang tidak sah dan dengan demikian pula tidak perlu adanya eksekusi putusan, kecuali yang menyangkut kewajiban tertentu yang harus dilaksanakan sehubungan dengan dinyatakan tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara.

Mekanisme eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Instansi Atasan diterapkan apabila adanya putusan yang berisi kewajiban sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c, yakni (b) pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan

menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau (c) penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3, Pasal 97 ayat (10), yakni Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi, dan Pasal 97 ayat (11), dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi, maka diterapkanlah ketentuan eksekusi putusan menurut ketentuan Pasal 116 ayat (3) sampai ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, 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 3 (tiga) bulan lewat, dan kewajiban itu tidak dipenuhi, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang berwenang agar pengadilan memerintahkan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Jika tergugat masih tidak mau melaksanakannya, Ketua Pengadilan mengajukan hal itu kepada instansi atasannya menurut jenjang jabatan. Instansi atasan ini dalam waktu 2 (dua) bulan setelah menerima pemberitahuan dari Ketua Pengadilan harus sudah memerintahkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkewajiban menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara untuk melaksanakan Putusan Pengadilan. Apabila ternyata instansi atasan tersebut tidak mengindahkan pemberituannya,

maka Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut melaksanakan Putusan Pengadilan yang bersangkutan. Cara eksekusi seperti ini merupakan mekanisme “eksekusi hierarkis”.

Campur tangan Presiden dalam eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara memang diperlukan mengingat eksekusi pada Pengadilan tersebut tidaklah semudah dalam eksekusi putusan badan Peradilan Umum (perdata maupun pidana). Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab terhadap pembinaan Pegawai Negeri atau Aparatur Pemerintahan, tentunya juga bertanggung jawab agar setiap aparatur pemerintahan dapat menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk menaati putusan pengadilan sesuai dengan prinsip negara hukum yang kita anut.

#### **b. Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004.**

Pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 diatur pada Pasal 116, khususnya yang bertalian dengan amar putusan yang berisi kewajiban pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan penerbitan

Keputusan Tata Usaha yang baru, dan amar putusan yang berisi kewajiban penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan Pasal 3, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (9) sub b dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) 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 administratif.
- (5) 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).

Dalam ketentuan Pasal 116 ayat (4) disebutkan sanksi pembayaran uang paksa dan sanksi administratif. Berkaitan dengan pengertian sanksi

tersebut, P. de Haan mengemukakan sanksi merupakan penerapan alat kekuasaan (*machtsmiddelen*) sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi. Ciri khas penegakan hukum adalah paksaan (*dwang*). Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah refresif untuk melaksanakan kepatuhan. Penegakan hukum administrasi seringkali diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi.

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan Tata Usaha Negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh Tata Usaha Negara (dalam hal dimaksud diperlukan). Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Bagi pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakantindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas, antara lain:

- a) Paksaan pemerintah (*Bestuursdwang*);
- b) Uang paksa (*dwangsom*);
- c) Denda administrasi;
- d) Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi).

### **c. Eksekusi Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009**

Pengaturan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada akhir September 2009, terdapat beberapa perubahan ketentuan yang diatur sebelumnya dalam Pasal 116 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004. Pasal 116 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara selengkapnya berbunyi:

1. 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 kerja.
2. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima 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.
3. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (Sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
4. 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 administratif.
5. 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).

6. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
7. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/ atau sanksi administrative diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Dari sisi pemberdayaan Peradilan Tata Usaha Negara maka masuknya ketentuan baru tersebut sebagai norma positif dalam revisi undang-undang yang diharapkan akan semakin memperkuat posisi dan semakin memberdayakan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai suatu lembaga kontrol yuridis terhadap tindakan-tindakan pemerintah (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara).

## F. Kerangka Pikir

### Bagan Kerangka Pikir



1. Tahapan Pemilukada  
2. Keputusan KPU

1. Substansi Putusan  
2. Penyelenggara

**Terwujudnya Kepastian Hukum Dalam  
Penyelesaian Sengketa Pemilukada**

### **G. Definisi Operasional**

Pada penulisan tesis ini, penulis menetapkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat