

TESIS

**PENCALONAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA
DAERAH PADA KPU PROVINSI MALUKU SEBAGAI
IMPLIKASI PELAKSANAAN PUTUSAN PTUN AMBON
Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN**



**BARBALINA MATULESSY
NOMOR MAHASISWA 135 20 1986/PS/MIH**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2014**

Interpretasi hukum positif berdasarkan model pendekatan yang digunakan maka penelitian ini akan menggunakan interpretasi gramatikal yaitu melakukan intepretasi terhadap hukum berdasarkan bahasa yang sering digunakan dan bahasa hukum, selanjutnya penelitian ini juga menggunakan interpretasi sistimis yaitu bertitik tolak pada suatu perundang-undangan tertentu sehingga mengartikan suatu penalaran hukum atau penalaran perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa pendapat para sarjana hukum dan ilmuwan yang diperoleh dari buku, jurnal/makalah, dan wawancara narasumber. Bahan hukum sekunder dideskripsikan yang terkait dengan konsepsi pencalonan Kepala Daerah pada KPU Provinsi Maluku dan pelaksanaan putusan PTUN oleh pejabat publik. Persamaan dan perbedaan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dibandingkan supaya memperoleh kesesuaian dan/atau kesenjangan yang terdapat di antara keduanya.

III. Pembahasan

R. Subekti berpendapat bahwa Pengadilan merupakan suatu badan peradilan yang memiliki tugas dan kewenangan untuk memeriksa dan memutus semua sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum atau Undang-Undang (Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI 2010: 24). Bahwa dalam sebuah proses peradilan yang dilakukan menghasilkan putusan pengadilan atau putusan hakim. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengartikan Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Hal ini berarti bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat yang mencari sebuah keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Pola hubungan antar pejabat administrasi negara dengan rakyat dengan sendiri berdasar atas hukum yang kemudian wujud hubungannya hukum dijadikan landasan utamanya. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pilar utama dalam

penegakan hukum dan sebagai sarana kontrol atas penguasa agar tetap berpijak pada satu tujuan yaitu menciptakan kesejahteraan warga negara. Keberadaan dari Peradilan Tata Usaha Negara merupakan refleksi dari adanya paham Negara hukum, yang mengharuskan adanya suatu peradilan administrasi dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan yang kemudian merasa bahwa dirinya dirugikan akibat timbulnya atau adanya suatu surat Keputusan Tata Usaha Negara atau sering kita kenal dengan sebutan KTUN.

Hubungan antara masyarakat yang mencari keadilan ini juga, perlu disadari bahwa disamping hak-hak masyarakat ada juga hak-hak individu atau perseorangan tertentu. Hak masyarakat didasarkan pada kepentingan bersama dari individu atau perseorangan tersebut, yang terkadang memiliki kepentingan-kepentingan yang tidak selalu sejalan bahkan kadang saling berbenturan. Untuk dapat menyelesaikan dan menangani benturan-benturan tersebut, maka hukum kemudian dipandang sebagai jalan yang terbaik dan sesuai dengan prinsip dari falsafah negara. Berdasarkan pemahaman tersebut maka hakekat dari hak dan kewajiban masyarakat harus diletakan serasi, seimbang dan selaras antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat. Hal ini kemudian menggambarkan dengan jelas bahwa, lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara bukan hanya berdasarkan pada pemberian perlindungan pada perseorangan, tetapi kemudian memberikan perlindungan bagi hak-hak dari masyarakat pada umumnya.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa negara hukum di Indonesia tidak dapat dengan begitu saja dipersamakan dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law* dengan alasan sebagai berikut (Philipus M. Hadjon 1987 : 84-85) ;

- (1) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme;
- (2) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;

- (3) untuk melindungi hak asasi manusia konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan *rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menjelaskan, yang dimaksud dengan “rakyat pencari keadilan” adalah setiap orang warga Negara Indonesia atau bukan, dan badan hukum perdata yang mencari keadilan pada Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan, Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh :

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

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam suatu negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan turunan dari kedudukannya sebagai salah satu unsur pokok dalam suatu negara hukum. Dilaksanakannya pembagian/pemisahan kekuasaan negara untuk mencegah absolutisme kekuasaan guna melindungi hak asasi manusia, harus diikuti dengan terwujudnya prinsip pemerintahan menurut hukum (*rechtmatig bestuur*) melalui fungsi pengawasan dari Peradilan Tata Usaha Negara (W.Riawan Tjandra,2009:16). Bila dikaji dari kaca mata teori pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*) dan dikaitkan dengan teori negara hukum (*rechtsstaat*), maka hakikat dari fungsi Peradilan Tata Usaha Negara ialah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap setiap perbuatan pemerintah berupa perbuatan administrasi negara, agar dalam melaksanakan fungsinya, dapat selaras dengan hukum dan tidak merugikan hak-hak dari warga negara/rakyat.

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan negara tertinggi. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi atau ibukota

Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kota atau kabupaten. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibu kota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Putusan adalah terjemahan dari kata vonis, yang merupakan hasil dari proses peradilan. Kewenangan untuk mengeluarkan putusan ada pada pengadilan, yang berada dalam ranah peradilan (*rechtsspraak*) (Ridwan,2009:191). Putusan hakim (vonis) merupakan sebuah penegasan secara tertulis yang dibuat oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberikan kewenangan untuk itu, yang selanjutnya diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak (Sudikno Mertokusumo,1981:158). Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:

- (1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing,
- (2) Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka hakim ketua sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada majelis hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
- (3) Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh hakim ketua majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.
- (4) Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya.
- (5) Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir hakim ketua majelis yang menentukan.

- (6) Putusan pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari yang lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
- (7) Putusan pengadilan dapat berupa:
 - a. Gugatan ditolak;
 - b. Gugatan dikabulkan;
 - c. Gugatan tidak diterima;
 - d. Gugatan gugur.
- (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara (KTUN).
- (9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
 - a. Pencabutan keputusan tata usaha negara (KTUN) yang bersangkutan; atau
 - b. Pencabutan keputusan tata usaha negara keputusan tata usaha negara (KTUN) yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau
 - c. Penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
- (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai dengan pembebanan ganti rugi.
- (11) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi.

Pasal 97 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, didalamnya memuat ketentuan tentang prosedur pengambilan putusan hakim, persyaratan keabsahan putusan yang akan diambil, memuat isi putusan, dan kewajiban dari badan atau pejabat tata usaha negara terhadap isi putusan tersebut.

Pada hakikatnya, tidak semua putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dijalankan. Pasal 115 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau *inkracht van gewijsde* yang dapat dilaksanakan. Kewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berada pada tergugat, yang pada dasarnya eksekusi di Pengadilan Tata Usaha Negara menekankan pada asas *self respect* dan kesadaran hukum dari pejabat Tata Usaha Negara (pejabat publik) terhadap isi putusan hakim. Dimana asas *self respect* dalam kaitannya dengan proses eksekusi dapat dilaksanakan tergantung pada kesadaran pejabat tata usaha negara, untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya pemaksaan yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan (F. Manao, 2011: 2).

Pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN yaitu menyangkut gugatan yang diajukan oleh William B. Noya dan DR. Adam Latuconsina, M.Si, yang adalah bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Maluku tahun 2013, mengalami ketimpangan dimana tidak memiliki ketidakjelasan baik dalam pemberian putusan oleh hakim, maupun penerapannya pada pejabat tata usaha negara (KPU Provinsi Maluku). Ketimbangan ini terlihat dari putusan PTUN ambon yang tidak mengabulkannya permohonan penundaan pelaksanaan KTUN, sampai dengan ketidakpatuhan pejabat TUN untuk tunduk dan melaksanakan putusan PTUN tersebut.

Diktum putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN tertanggal 5 Juni 2013 menyatakan: (1) Mengabulkan gugatan Para penggugat untuk seluruhnya; (2) Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat berupa surat Keputusan Nomor: 16/Kpts/KPU-PROV-028/IV/2013 tertanggal 24 April 2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Tahun 2013; (3) Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara berupa surat Keputusan Nomor: 16/Kpts/KPU-PROV-028/IV/2013 tertanggal 24 April 2013 tentang

Penetapan Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Tahun 2013; (4) Memerintahkan Tergugat untuk menerbitkan surat keputusan yang baru tentang Penetapan Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Tahun 2013 dengan menetapkan Para Penggugat sebagai pasangan Calon Gubernur Dan Wakil Gubernur setelah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan; (5) Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam sengketa ini sebesar Rp 266.000,- (Dua ratus enam puluh enam ribu rupiah).

Putusan PTUN tersebut ternyata dikuatkan oleh Putusan PT TUN Makassar di tingkat banding, melalui Putusan PT TUN Makassar Nomor: 94/B/2013/PT TUN.Mks, dan selanjutnya *Inkracht* atau memiliki kekuatan hukum tetap pada tanggal 6 Desember 2013 dengan dikeluarkannya Surat Penetapan Pembatasan Upaya Kasasi oleh Ketua PTUN Ambon tertanggal 6 Desember 2013 Nomor: 05/PEN/G/2013/PTUN.ABN, dimana hal ini sesuai dengan perintah Pasal 45 A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, yang menentukan bahwa permohonan kasasi dapat dilakukan jika sifatnya nasional dan bukan bersifat regional, dengan kata lain bahwa jangkauan dari upaya kasasi tersebut tidak bersifat terbatas dalam satu daerah saja tetapi bersifat keluar melampaui batas-batas wilayah daerahnya.

Namun jika dicermati, putusan William B. Noya dan DR. Adam Latuconsina, M.Si secara administrasi Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi Maluku telah gugur dan batal demi hukum, namun di dalam putusan PTUN dan PT TUN tidak mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Hal inilah yang kemudian menurut hemat penulis, menyebabkan terjadinya multitafsir dari KPU Provinsi Maluku terhadap putusan yang dikeluarkan oleh PTUN Ambon tersebut. Hal tersebut dapat dijadikan sebagai celah untuk tidak menunda proses pemilihan sampai upaya hukum yang dilakukan mendapatkan kekuatan hukum tetap.

Upaya dan tahapan-tahapan pelaksanaan putusan PTUN Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon sebagai

berikut (hasil wawancara dengan Ketua PTUN Ambon Bpk. Darmawi pada tanggal 17 Juni 2014 bertempat di Pengadilan TUN Kota Ambon):

- 1) Dibuatnya surat pelaksanaan putusan dari Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon tertanggal 12 Desember 2013 Nomor: W4-TUN3/1041/H.05.05/XII.2013 perihal pelaksanaan putusan Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN jo. putusan banding Nomor: 94/B/2013/PT.TUN.MKS kepada KPU Provinsi Maluku yang langsung diterima oleh Sekretaris KPU Provinsi Maluku dan pihak penggugat yang diterima langsung oleh William B. Noya tertanggal 12 Desember 2013.
- 2) Dibuat surat kepada Presiden tertanggal 11 Maret 2014 dengan Nomor: W4.TUN3/224/H.03.06/III/2014, Perihal: tidak dilaksanakan putusan PT.TUN Makassar Nomor: 94/B/2013/PT.TUN.MKS jo putusan PTUN Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN yang telah berkekuatan hukum tetap, dan ditembuskan juga kepada DPR RI.

Berdasarkan keterangan ketua Pengadilan TUN Ambon tersebut diatas, penulis menemukan ada tahapan pelaksanaan putusan yang belum dilakukan oleh Pengadilan TUN Ambon yaitu, tidak diumumkannya proses eksekusi putusan PTUN Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN melalui media cetak. Penulis berpendapat bahwa, tahapan-tahapan pelaksanaan putusan atau eksekusi ini, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Sebagai salah satu pelaksanaan fungsi kontrol dari masyarakat, terhadap pelaksanaan proses penegakan hukum, maka dipandang perlu untuk diumumkan melalui media cetak.

Problematika dalam pelaksanaan putusan PTUN terkait dengan masalah pilkada, hampir terjadi disemua daerah di Indonesia. Banyak putusan Pengadilan TUN, baik yang bersifat penetapan dalam hal penundaan maupun putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap atau *inkracht*, tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota selaku tergugat. Berikut ini ada beberapa putusan PTUN yang diabaikan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yaitu (Irvan Mawardi, 2014:297-298):

1. Pada kasus perkara Nomor 51 tahun 2010 di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang menempatkan KPUD Toraja Utara sebagai tergugat, PTUN Makassar mengeluarkan penetapan tentang penundaan tahapan pemilukada untuk menghindari kerugian penggugat dan tahapan tidak terlanjur berjalan. Namun pada saat itu pihak KPUD Toraja Utara bergeming dan tidak melaksanakan penetapan tersebut. Menurut Aloysius, salah satu anggota KPUD Toraja Utara, sikap menolak pelaksanaan penetapan tersebut diambil dalam pleno Ketua dan Anggota KPUD Toraja Utara dengan alasan KPUD sudah benar dalam mengeluarkan keputusan penetapan pasangan calon Toraja Utara yang tidak mengakomodir penggugat.
2. Alasan yang hampir sama dikemukakan oleh Agus, Ketua KPUD Lombok Tengah. Menurut Agus, pihak KPUD Lombok Tengah tidak melaksanakan putusan PTUN Mataram Nomor: 31/G/2010/PTUN.Mtr yang sudah inkraht di tingkat kasasi karena memang secara hukum menurut KPUD Lombok Tengah penggugat tidak bias diakomodir karena partai politik (PKPB) sejak awal sudah mengalihkan dukungan ke pasangan lain. Selain itu menurut Agus, putusan inkraht MA baru diputus jauh hari setelah pilkada, yakni 2 tahun setelah terpilihnya pasangan pemenang. Jadi menurut Agus, pihak KPUD tidak bias mengeksekusi putusan tersebut karena berimplikasi pada pelaksanaan pemilukada ulang.
3. Namun dalam perkara lainnya yang diputus oleh PTUN Mataram yakni Nomor: 14/G/2010/PTUN.Mtrm akibat adanya SK yang diterbitkan oleh KPUD Lombok Tengah tentang penetapan pasangan calon dalam pemilukada 2010. Keputusan KPUD tersebut meloloskan pasangan Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L Normal Suzana yang diduga melanggar syarat administrasi pencalonan. Pasangan tersebut memenangkan pemilukada 2010 dan terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Lombok Tengah, namun pasangan lainnya menggugat pencalonannya ke PTUN Mataram. Pada perkembangannya PTUN Mataram memutuskan bahwa mengabulkan gugatan penggugat untuk mendiskualifikasikan pasangan H.Moh. Suhaili, FT – Drs.H.L. Normal Suzana sebagai calon pasangan resmi.
Pada tahun 2012 akhirnya KPUD Lombok Tengah melaksanakan putusan PTUN Mataram tersebut dengan menerbitkan SK baru yang intinya mendiskualifikasikan pasangan H.Moh. Suhaili, FT – Drs.H.l. Normal Suzana. Menurut Agus, pihak KPUD Lombok Tengah sudah melaksanakan putusan PTUN Mataram, namun permasalahan konkretisasi akibat munculnya SK KPUD Lombok Tengah yang baru tersebut adalah pemilukada ulang, tidak sekedar pencoblosan ulang.

Berdasarkan contoh-contoh kasus di atas disimpulkan bahwa ketidak patuhan pejabat tata usaha negara di Indonesia sudah sangat memprihatinkan. Hal ini disebabkan karena lamanya proses penyelesaian sengketa pada Peradilan Tata Usaha Negara, yang membuka peluang untuk pejabat tata usaha negara membuat dalih bahwa putusan TUN memiliki kekuatan hukum tetap ketika tahapan pilkada sudah selesai, sehingga menyulitkan untuk dilaksanakan.

Sistem pelaksanaan putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, lebih menggunakan asas *self respect* berdasarkan pengawasan hierarkhis di lingkungan badan Tata Usaha Negara, yang kurang dapat memaksakan kepatuhan terhadap pejabat Tata Usaha Negara, dan dalam hal ini KPU Provinsi Maluku. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini ditemukan beberapa kendala yang kemudian menyebabkan tidak adanya kepatuhan dari pejabat tata usaha Negara dalam mematuhi putusan PTUN Ambon yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap yaitu (Hasil wawancara dengan Ketua Divisi Hukum KPU Provinsi Maluku 2 periode yakni dari tahun 2003-2014 yaitu M.G. Lailossa pada tanggal 19 Juni 2014) :

1. Bahwa putusan PTUN Ambon tidak memerintahkan melakukan penundaan (*skorsing*) terhadap Surat Keputusan KPU Provinsi Maluku Nomor: 16/Kpts/KPU-PROV-028/IV/2013, tetapi hanya memerintahkan membatalkan surat keputusan tersebut.

Hal inilah yang kemudian, menjadi celah bagi KPU Provinsi Maluku untuk melemahkan putusan PTUN Ambon, dengan cara tidak mengindahkan putusan PTUN Ambon dan tetap melanjutkan proses pilkada selanjutnya yaitu proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Maluku tahun 2013;

2. Bahwa KPU Provinsi tidak melaksanakan putusan PTUN Ambon disebabkan, KPU Provinsi Maluku menilai yang lebih memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa ini adalah Mahkamah Konstitusi. Dengan argumentasi, Mahkamah Konstitusi melalui penafsiran tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum telah diperluas untuk

menerima keberatan sejak saat pendaftaran pasangan calon. Dimana Putusan Sela Mahkamah Konstitusi pernah dijatuhkan kepada KPU Kabupaten Maluku Tenggara Barat untuk menerima pendaftaran pasangan calon untuk kemudian diverifikasi, padahal putaran pertama telah dilakukan tanpa keikutsertaan pasangan ini. Sementara, Undang-Undang Pemilu tidak memberikan ruang untuk menghentikan sebagian atau seluruh tahapan pemilu, kecuali adanya keadaan *force majeure*. Kasus diatas mirip dengan kasus yang diselesaikan di PTUN Ambon atas pasangan calon William.B. Noya dan DR. Adam. Latuconsina, M.Si (dapat dilihat dalam Laporan penyelenggara pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku tahun 2013, Bab IV Evaluasi). Lebih lanjut G. Leilosa menyatakan bahwa, kalau kewenangan Mahkamah Konstitusi sudah diperluas sampai tahapan pencalonan, maka semestinya PTUN Ambon tidak mendapatkan kewenangan yang sama untuk menyelesaikan sengketa ini.

Kepatuhan pejabat tata usaha negara yang lebih kepada lembaga peradilan lain yakni tunduk pada putusan MK, penulis menilai bahwa hal ini lebih menguntungkan posisi KPU Provinsi Maluku dan pasangan calon yang lain tanpa, melihat apa yang menjadi objek dan kewenangan dalam mengadili perkara. Objek putusan PTUN yaitu menyangkut aspek legalitas suatu keputusan (*beschikking*) pejabat Tata Usaha Negara, dan hal ini masuk dalam kewenangan mengadili dari PTUN. Berkaitan dengan perkara Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN yang penggugatnya adalah pasangan calon William.B. Noya dan DR. Adam. Latuconsina, M.Si, penggugat hanya menggugat tentang surat keputusan yang dikeluarkan KPU Provinsi Maluku, dan ini jelas termasuk dalam kewenangan mengadili PTUN Ambon bukan Mahkamah Konstitusi.

Surat Keputusan (SK) penetapan pasangan calon yang diterbitkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota merupakan suatu surat ketetapan yang dapat digugat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan: Keputusan

Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Konsekuensi dari penerapan *lex generalis* dalam penyelesaian sengketa penetapan pasangan calon oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota di peraturan, maka proses beracara dalam penyelesaian sengketa tersebut diselesaikan secara *lex generalis* dengan mengikuti hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara (Irvan Mawardi, 2014: 162).

Sehubungan dengan upaya untuk mengatasi kendala yang bersifat pelaksanaan, penulis lebih menitik beratkan pada pelaksanaan fungsi peradilan tata usaha negara yaitu harus dilakukan dengan memperhatikan asas-asas peradilan yang baik. Pemberlakuan asas-asas peradilan yang baik, dalam upaya untuk mengatasi kendala yang bersifat pelaksanaan meliputi (W.Riawan Tjandra,2009:411): (1) asas *decisie beginsel*, yaitu asas yang menitik beratkan pada seorang hakim untuk wajib menjatuhkan putusan dan di dalam tenggang waktu yang pantas; (2) asas *onpartijdigheids beginsel* yaitu, asas yang menitik beratkan pada putusan yang dijatuhkan harus secara objektif, dan tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pribadi atau anggota-anggota instansi/lembaga peradilan, yang didasarkan pada motif-motif atau hubungan yang dilakukan secara tersembunyi dari pihak-pihak di luar perkara kepada hakim, sehingga menyimpang dari prosedur yang semestinya; (3) asas *motiverings beginsel* yaitu, asas yang memfokuskan pada putusan hakim harus memuat alasan-alasan hukum yang jelas dan dapat dimengerti, serta bersifat konsisten dengan penalaran hukum yang runtut.

Penyelesaian terkait kepatuhan pejabat tata usaha negara (KPU Provinsi Maluku) yang lebih tunduk pada putusan Mahkamah Konstitusi dibandingkan PTUN, maka yang harus dipahami yaitu mengenai teori pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*). Prinsip kebebasan kekuasaan kehakiman dijamin dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Kewenangan

PTUN dalam pilkada yaitu menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang timbul akibat diterbitkannya suatu surat keputusan tata usaha negara/pejabat publik, sedangkan MK memiliki kewenangan mengadili sengketa hasil pilkada. Berdasarkan pemetaan kewenangan kedua lembaga ini maka, prinsip teori pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*) adalah agar tidak terjadi penyelenggaraan kekuasaan secara sewenang-wenang oleh penguasa. Hal ini dapat diartikan bahwa, teori pembagian kekuasaan negara dalam kekuasaan yudikatif, untuk mencegah adanya dualisme dalam pemberian putusan pada dua lembaga peradilan yang berbeda.

Teori pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*) dalam konteks ini, memperjelas kewenangan dan independensi dari masing-masing lembaga peradilan tersebut. Pemikiran yang melatar belakangi adanya teori pembagian kekuasaan negara ini adalah perlu diaturnya prinsip keseimbangan kewenangan mengadili masalah pilkada di antara kedua kekuasaan lembaga peradilan MK dan PTUN yang berpayungkan MA dalam penegasan kewenangan dengan sebuah regulasi. Penyebab adanya pembagian kekuasaan dari cabang-cabang kekuasaan negara dimaksudkan untuk menjamin adanya independensi dari masing-masing lembaga negara dalam menjalankan fungsi dan tugas kontrol dalam tatanan negara demokrasi (Jimly Ashiddiqie, 1994:76). Sekaligus untuk menjamin terlaksananya kebebasan politik (*political liberty*) anggota masyarakat dalam negara (Bagir Manan, 1998:2).

Dalam kasus pilkada Provinsi Maluku tahun 2013, pejabat tata usaha negara, dalam hal ini KPU Provinsi, mendapatkan sanksi berupa pemecatan terhadap ketua KPU provinsi dan beberapa pengurus oleh DKPP (Dewan Kehormatan Pelaksana Pemilu), yang menilai bahwa KPU Provinsi Maluku melanggar kode etik, dengan tidak ditaatinya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Walaupun hal ini kemudian tidak dapat mengembalikan proses, hak dan kepentingan masyarakat banyak. Dalam upaya mengatasi ketidakpatuhan pejabat publik/pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan putusan pengadilan, diperlukan adanya penumbuhan kesadaran dari badan atau

pejabat tata usaha negara untuk selalu taat dalam mematuhi putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahwa dalam tindakan Hukum Administrasi dianut *asas presumtio justae cause* yang dimaksudnya bahwa suatu keputusan TUN harus selalu dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang hakim belum membuktikan sebaliknya (Titik Triwulan dan H. Isnu Gunadi Widodo, 2011:322). Namun, hal tersebut terjadi sebaliknya jika hakim dapat membuktikannya. Terkait dengan kesanggupan hakim untuk membuktikan, maka konsekuensi hukum yang ditimbulkan yaitu suatu keputusan TUN yang menjadi objek sengketa tersebut dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi. Proses pengawasan terhadap pelaksanaan putusan TUN sangat diperlukan, demi tercipta *check and balances*.

Pengawasan merupakan unsur dari sistem manajemen pemerintahan, yang sangat penting dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas publik. Berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah/administrasi negara, antara lain dengan *constitutional control, political control, judicial and legal control, technical control social control, dan administrative control* (Marbun, 1997:73).

Teori pengawasan terhadap pemerintah yaitu terkait dengan perbuatan tata usaha negara diperlukan untuk menjaga penerapan *distribution of power* guna menjaga perimbangan kekuasaan negara. Sehubungan dengan prinsip *distribution of power* tersebut, lembaga peradilan tata usaha negara menurut pandangan Imanuel Kant diperlukan untuk menjaga perimbangan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Huijbers, 2006:101). Proses penegakan hukum acap kali dipandang diskriminatif, inkonsisten, dan mengedepankan kelompok tertentu (Harkristuti Harkrisnowo, 2003:28). Hal inilah yang dipandang perlu adanya proses pengawasan untuk memberikan perlindungan hukum kepada rakyat dari perbuatan maladministrasi, dan penghormatan terhadap putusan lembaga peradilan yang telah mendapatkan kekuatan hukum tetap.

Apabila terdapat kepatuhan dari pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan putusan dari Peradilan Tata Usaha Negara yang dalam posisi sebagai pihak yang kalah, maka pejabat Tata Usaha Negara tersebut perlu diberikan *reward* atau penghargaan atas keputusannya untuk melaksanakan

putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut. Sedangkan terhadap pejabat tata usaha negara yang tidak patuh pada putusan PTUN, perlu diberikan sanksi uang paksa dan sanksi pemecatan. (hasil wawancara pada tanggal 18 Juni 2014 di Pengadilan TUN Ambon, dengan salah satu hakim yang menangani perkara Nomor: 05 di PTUN Ambon, Andi Jayadi Nur) Walaupun peraturan mengenai pelaksanaan putusan PTUN yang mengatur tentang uang paksa dan sanksi administratif telah ada, namun sampai saat ini ketentuan tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang membuat pelaksanaan putusan pengadilan TUN menjadi terhambat, dan hampir PTUN kehilangan kekuatannya ketika berhadapan dengan pejabat tata usaha negara. Untuk mempertegas hal tersebut, maka dipandang perlu untuk dibuatnya peraturan pelaksana dari Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Pasal khusus yang mengatur tentang besaran uang paksa dan tata cara pelaksanaan pembayaran.

Dihubungkan dengan ketidakpatuhan pejabat tata usaha negara pada putusan PTUN, berdasarkan konsepsi ruang lingkup *contempt of court* maka terhadap pejabat tersebut dapat dikategorisasikan telah melakukan tindak pidana *contempt of court*. Secara umum *contempt of court* dibedakan antara *civil contempt* yaitu bentuk ketidakpatuhan terhadap putusan pengadilan, dan *criminal contempt* yaitu bentuk perbuatan yang bertujuan menghalangi penyelenggaraan peradilan. Oleh sebab itu secara singkat sering disebut sebagai *an offence against the administration of justice* (Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2002: 220). Perbuatan pidana *contempt of court* ini berbentuk penentangan terhadap perintah pengadilan secara terbuka karena tidak melaksanakan putusan pengadilan TUN, dan hal ini dapat dikenakan Pasal 216 KUHP sebagaimana bentuk *obstruction of justice*. Menurut Mula Hapusan (2008:149) pejabat TUN yang tidak melaksanakan putusan pengadilan TUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah tindakan yang dilakukan dengan sengaja melawan hukum. Terpenuhinya unsur-unsur *contempt of court* dalam KUHP sebaiknya diperluas maknanya meliputi perbuatan pejabat TUN yang tidak patuh terhadap putusan pengadilan TUN yang telah *inkracht*. Sebab dalam proses peradilan, eksekusi

merupakan satu rangkaian dari proses peradilan tersebut. Disisi lain juga dengan dikenakan sanksi pidana, akan menciptakan tingkat kepatuhan dari pejabat TUN untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN tersebut.

Ketidak patuhan dalam melaksanakan putusan TUN oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam sengketa pilkada, maka yang perlu diperhatikan dalam penyusunan putusan pengadilan TUN adalah, perlu memuat soal penundaan (*skorsing*) pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara, sampai mendapatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau *inkracht*. Hal ini dipandang perlu dan penting karena, ketika adanya penetapan penundaan penyelenggaraan pilkada sampai dengan pelantikan, dapat menghindari dalil dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menyatakan bahwa tidak dilaksanakan putusan TUN karena sudah dilakukannya proses pemilihan dan pelantikan. Selanjutnya masalah anggaran penyelenggaraan pilkada akan menjadi alasan utama, untuk tidak dilakukannya putusan TUN, jika Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tersebut dinyatakan batal. Konsekuensi hukum yang ditimbulkan dari pembatalan suatu Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/kota tentang penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat yaitu secara administrasi surat keputusan tersebut, telah batal demi hukum. Dengan dibatalnya proses administrasi tersebut, maka dengan sendirinya proses pemilihan dan proses pelantikan yang telah dilakukan sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, secara serta-merta juga dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena itu, penulis menilai dalam putusan PTUN perlu memuat soal penundaan (*skorsing*) pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, untuk semua sengketa pilkada.

IV. Penutup

a. Kesimpulan

Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada KPU Provinsi Maluku tahun 2013, dinilai tidak sesuai dengan hukum positif. Ketidak sesuaian tersebut dapat terlihat dengan ketidakpatuhan pejabat Tata Usaha Negara (KPU Provinsi Maluku) dalam melaksanakan putusan Pengadilan

TUN Ambon. Putusan Pengadilan TUN Ambon Nomor: 05/2013/G/PTUN.ABN terkait gugatan terhadap Surat Keputusan KPU Provinsi Maluku Tahun 2013 Nomor: 16/Kpts/KPU-PROV-028/IV/2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat Sebagai Peserta Pemilihan Umum Gubernur Dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Tahun 2013, mengalami ketidak jelasan dikarenakan ketidak patuhan pejabat Tata Usaha Negara (KPU Provinsi Maluku) terhadap putusan PTUN yang telah *inkracht* atau yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ketidak patuhan pejabat Tata Usaha Negara terhadap putusan PTUN ditunjukkan dengan cara, proses penyelenggaraan pilkada tetap dilaksanakan sampai dengan pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih. Kendala yang kemudian menyebabkan tidak adanya kepatuhan dari pejabat tata usaha negara dalam mematuhi putusan PTUN yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap yaitu :

- a. Tidak dikabulkannya permohonan penundaan (*skroking*) pelaksanaan Keputusan KPU Provinsi Maluku oleh Pengadilan TUN Ambon, yang mengakibatkan tidak tunduknya, KPU Provinsi pada putusan tersebut;
- b. Kepatuhan pejabatan tata usaha negara lebih kepada lembaga peradilan lain, yang kemudian dinilai lebih menguntungkan posisinya tanpa melihat apa yang menjadi objek dan kewenangan dalam menangani perkaranya;
- c. Belum ada regulasi yang lebih tegas membatasi kewenangan mengadili khusus untuk sengketa pilkada, baik hasil maupun administrasi. Karena faktanya kelemahan inilah yang kemudian dijadikan sebagai alasan untuk tidak tunduk pada satu putusan lembaga peradilan yaitu PTUN.

b. Saran

Melalui kajian ini ditemukan berbagai kekurangan dan penyimpangan yang terjadi dalam proses pencalonan di KPU Provinsi Maluku tahun 2013, dan hal ini kemudian berimplikasi pada ketidakpatuhan pejabat publik (KPU Provinsi Maluku) dalam melaksanakan putusan Peradilan Tata Usaha Negara Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN. Saran atau masukan sebagai sumbangsih pemikiran penulis dari kajian ini untuk memperbaiki

penyelenggaraan kekuasaan kehakiman (Peradilan Tata Usaha Negara) dan juga kepatuhan pejabat publik terhadap putusan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara kedepannya adalah:

1. Perlu dibuat reformasi birokrasi khususnya terkait pemaknaan sadar hukum atau peningkatan kesadaran dari pemerintah (*self respect*) bagi semua pejabat publik, untuk menghormati semua putusan Tata Usaha Negara, sebagai wujud penghormatan terhadap eksistensi dari lembaga-lembaga negara.
2. Jika dari ketidakpatuhan pejabat tata usaha negara/pejabat publik tersebut telah menimbulkan banyak kerugian, maka dipandang perlu pemberian sanksi pidana atas ketidakpatuhan pejabat tata usaha negara. Ketidakpatuhan pejabat TUN terhadap putusan PTUN yang telah *inkracht* dapat dikategorikan telah melakukan tindak pidana, dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan tindakan guna menjalankan ketentuan Undang-Undang, diancam dengan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 216 ayat (3) KUHP. Dengan latarbelakang pemikiran bahwa hal tersebut dapat dimaknai sebagai *contempt of court* dalam kategori *civil contempt*. Maka dalam KUHP seharusnya dapat memperluas makna mencakup perbuatan dari pejabat TUN yang tidak patuh terhadap putusan Pengadilan TUN yang telah *inkracht*. Agar bagi pejabat TUN yang tidak patuh, dapat dikenakan sanksi pidana, dengan tujuan memberikan efek jera bagi setiap pejabat TUN yang tidak patuh terhadap putusan Pengadilan TUN yang telah *inkracht*.
3. Bagi lembaga peradilan tata usaha negara, diharapkan dalam penyusunan putusan, lebih mempertimbangkan dampak yang bersifat sistemik yaitu, perlu mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan putusan TUN. Dengan pertimbangan bahwa, konsekuensi hukum yang ditimbulkan dari pembatalan suatu Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/kota tentang penetapan pasangan calon yang memenuhi syarat yaitu secara administrasi surat keputusan tersebut, telah batal demi hukum. Dengan dibatalnya proses administrasi tersebut, maka dengan sendirinya proses pemilihan dan proses

pelantikan yang telah dilakukan sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, secara serta-merta juga dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena itu, penulis menilai dalam putusan PTUN perlu memuat soal penundaan (*skorsing*) pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara, untuk semua sengketa pilkada.

V. Daftar Pustaka

Buku :

- Bruggink, J.J.H, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Diterjemahkan B. Arief Sidharta, Citra Aditya, Bandung.
- Bagir Manan, 1998, *Organisasi Peradilan di Indonesia*, FH Airlangga, Surabaya.
- Harkristuti Harkrisnowo, 2003, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, majalah KHN Newsletter edisi April 2003, Jakarta.
- Huijbers, 2006, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, cetakan ke-5 Kanisius, Yogyakarta
- Irvan Mawardi, 2014, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi Di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Jimly Ashiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ictiyar Baru-van Hoeve, Jakarta
- Marbun.SF, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Moh Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia* (edisi revisi), Rajawali Pers PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Moh Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT.Bina Ilmu, Surabaya
- Puslitbang Hukum dan Peradilan MA RI, 2010, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Balitbang Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan MA RI, Megamendung
- Titik Triwulan.T dan H.Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta
- W.Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara (Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta

Makalah/Jurnal:

- F. Manao, 2011, *Dilematika Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara* (Makalah yang disampaikan dalam Pendidikan dan Pelatihan Hakim Berkelanjutan Tahap I Peradilan Tata Usaha Negara Tahun 2011)

Mula Haposan Sirait, 2008, *Perlawanan Terhadap Peradilan Dikaitkan dengan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*, UNPAD, Bandung

Putusan Pengadilan:

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Ambon Nomor: 05/G/2013/PTUN.ABN.

